

# **De herwaardering van het Belgisch parlement**

## **La révalorisation du parlement belge**

**Verslagboek van het Vijfde Congres van het Politologisch Instituut  
Res Publica, 1989, Bundel XXXI, nr. 2**

**Rapport du Cinquième Congrès du Politologisch Instituut  
Res Publica, 1989, Volume XXXI, n° 2**

*De organisatie van het Congres en deze publikatie werden mogelijk gemaakt door de steun van :*

*Het Ministerie van Onderwijs,*

*Het Bestuur van de Provincie Brabant,*

*De Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid,*

*Bekaert,*

*C & A België,*

*Janssen Pharmaceutica,*

*Kredietbank,*

*Algemene Spaar- en Lijfrentekas.*

*Hiervoor betuigt het Politologisch Instituut zijn bijzondere dank.*

*Het Politologisch Instituut dankt tevens de algemene verslaggever, de referaathouders en discutanten en alle medewerkers die dit Congres mogelijk hebben gemaakt.*

*Hugo VAN HASSEL*

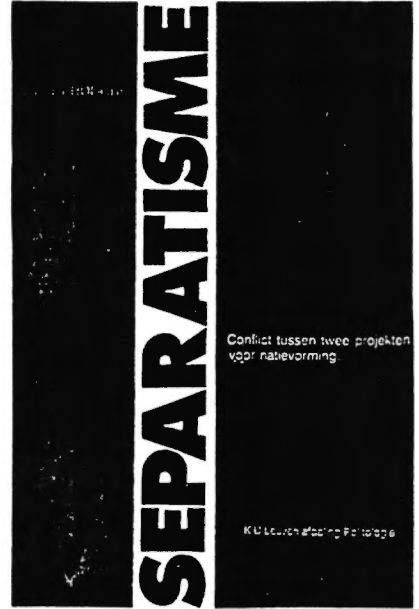
*Voorzitter Politologisch Instituut*

Een geladen fenomeen nuchter geanalyseerd  
Voor het eerst in België !

## SEPARATISME

Er bestaan momenteel zo'n 170 staten. Allemaal noemen ze zich graag natie-staten. Velen interpreteren dat strak : één staat, één cultuur. Maar de werkelijkheid is anders : negen op de tien staten hebben meer dan één cultuur binnen hun grenzen. Het is geen wonder dat het samenleven van diverse culturen onder eenzelfde staatsgezag vaak tot spanningen leidt. Soms zijn die conflicten zo scherp dat ze op een hertekening van de statenkaart uitlopen. *Dit proces heet separatisme.*

Aan de hand van drie cases (IJsland, Noorwegen, Ierland) probeert Liesbet Hooghe het fenomeen separatisme voor de lezer te verduidelijken.



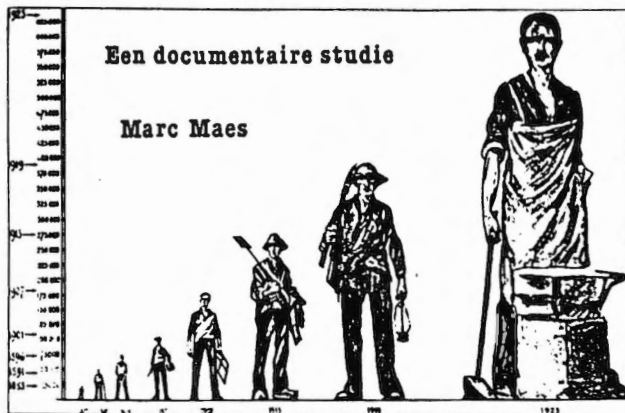
*"Met haar proefschrift is Liesbet Hooghe de eerste Vlaamse wetenschapper die een zo diepgaande analyse maakt van een in België zo gevoelsgeladen thema."*

De Financieel Economische Tijd

L.Hooghe, *Separatisme: het conflict tussen twee projecten voor natievorming*. K.U.Leuven, Afdeling Politologie, 1989, 451 blz. + XXXVI.

Deze publikatie is verkrijgbaar door storting van 850 fr. (+ 75 fr verzendingskosten) op bankrekeningnr. 785-5146941-29 van de Afdeling Politologie van het Departement Politieke Wetenschappen, E. Van Evenstraat 2B, 3000 Leuven. Met vermelding : 'Separatisme'.

## De ledenaantallen van de politieke partijen in België



Wie ledencijfers van politieke partijen nodig heeft, botst doorgaans op twee problemen : ofwel blijven ze onvindbaar, ofwel zijn er meerdere uiteenlopende versies voorhanden. Deze studie maakt voor een groot deel komaf met beide problemen. Uit talrijke en diverse bronnen werden ledencijfers bij elkaar gebracht. In uitgebreide bijlagen werden ze naast elkaar afgewogen en geselecteerd. Op die manier kon bovendien de evolutie van de ledenaantallen van de politieke partijen worden gereconstrueerd en kon er nagegaan worden volgens welke patronen de ledenaanhang zich ontwikkelt. Tegelijk werd zo een belangrijk stuk partijgeschiedenis aangevuld.

Het boek brengt cijfers van CVP en PSC, (B)SP en PS(B), de liberale partijen, KPB, VU, FDF, RW, Vlaams Blok, RAD-UDRT, Agalev en Ecolo. Daarnaast geeft het een overzicht van de periode voor de tweede wereldoorlog.

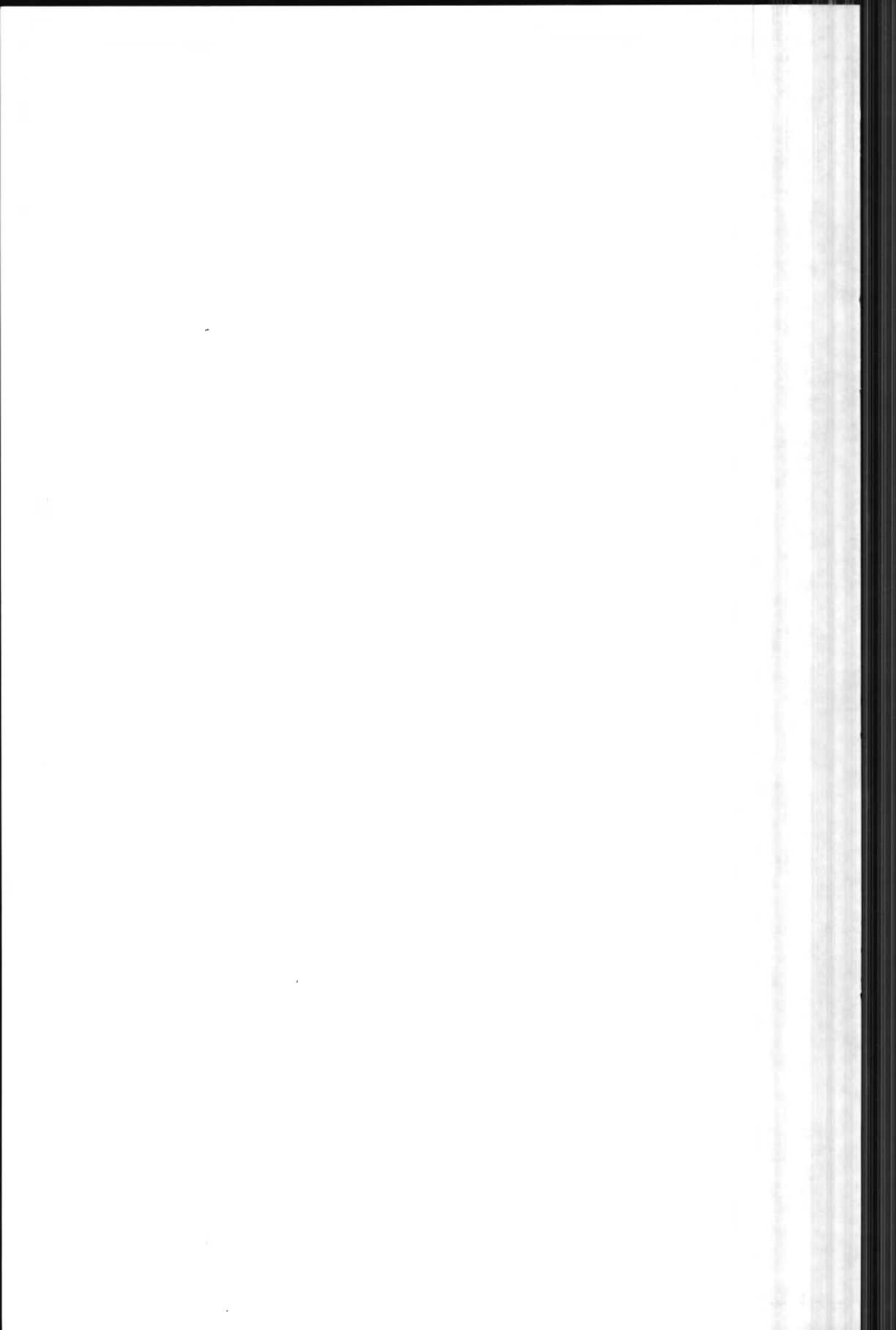
*'Naast volhardende speurzin (ongetwijfeld nodig om een dergelijk onderwerp aan te pakken) en een duidelijk gevoel voor grondige arbeid, heeft de auteur kennelijk ook schrijverstalent en dat is voor de lezer een plezierige verrassing.' 'Een knap stuk werk en voorzeker de basis voor verder onderzoek in het domein.'*

L.VERVUST, in : Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen, 34, (1989), 2, blz. 183.

Deze publikatie is verkrijgbaar door storting van 850 Bfr. (+ 25 Bfr. verzendingskosten) op bankrekening 785-5146941-29 van de Afdeling Politologie van het Departement Politieke Wetenschappen van de K.U.Leuven, E.Van Evenstraat 2B, 3000 Leuven. Met vermelding : 'Ledenaantallen van de politieke partijen in België.'

## INHOUD - SOMMAIRE

Politieke aliënatie en parlementaire hervormingen door G. DIERICKX . . . . .	141-155
De relatie parlement-regering in België door H. DE CROO . . . . .	157-164
Note sur le parlement et les mécanismes du pouvoir par F. PERIN . . . . .	165-166
Naar een alternatieve Senaatsfunctie door F. SWAELEN . . . . .	167-173
La rénovation du Parlement par C.-F. NOTHOMB . . . . .	175-179
Informatiestromen en gegevensbanken in de parlementaire werkzaamheden door L. VANVELTHOVEN . . . . .	181-188
Massamedia en parlementaire verslaggeving door J. BOUVEROUX . . . . .	189-193
De programmabegroting als bruikbaar instrument voor de parlementaire controle door G. STIENLET . . . . .	195-204
Audit als functie van het Rekenhof door J. BECKERS . . . . .	205-225



# Politieke aliënantie en parlementaire hervormingen.

---

door Guido DIERICKX

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

## I. Het probleem van de aliënantie

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

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

Zulke klacht bestaat. Ze neemt de gestalte aan van een algemeen wantrouwen tegen zowat alle politici en van een bestendige afkeer van het politieke bedrijf. Het is niet ongewoon dat de burger ontgoocheld wordt door het optreden van bepaalde overheden. Maar soms wordt deze ontgoocheling bestendigd tot een permanent *wantrouwen* en veralgemeend tot het gehele politieke bestel. Wanneer het wantrouwen *bestendig* en *algemeen* wordt, dan moet er sprake zijn van politieke aliënantie<sup>1</sup>. Politieke vervreemding of aliënantie betekent hier het persoonlijk aanvoelen van de burgers dat het politiek bestel zich niet om de burger bekommert, dat er dus niets goeds van te verwachten is. Wat een overheidspersoon ook doet, op de steun van de gealiënerde burger zal hij nooit kunnen rekenen. Soms wordt deze aliënantie kernachtig uitgedrukt op (ongeldige) stembrieven met de formule "*allemaal rotzakken*" of iets dergelijks.

---

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

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

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

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

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

In de VS, waar onderzoekers lange reeksen gegevens over de evolutie van de publieke opinie aangelegd hebben, bleek dat deze politieke aliënatie in de jaren zestig sterk was toegenomen<sup>3</sup>. De uitbarsting van 1968 was geen toeval. Het begin van de jaren zestig werd gekenmerkt door een opvallende toename van de politieke participatie. Daarop volgde in het midden van het decennium een toename van de politieke polarisatie rond strijdpunten zoals de rassenintegratie, de sociale zekerheid en Vietnam. Vervolgens nam het gevoel van politieke onmacht en het gevoel van wantrouwen toe. Tenslotte volgde een afname van de politieke participatie.

In Europa en zeker in België beschikken we niet over dezelfde rijkdom aan gegevens. Uit de schaarse Belgische gegevens kunnen we niet opmaken dat onze medeburgers heel bijzonder gealiëneerd zouden staan ten overstaan van het politiek systeem of het politieke regime. In vergelijking met de andere Westeuropese landen komen wij, zoals gewoonlijk, als min of meer 'middelmatic' voor de dag. Dat leren ons de Eurobarometers en het Europees waardenonderzoek<sup>4</sup>. Wel opvallend is de ergernis van de Belgen, althans in de periode 1980-1981, omtrent het concrete politieke spel. Deze uitschieter is wellicht, zoals Heunks suggereert, te wijten aan de patstelling toen het geharrewar omtrent de grondwetsherziening zijn hoogtepunt bereikte. Indien er een typisch Belgische politieke aliënatie bestaat dan geldt die het politieke spel meer dan het democratisch regime of het politiek sys-

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. De wervende kracht van de conflicten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Er zijn voorstellen om de kwaliteit van het electorale debat in België te verbeteren. Zo wil Wilfried Dewachter de aanwijzing van de premier en van zijn regeringsploeg rechtstreeks tot inzet maken van de verkiezingen<sup>5</sup>. Maar voorlopig staan de gilden van politici en constitutionalisten eerder huiverig tegenover dergelijk radicaal voorstel. Eén praktisch bezwaar is dat de koning zijn bemiddelende rol bij de regeringsvorming zou verliezen. Een ander bezwaar is dat zodoende een coalitiewisseling pas mogelijk zou zijn mits het inlassen van nieuwe verkiezingen daar waar vlotte coalitiewisselingen in de Belgische situatie bijzonder nuttig zijn. De dreiging met een coalitiewisseling is een soepel wapen om de coalitiepartners tot de orde te roepen. En de coalitiewisseling zelf is soms nuttig om de "sociale onrust" uit socio-economische of uit taalculturele hoek op te vangen. Natuurlijk wordt er geklaagd over de onstabiele van de Belgische regeringen. Maar misschien is dit de prijs voor de stabiliteit van het democratisch bestel. In ieder geval verkeert de discussie over dergelijke voorstellen nog in een beginstadium.

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

### III. De vroege debatten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

#### IV. De late debatten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Besluit: Andere problemen, andere oplossingen**

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

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

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

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

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

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

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

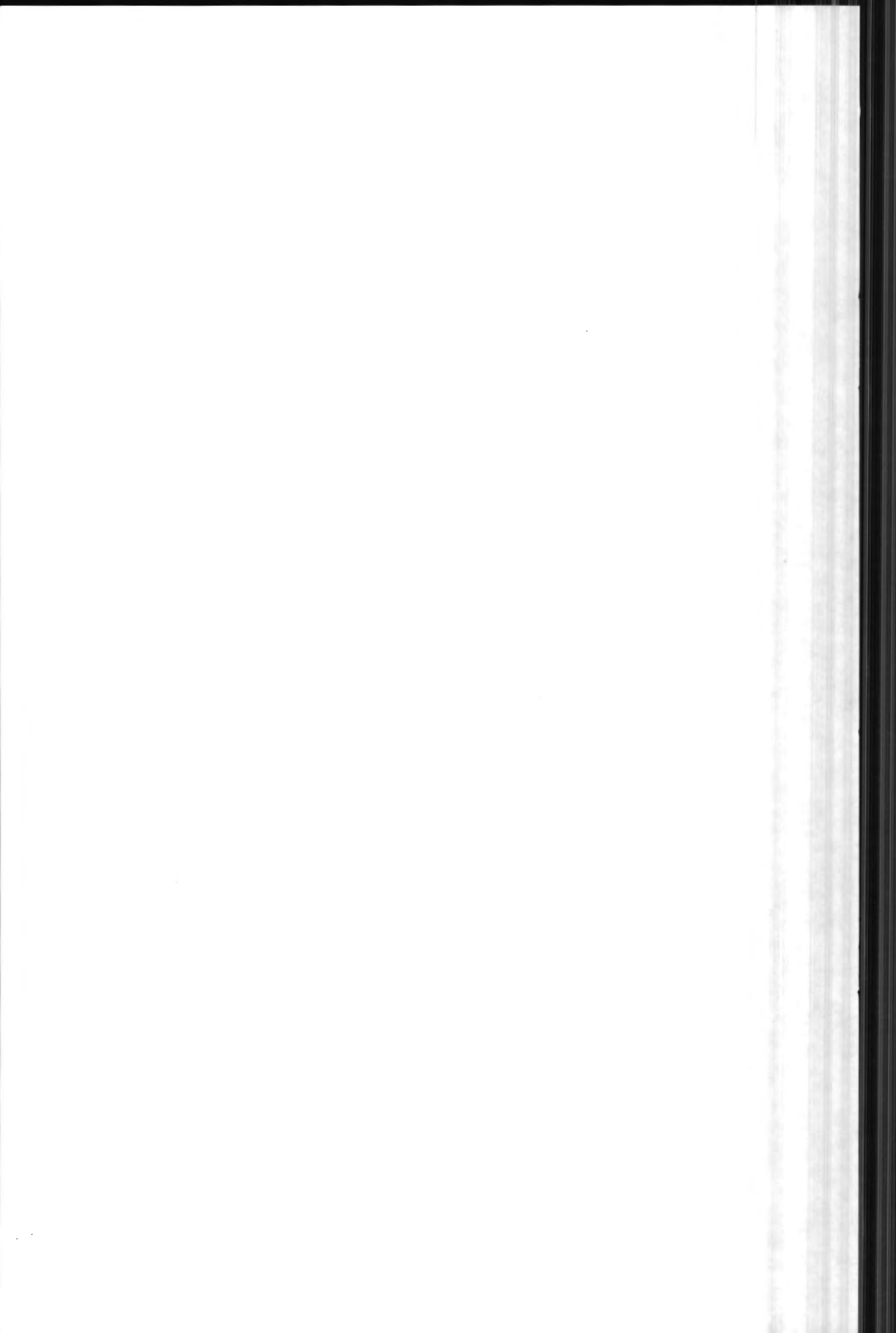
Deze tweede beweging in het communicatieproces wordt nogal eens verwaarloosd in het denken over democratie. Meer bepaald de parlementaire instelling heeft de taak om de politieke informatie zo te "vulgariseren" dat ze voor de burger verstaanbaar wordt. Deze vulgarisatie is een nieuwe gedaante van de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

### *Summary: Political alienation and parliamentary reform*

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

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

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



# De relatie parlement-regering in België\*

---

door Herman DE CROO

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.  
Volksvertegenwoordiger.

## Inleiding

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

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

De “voorverkiezing” van de kandidaten – de burger in zijn vrije keuze kan amper de rangschikking van de geprefabriceerde lijsten wijzigen – brengt ons tot een veel lager percentage van effectieve, doorslaggevende politieke deelname nu dan bij het begin van de Belgische onafhankelijkheid<sup>2</sup>.

Een beperkt aantal “groot kiezers” – niet eens alle leden, zelfs ver daarvan, van een gegeven politieke partij in een gegeven kiesomschrijving – nemen de ultieme beslissing van de “vooraanduiding” der verkiesbare kandidaten en hun opvolgers<sup>3</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## I. Weet de verkozene nog waarheen?

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



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

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

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

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

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

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

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

## II. De spanningsvelden tussen het parlement en de executieve.

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

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

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

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

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

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

### III. Parlementair verweer : uitbouw van documentatie en medewerking.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### IV. De regering

De etappes van de actie van de regering zijn welbekend.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## V. Nieuwe technieken

### A. *Bijzondere Machten*

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

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

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

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

Het Belgisch Staatsblad blijft terzake bijzonder verdraagzaam!

### B. *De onderzoekscommissies.*

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

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

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

### Besluit

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

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

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

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

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

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

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

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

*Summary: Government and Parliament in Belgium: a new relationship*

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

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

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

## Note sur le parlement et les mécanismes du pouvoir

---

par François PERIN

Professeur émérite de l'Université de l'Etat de Liège.

Le Parlement est né dans des circonstances historiques qu'il ne faut pas perdre de vue sous peine d'être piégé par un concept abstrait et de rejoindre, en méconnaissance de cause, le "choeur des lamentations" sur la "décadence" et le "dépérissement" du parlementarisme.

On invoque à tort et à travers la théorie de la séparation des pouvoirs qu'on impute à Montesquieu pour gémir sur l'abaissement actuel du Parlement. De cette "séparation" il ne reste que l'indépendance du pouvoir judiciaire.

L'essentiel de la pensée de Montesquieu est dans la philosophie des contrepoids. Cette philosophie est beaucoup plus "socio-politique" que juridique et institutionnelle. Le "modèle" anglais lui offrait l'image de trois forces politico-sociales existant réellement en Angleterre à l'époque : la Couronne, la Bourgeoisie et la Noblesse. Ces trois corps avaient fini après bien des péripéties, par être institutionnalisés : ils étaient en fait très distincts l'un de l'autre. C'est du jeu de leur contrepoids que Montesquieu espérait un bon équilibre et l'impossibilité de rétablir tout despotisme.

A notre époque, il ne reste rien de cette trilogie. La Couronne n'est plus un pouvoir réel, la noblesse non plus et la chambre des communes est élue au suffrage universel direct. Le leader dont le parti dispose de la majorité parlementaire, détient, avec son gouvernement, la réalité du pouvoir.

Le système belge (entre autres) est basé sur le principe du contrat-programme qui lie les partis dont les élus forment ensemble, après négociations, une majorité qui investit le gouvernement de sa confiance. Ce contrat-programme ne pouvait être négocié par des centaines de parlementaires. Il est le produit commun des délégués des oligarchies aptes à négocier. La discipline parlementaire est donc nécessaire sinon tout le système s'écroule et le pays devient ingouvernable.

Le pluralisme des partis est le fruit de la liberté. La négociation pacifique entre eux est la condition de la paix. Le compromis est nécessaire quelle que soit la déception des diverses opinions publiques. Le parlementaire qui rompt avec la discipline de vote au nom de son indépendance et de celle du parlement est souvent un hypocrite qui se cache sous cet alibi apparemment noble pour commettre simplement un acte de déloyauté qui peut mettre en péril la stabilité du système.

Notre société est libre grâce au jeu des contrepoids. Mais ces contrepoids sont ailleurs dans la société civile ; ils ne s'incarnent pas dans les institutions constitutionnelles comme c'était le cas dans le système anglais ancien. Ici, des groupes font pression en sens divers. C'est là que résident les contrepoids. Le gouvernement négocie avec eux.

Il ne faut donc plus se braquer sur une phraséologie issue d'un autre âge. Il faut chercher la genèse de la liberté réelle là où elle se trouve.

La lamentation sur le parlement est victime du piège des mots. L'analyse de la réalité socio-politique prévaut sur les principes devenus creux. Les bases de la société ont changé. Le droit constitutionnel sans la science politique n'est que futilité.

Il n'y a donc guère lieu se lamenter sur le déclin du parlement ; il ne fait que s'adapter à la réalité d'une société en évolution, constituée d'équilibres nouveaux. C'est dans le parlement élu que se forge une majorité pour le gouvernement, basée sur un accord entre des partis.

Le rôle du parlementaire ne se limite d'ailleurs pas là, surtout quand il appartient à la majorité : il devient indispensable dans le contrôle des budgets, de leur exécution et de l'évaluation des résultats.

*Summary: Some considerations on Parliament and power mechanisms*

*According to Montesquieu the dominant political powers in the society at that time were the Crown, the Nobility and the Bourgeoisie. The three parties balanced each other by engaging themselves in an unremitting strife and thus securing a steady society.*

*This three-cornered relationship has vanished in the 20th century. Nowadays the party leader of the majority party and the government hold virtual power. In Belgium the functioning of the political system rests on a 'programme agreement' to which all majority parties are bound by contract. Negotiations between the parties and the willingness to compromise are necessary prerequisites for the system's functioning. The parliamentary discipline is bound to be high.*

*In the 19th century the counterbalances came from Crown, Nobility and Bourgeoisie. Their interplay was secured by constitutionally entrenched institutions. Our society, however, rests on another mechanism of counterbalances. Plurality is guaranteed by the diverse pressure groups. The government is responsible for the equilibrium by its negotiations with the pressure groups. The role of the elected parliament in this modern mechanism is limited: it is the arena where a majority for the government arises based on an agreement between parties. Conclusively, there is no reason to lament over the decline of parliament. Parliament has to adapt itself to its new role in the changing society.*



## Naar een alternatieve Senaatsfunctie

---

door Frank SWAELEN,

Voorzitter van de Senaat.

Hoe belangrijk, complex en dringend het probleem van de aanpassing van de Senaat aan de nieuwe federale structuren ook mag zijn, toch mag het niet worden afgedaan zonder dat wij ons terzelfdertijd grondig bezinnen over de goede werking van de Belgische parlementaire democratie in haar geheel.

De wetgever is en blijft een essentieel element in de politieke besluitvorming, en de voorgenomen herziening van het statuut van de Senaat mag beslist niet tot gevolg hebben dat die besluitvorming na de hervorming moeizamer, trager, minder efficiënt of minder democratisch zou verlopen dan voorheen.

Integendeel, er is in ons land een wezenlijke nood aan verbetering van de politieke besluitvorming. Iedereen lijkt mij er overigens overtuigd van te zijn dat maatregelen moeten worden genomen om de continuïteit en de stabiliteit van het beleid te bevorderen.

Nu de tweede fase van de Staatshervorming voltrokken is, worden wij op acute wijze geconfronteerd met de noodzakelijke aanpassing van ons wetgevend bestel aan de federalisering van het beleid.

De overgang van de unitaire structuur waarvan de huidige Kamers – althans formeel – nog een exponent zijn, naar een polycentrisch systeem van beleidskeren vergt een aanpassing van ons parlementair systeem: dat is een punt waarover geen betwisting bestaat. Maar eens zover, beginnen de meningen al dadelijk uiteen te lopen.

Het meest bevreemdende standpunt lijkt mij dat te zijn van degenen die geen toekomst zien voor een hervormde Senaat en die hem dus zouden willen afschaffen.

Het komt mij nochtans voor dat een “tweede” kamer – of moet ik zeggen een “andere” kamer of een “eerste” kamer? – een noodzakelijk attribuut is van ieder federaal systeem: specialisten zeggen ons overigens dat er in de wereld weinig of geen bruikbare modellen van monocamerale federale staten te vinden zijn en ik verwijs hier graag naar de recente literatuur waarin het fenomeen van de “tweede kamers” in West-Europa op indringende en exhaustieve wijze wordt ontleed<sup>1</sup>. Het gaat hier om een instituut dat diep geworteld is in onze Westerse tradities en de weinige landen die eraan verzaakt hebben zijn alle gekenmerkt door hun homogeniteit in sociaal, cultureel en ideologisch opzicht.

In landen die daarentegen geconfronteerd zijn met een minder homogene bevolking, en a fortiori wanneer die heterogene samenstelling uitdrukking heeft ge-

---

(1) J. MASTIAS, GRANGÉ, *Les secondes Chambres du parlement en Europe occidentale*. Parijs, 1987.

vonden in een federaal statuut, ontmoet men telkens weer die complementaire Kamer met haar eigen functie, die dan beurtelings of terzelfdertijd wordt omschreven als "matigend", "regulerend", "verzoenend", "bemiddelend", "stabiliserend", "waarborgen verstrekkend", "afzwakkend", "evenwicht herstellend", en dergelijke meer.

Het is hier niet de plaats om lang uit te weiden over het sui-generis-karakter van het Belgisch federaliseringsproces, maar het geringe aantal componenten, de zwakheid van het nationaal bewustzijn en de sterke communautaire polarisatie (deze beide laatste aspecten worden geïllustreerd door de ontstentenis van nationale partijen) wijzen alle in de richting van mogelijke conflictsituaties die in elk geval beter voorkomen worden, maar die ook op de best mogelijke wijze beslecht moeten worden wanneer zij zich toch voordoen.

Naast de vertegenwoordiging van de Natie in haar geheel moet ongetwijfeld worden voorzien in een democratische vertegenwoordiging van de verschillende componenten van de Staat op het nationaal vlak. Zulke vergadering put uit die specifieke vertegenwoordiging haar eigen democratische legitimiteit, die verschillend is maar toch gelijkwaardig aan die van de nationaal gekozen Kamer.

In dat organieke kader moeten deze componenten een tribune vinden waar zij hun eigen zienswijzen kunnen uiteenzetten, hun verzuchtingen doen gelden, hun argumenten confronteren.

In dat kader moeten de uiteenlopende belangen en de politieke tegenstellingen worden opgevangen. Daar moet er naar gestreefd worden het globale evenwicht van onze compositie politieke structuur te handhaven of te herstellen. Daar moeten de minderheden een ruggesteun vinden wanneer zij ingevolge de zuivere toepassing van de wet van het getal niet ten volle aan hun trekken menen te komen.

Het volstaat klaarblijkelijk niet dat het overleg tussen de componenten onderling en tussen de Staat en zijn onderdelen enkel georganiseerd wordt op het niveau van de uitvoerende macht. Dat zou betekenen dat een "democratisch deficit" tot stand komt, in de aard van datgene dat heden aan onze Europese instellingen wordt aangewreven. Dat lijkt mij moeilijk verdedigbaar.

De onderlinge betrokkenheid van gemeenschappen en gewesten, enerzijds, en hun inspraak op het nationaal niveau, anderzijds, moeten integendeel veilig gesteld worden door toedoen van een democratisch politiek instrument, dat als zodanig een specifieke positie bekleedt naast de complementair met de klassieke "nationale vergadering", de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Om die opdracht te vervullen moet de Senaat uiteraard over de nodige bevoegdheden beschikken, maar ik deel de mening van degenen die het belang onderstrepen van het verwerven van een werkelijk moreel gezag, in contrast met de zuiver politieke macht, zoals dat op een treffende manier door Cicero werd uitgedrukt met de woorden: "Potestas in populo, auctoritas in Senatu".

Het is uiteraard de taak van die hoge vergadering zichzelf waar te maken. Het is haar verantwoordelijkheid door de waarde van haar inbreng in het politieke leven en in de wetgevende arbeid, dat zo nodige gezag te verwerven, zonder hetwelk haar bestaan op losse schroeven zou kunnen komen te staan.

Die Senaat is dus zeker geen louter agglomeraat van gemeenschappen en gewesten. In de lijn van de federalistische theorie moet het een volwaardige nationale instelling zijn, die het welzijn en de cohesie van heel de nationale gemeenschap behartigt.

Ik geef grif toe dat ik hier aan een tere plek van mijn betoog gekomen ben, want ik moet hier het probleem van de "Bundestreue" aansnijden. De zwakheid van het nationaal politiek bewustzijn in ons land is nu eenmaal een basisgegeven en dat het bezit van een bepaalde geestesgesteldheid nu eenmaal ook niet via een rechtsregel kan worden opgelegd, is ook wel evident. De wezenlijke vraag is uiteraard of wij de wil hebben om samen te blijven of niet. Welnu, de vraag stellen is ze beantwoorden: de immense meerderheid van onze bevolking wenst geen scheiding. Derhalve komt aan ons de verantwoordelijkheid toe om de instellingen te scheppen en te bezielen die een zo harmonisch mogelijke coëxistentie in de hand kunnen werken.

Een laatste – bijzonder persoonlijke – bedenking om dit deel van mijn betoog te besluiten: de klassieke nationale souvereiniteit wordt – hier en elders – terzelfdertijd geconfronteerd met het subnationaal fenomeen van de gewestvorming en met de ontwikkeling van een supranationale politieke dimensie.

Daar waar de Kamer de zuivere belichaming is en blijft van de nationale souvereiniteit, kan het dan niet wenselijk zijn te onderzoeken of de nieuwe Senaat geen meer evenwichtige structuur zou vertonen indien hij ook nader bij het Europese politieke gebeuren betrokken kon worden? Het komt mij inderdaad voor dat de Europese dimensie beter in ons politiek denken zou horen te worden geïntegreerd. Te dien einde kunnen diverse initiatieven ter studie genomen worden, zoals b.v. het nader bij elkaar brengen van het Europees mandaat en het senatoriaal mandaat. In elk geval meen ik dat de huidige Senaat op dit stuk thans niet voldoende aan zijn trekken komt.

Laten wij, na deze ruw geborstelde contouren, even onderzoeken welke specifieke bevoegdheden aan de hervormde Senaat ten deel moeten vallen.

Een vrij algemene consensus lijkt er in elk geval te bestaan – en dit is wel de logica zelf – om aan de Senaat een zelfde bevoegdheid te verlenen als die van de Kamer, op het stuk van de herziening van de Grondwet en de wetten die onze politieke instellingen betreffen. Dat geldt natuurlijk in het bijzonder voor de wetten die met een bijzondere meerderheid moeten worden goedgekeurd.

Het lijkt zeker niet onzinnig te overwegen dat de Senaat bij voorrang van de desbetreffende ontwerp teksten kennis neemt. Het lijkt mij evident dat deze bevoegdheid ook het recht van initiatief omvat.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de politieke controlebevoegdheid van de Senaat in ruime kring in vraag wordt gesteld op grond van de redenering dat zij een nodeloze herhaling vormt van de taak die ook reeds door de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt waargenomen. Op te merken valt dat de controlebevoegdheid *sensu lato* ook de bevoegdheid in begrotingszaken omvat.

Terloops moet er hier worden aan herinnerd dat artikel 40 van de Grondwet, dat aan elke Kamer het recht van onderzoek verleent, niet voor herziening vatbaar is gesteld. Zodoende wordt in hoofde van de Senaat een bevoegdheid bestendig

die in de lijn ligt van de opvattingen die ertoe strekken aan de Senaat een ombudsfunctie toe te kennen.

In de derde plaats moeten wij aandacht besteden aan de "gewone" normatieve wetgeving. Hier past beslist de vaststelling: tot capita, tot sensus!

Zo zijn er degenen die zweren bij het instellen van een evocatierecht; anderen houden het bij min of meer scherp afgelijnde bevoegdheidspakketten; nog anderen stellen voor subtiele *distinguo's* in te voeren tussen exclusieve, prioritaire en gedeelde bevoegdheden... en allicht zijn er nog verschillende andere suggesties in de maak.

Men veroorlove mij hier geen voorkeur uit te spreken, op welke manier ook, dat de ontwerp teksten bij de Senaat aanhangig worden gemaakt. Laten wij niet uit het oog verliezen dat de Senaat een lange en eerbiedwaardige traditie van zorgvuldig en gezaghebbend wetgevend werk achter de rug heeft. Het komt er op aan dat die traditie kan worden bestendigd.

Wel moet men bedenken dat het toenemen van de politieke verwijdering tussen de Kamer en de Senaat de behoefte aan overleg tussen beide Kamers voelbaar zal maken. Velen zijn de mening toegedaan dat de Kamer uiteindelijk het laatste woord moet krijgen. Als dat zo moet zijn, dan zal grondig moeten worden nagedacht over de aard van de arbitrageprocedures die aan die eindstemming vooraf zullen dienen te gaan.

Ik kan ook niet stilzwijgend voorbijgaan aan het standpunt van degenen die menen dat het onlogisch is zich voorstander te verklaren van een bicamerale wetgevingsprocedure zonder het principe door te trekken naar de decreten en de ordonnanties toe. Volgens hen impliceert zulks dat de overeenkomstige taalgroepen van de Senaat op analoge wijze als de plenaire vergadering kennis nemen van de door de Raden aangenomen decreten (of ordonnanties). Toch mag men, gezien het aantal en de ongelijksoortigheid van de Raden, de technische moeilijkheden van zulke procedures niet onderschatten.

Sommigen stellen de vraag of in deze samenhang nog plaats overblijft voor wetgevend initiatiefrecht. In de huidige stand van het debat is het moeilijk hieromtrent stelling te nemen. In elk geval lijkt het mij belangrijk dat de Senaat eigenmachtig stelling kan nemen, standpunten naar voren kan brengen, suggesties kan formuleren...

Anderzijds ligt het voor de hand dat de Senaat als voorheen bevoegd blijft om kandidaten voor te dragen voor vacante posten in het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State, alsook om samen met de Kamer op te treden in bepaalde aangelegenheden die de monarchie betreffen.

Tenslotte, ligt het beslist in de lijn van de nieuwe functies van de Senaat dat hij ermede wordt belast te bemiddelen tussen de verschillende componenten van de Staat wanneer er belangenconflicten ontstaan. Zulks impliceert een herziening van de regeling inzake belangenconflicten die bij de gewone wet van 9 augustus 1980 werd ingesteld en waarvan bezwaarlijk kan worden gezegd dat zij een grote bron van voldoening is geweest.

In dit opzicht kan in de eerste plaats worden gedacht aan het instellen van een paritaire Senaatscommissie die in elk geval de taak zou overnemen die men op

dit stuk in 1980 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft willen toevertrouwen en wellicht ook een deel van de taak van het overlegcomité dat bij dezelfde wet werd gecreëerd.

Wij moeten bekennen dat wij op het domein van de beslechting van dat soort politieke conflicten nog niet veel ervaring en ook geen traditie bezitten. In verband met de alarmbelprocedure van artikel 38bis van de Grondwet is wel eens gezegd dat deze bepaling eigenlijk slechts een eerste proeve was van een volwaardig systeem ter beslechting van zulke problemen. Laten wij hopen dat de nieuwe Senaat de weg zal weten te tonen naar een vervolmaking van die verschillende procedures, die naar mijn gevoelens best in een harmonieus geheel zouden worden versmolten.

Laten wij toch ook iets zeggen over de samenstelling van de hervormde Senaat, zij het ook dat dit hier vandaag niet het hoofdzakelijk punt van discussie is. Ik meen mij in de gegeven omstandigheden te mogen beperken tot een viertal bondige beschouwingen.

1. Sedert men is afgestapt van het concept van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarbij men de senatoren met de leden van de Raden zou vereenzelvigen, zijn de verbeeldingen aan het werk gegaan en het resultaat ervan is een hele panoplie van voorstellen, waarvan tot nog toe geen enkel een ruime consensus in de wacht schijnt te hebben kunnen slepen. Voor de toekomstige onderhandelaars is er dus nog werk weggelegd. De meesten schijnen echter wel akkoord te gaan om de leden van de Gewest- en Gemeenschapsraden rechtstreeks te laten verkiezen en bijgevolg een onverenigbaarheid in te stellen tussen dit mandaat en het mandaat van lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Wat de Senaat betreft, komt het mij voor dat dit probleem van het dubbel mandaat in de toekomst veel minder betekenis zal hebben dan vandaag. De vraag zal dan nog uiteindelijk zijn welke graad van binding tussen de Raden en de senatoren wenselijk wordt geacht of, met andere woorden, welke "allégeance" van de senatoren jegens de respectieve Raden verwacht wordt.

2. Van de nieuwe Senaat wordt verwacht dat hij blijk zal weten te geven van bedachtzaamheid, gematigdheid, politieke wijsheid... Derhalve lijkt het nodig dat bij de aanwijzing van de senatoren bij voorkeur mensen in aanmerking kunnen komen die de gelegenheid hebben gehad om een genoegzame politieke ervaring op te doen.

3. De getalsterkte van de Senaat vormt een probleem dat niet enkel de Senaat zelf, maar alle assemblees aanbelangt. Immers – en gelukkig maar – is nu het principe algemeen aanvaard dat het globaal aantal gekozenen best niet wordt verhoogd. Het komt er dus op aan een billijke verdeelsleutel over de diverse vergaderingen uit te werken en er zorg voor te dragen dat in elke assemblee een voldoende representativiteit verzekerd blijft. Uit oefeningen die in die zin reeds werden uitgevoerd blijkt dat dit niet bepaald de kwadratuur van de cirkel is!

4. Ten slotte nog een woord over het probleem van de paritaire samenstelling die door sommigen wordt voorgestaan ter vrijwaring van de belangen van de minderheidsgroepen, een probleem dat zeker niet uit de weg mag worden gegaan.

Ik wil er hier wel op wijzen dat er in België meer dan één minderheid bestaat, en dat zij wellicht allemaal op zekere garanties aanspraak zullen willen maken.

Ik zie echter ook een ander technisch probleem. Dat is dat deze aangelegenheid niet kan worden geregeld zonder dat men rekening houdt met de bestaande regelen inzake gekwalificeerde meerderheden zoals de tweederde meerderheid, waarin is voorzien bij artikel 132 en de bijzondere meerderheden, zoals bepaald bij artikel 1, laatste lid, van de Grondwet.

Ten aanzien van de soms opduikende vraag naar "een alternatieve Senaatsfunctie" geloof ik dat er echt geen reden is – en ik hoop dat dit nu wel duidelijk is – om onze hersenen te pijnigen over de noodzaak en de substantie van zulke alternatieve functie. Die functie moet echt niet worden uitgedacht. De complementariteit van de hervormde Senaat ten overstaan van de nationale Kamer is mijn inziens een logisch en natuurlijk uitvloeisel van de institutionele ontwikkeling die ons land doormaakt.

Daarmee wil niet gezegd zijn dat het probleem eenvoudig is. Wel integendeel. De woorden van de Duitse Bondspresident Richard von Weizsäcker: "Aber wir sind nicht die einzigen auf der Welt, die ein schwieriges Vaterland haben. Das sollten wir nicht vergessen", gelden ook voor ons. Ook wij zijn veroordeeld om moeilijke paden te bewandelen. Het kan nooit een eenvoudige taak zijn volmaakte staatsstructuren op te bouwen. Het zal dus nog heel wat wikken en wegen vergen om een verantwoorde keuze te maken tussen de vele uiteenlopende opties die zich aandienen en ik ben mij wel bewust van de verantwoordelijkheid die terzake op de Senaat zelf rust.

Plato meende dat *dié* staat gelukkig zal zijn waar de wijsgeren bewindslieden zijn of de bewindslieden wijsgeren. Laten wij dus de hoop koesteren dat de senatoren de nodige filosofische onthechting aan de dag zullen leggen wanneer zij over het lot van hun eigen instelling zullen hebben te beslissen. Wat mij betreft is die verwachting overigens meer dan louter platonisch.

### *Summary: Towards an alternative function for the Senate*

*The federalisation of the Belgian state requires a rethinking of the legislature, especially of the Senate. A 'Second Chamber' seems a necessary prerequisite for a federal system. It usually serves as a forum of representation of the different components of the federation, deliberation and national cohesion. In the future the Senate could also become closer involved into European politics.*

*As far as the specific redrawing of the powers of the new Senate concerns, opinions differ considerably. Firstly, nearly all parties agree the Senate should have the same powers as the House of Representatives to revise the Constitution and laws on the political institutions. Secondly, there is far less unanimity on the question whether the control powers of the Senate should be as extensive as the House of Representatives'. In the current state reform the Senate retains its right of investigation. Thirdly, the role that the Senate and the House of Representatives in the 'ordinary' legislative work can play has to be well defined. There are many ways to redistribute the legislative power. Whatever the principle will be, it is essential to work out a reasonable arbitration procedure between the two chambers. Fourthly, the Senate should retain its power to propose candidatures for the high courts and to act together with the House of Representatives in matters of the monarchy. Fifthly, the Senate should grow into the principal body of mediation*

*for conflicts between the different components of the federal state. The last point of discussion in the reform of the Senate is its future composition. Guiding principles should be: a certain allegiance between the councils of regions and communities and the national Senate, an expression of political experience, no increase of the total number of representatives and a fair representation of the minorities.*





# La rénovation du Parlement

---

par Charles-Ferdinand NOTHOMB

Président de la Chambre des Représentants

Le régime parlementaire représentatif fait aujourd'hui l'objet d'un consensus en Europe. Les derniers progrès démocratiques, en Espagne et au Portugal, ont été en ce sens. En Belgique, par ailleurs, les nouvelles institutions créées depuis vingt ans ont reproduit le système représentatif parlementaire à d'autres niveaux.

Dans ce système l'acte démocratique principal reste l'élection du Parlement qui, à son tour, est chargé d'investir le Gouvernement, de voter les budgets, de discuter et d'adopter les lois et de contrôler le Gouvernement.

Mais à côté de cette pérennité du consensus sur le régime parlementaire, il y a des éléments nouveaux et perturbants tels que :

- a) l'omniprésence de la télévision et donc de l'image directe simplifiée comme média principal de la vie publique pour les citoyens
- b) l'accumulation après trente ans d'interventions abondantes de la puissance publique : législation, réglementation, administration et dépenses publiques
- c) une augmentation parallèle du personnel politique (cabinets ministériels, collaborateurs des parlementaires), para-politiques (personnel des groupes de pression, fonctions juridictionnelles) et de leurs actions (ce monde gonflé vit davantage sur lui-même en interaction et s'éloigne du public) (1 million d'interventions individuelles des parlementaires par an)<sup>1</sup>
- d) et en même temps, la création de nouveaux organes parlementaires au niveau européen et au niveau régional qui divisent le travail mais accroissent la complexité.

Rénover le Parlement c'est, dans ce contexte, restaurer les fonctions essentielles de l'institution : le pouvoir budgétaire, l'action législative et le contrôle du Gouvernement.

## I. Le pouvoir budgétaire

Jusqu'à 1989, la Chambre votait annuellement des crédits pour 2.000 milliards et consacrait pour cela 31H20 au budget des voies et moyens et de la dette publique (séance plénière), 6H15 aux crédits provisoires et au feuilleton d'ajustement dont environ la moitié en séance publique de commission (commission du budget) et 112H35 aux discussions de contrôle budgétaire (budget des départements et

---

(1) Selon une estimation de Lieven De Winter, assistant UCL.

ce compris le budget des dotations et celui des dotations aux Communautés et Régions), dont environ 40H00 en séance publique de commission<sup>2</sup>.

Suite à l'adoption de la loi sur le financement des Communautés et Régions, ces dernières entités recevront des moyens financiers d'environ 670 milliards de FB. Toutefois, en vertu de l'article 53 de la loi sur le financement des Communautés et Régions, le budget des voies et moyens, voté au niveau de l'Etat central, détermine les montants des impôts régionaux et "communautaires" conformément aux articles 3, 36, 12 et 34 et 5 § 3 de la dite loi.

Si donc la Chambre n'aura plus à l'avenir à contrôler les dépenses que pour environ 1.350 milliards elle n'en reste pas moins, en tant qu'entité du Parlement national, compétente pour la répartition de l'ensemble des recettes de l'Etat. L'on voit que le Parlement national exerce à ce niveau une compétence particulière qui est d'être redevable de l'ensemble de l'organisation institutionnelle.

A cet égard l'on notera que l'année 1989 est une année particulière puisque le budget des voies et moyens a été voté à temps mais avant la nouvelle loi sur le financement des Communautés et Régions et que le Gouvernement doit introduire une loi modifiant le budget des voies et moyens conformément à l'article 53 précité. Voilà pour le budget des recettes.

En ce qui concerne les budgets de dépenses, il faut bien avouer que la situation est loin d'être satisfaisante puisque leur discussion a lieu la plupart du temps alors que les dépenses sont déjà entamées, c'est-à-dire pour le 31 mars les meilleures années, le 30 juin les années suivantes, le 31 décembre les mauvaises années et même à posteriori les très mauvaises années. Il faut en outre reconnaître que le dérapage budgétaire des dix dernières années n'est pas à mettre seulement au passif du Gouvernement mais est aussi l'effet d'une faiblesse du système parlementaire.

Un projet de réforme de la méthode de discussion des budgets a été préparé par un groupe de travail mixte (Gouvernement/Parlement) sous mon prédécesseur. Il prévoyait notamment un budget général des dépenses dont la ventilation précise serait concrétisée par des arrêtés royaux fixant le budget de chaque département.

Sur base d'un texte qui reprenait les conclusions de ce groupe de travail, un groupe de travail, puis la sous-commission du budget de la Chambre, constituée à cette fin a examiné trois propositions de loi (n° 656/1 à 5, n° 670, n° 681) de MM. Defosset et consorts, Vandenbroucke, Daems et Verhofstadt, autant d'applications différentes du principe du budget global, et rédigé un texte commun avec l'assistance de fonctionnaires de la Cour des Comptes et de membres du cabinet du Ministre du Budget.

Ce texte commun a été discuté en Commission du budget le mercredi 22 février 89 et adopté par la Commission. L'adoption par la Chambre de pareille réforme constitue à mes yeux une étape essentielle de la rénovation du pouvoir budgétaire du Parlement.

---

(2) Il est à noter qu'il s'agit d'une estimation basée sur l'année 1985 étant entendu que la révision du règlement de la Chambre organisant d'une manière nouvelle les travaux en commission date du 25 avril 1985.

D'autres modifications que celle du budget global sont également apportées à la procédure budgétaire classique notamment pour ce qui concerne les fonds.

Cette réforme doit être maintenant mise en œuvre et appliquée et surtout sur la base du nouveau texte, du nouveau consensus, et de l'expérience désastreuse des dix dernières années, il faut faire reprendre par les parlementaires leur rôle de gardiens de l'orthodoxie budgétaire.

## II. L'action législative

Dans un autre ordre d'idées, il convient de réfléchir sur l'action législative en général et en particulier sur l'abondance législative et réglementaire ainsi que sur les différents remèdes qui permettraient d'atténuer la complexité, de corriger les mauvaises rédactions et de simplifier voire supprimer les textes superflus. L'on pense ici aux lois-cadres, à la coordination législative, aux travaux de divers commissaires royaux à la réforme, à la législation déléguée...

Je ne souhaite pas examiner ici chacune de ces techniques, mais je voudrais insister d'une part sur ce que les droits des citoyens trouvent leur garantie dans le respect du pouvoir législatif, ce qui entraîne dans le système belge une certaine complexité ; et d'autre part, que la possibilité d'une discussion rapide des projets et propositions de lois grâce à une bonne organisation des travaux est une nécessité pour le Parlement. C'est une nécessité pour contrer l'argument de la lenteur évoqué par le Gouvernement en vue de recourir à des pouvoirs spéciaux. C'est une nécessité pour contrer la tentation des juridictions se trouvant devant un vide législatif de *faire* le droit plutôt que *dire* le droit.

Donc, il me paraît important que le législateur se prononce sur la question de l'avortement, comme il était important qu'il se prononce sur les difficiles controverses du régime linguistique des mandataires des communes à statut spécial.

## III. Le contrôle du Gouvernement

Le contrôle de l'Exécutif s'effectue via les votes de confiance à l'issue des discussions budgétaires, des communications et déclarations gouvernementales, et via les interpellations, questions, commissions d'enquête et le travail parlementaire au jour le jour.

Des réformes réalisées par mon prédécesseur ont rationalisé ce contrôle. Tout d'abord, c'est davantage en commission que le travail technique s'effectue et chaque commission entend son ministre. C'est devant ces organes spécialisés que les interpellations à objet particulier sont développées (en séance publique dans ces cas). Le renforcement des commissions doit rester l'axe principal du renforcement du contrôle parlementaire.

Seules les interpellations à caractère très général doivent avoir lieu en séance plénière de la Chambre. Il en va de même des questions orales d'actualité et d'intérêt général (limitées à 1 heure le jeudi après-midi). Il y a aussi de nouvelles formules, qui permettent d'anticiper l'action du Gouvernement. Par exemple, le Comité d'Avis chargé de questions européennes de la Chambre (article 100 du Règlement) a fait des rapports d'initiative amenant le Gouvernement à réagir.

Ensuite, la nécessité d'anticiper les évolutions socio-économiques ou institutionnelles peut être réalisée par le biais d'auditions et de colloques. Ainsi l'on a entendu ce 21 février 1989, MM. Lauvaux et Senelle, en commission de révision de la Constitution sur le problème de la séparation des pouvoirs.

Le Parlement dispose d'ailleurs désormais d'une infrastructure qui lui permet aujourd'hui d'être le lieu de réflexions préalables à l'adoption des lois. La Conférence des Présidents vient d'autoriser le centre interuniversitaire de droit public d'organiser des colloques dans la maison des Parlementaires. Je pense qu'un colloque comme celui du Politologisch Instituut eût très bien pu être organisé dans le même lieu.

Trois aspects particuliers du contrôle de l'Exécutif méritent un bref examen.

D'abord le rôle des *commissions* d'enquête. Il s'agit d'un procédé de contrôle particulier qu'il y a lieu d'utiliser de manière prudente afin de ne pas en éteindre l'impact. Il suffit de rappeler à cet égard que depuis 1830, 9 commissions d'enquête ont été instituées à la Chambre (3 au Sénat) dont 4 depuis 1985. Ces commissions doivent travailler vite, aboutir à des conclusions pratiques et ne pas sortir du cadre de leur mission, c'est-à-dire tout d'abord de la mission du Parlement, afin de préparer son action législative et mieux assurer son droit de contrôle.

Mais il existe aussi une commission des pétitions dont on pourrait songer à revitaliser l'action (ombudsman ou "révélateur" des aspirations des citoyens adressées à leurs représentants élus) (voir articles 95 et 96 du règlement).

Par ailleurs, il existe une commission ad hoc chargée de l'examen des cahiers de la Cour des Comptes qui doit être revalorisée et dont la compétence doit être élargie. Cette commission ad hoc a été récemment reconstituée et s'est réunie fin février 1989 afin d'étudier un texte de loi pour empêcher l'abus d'opérations de trésorerie par le Gouvernement en-dehors des autorisations budgétaires. Les comptes eux-mêmes sont jusqu'ici soumis au Parlement avec plusieurs années de retard. Leur contrôle et leur approbation n'a d'ailleurs presque plus de sens après ce délai et est devenu une pure formalité. Avec la réforme budgétaire préparée, les comptes pourront être soumis au Parlement dans l'année qui suit l'exercice et dès à présent on pourra sur un terminal computer reliant la Chambre à la Cour des Comptes, contrôler en cours d'exercice l'évolution des comptes.

La rénovation du Parlement passe également par de meilleures relations entre le Parlement et les citoyens. Il y a deux problèmes à traiter : l'éloignement des médias et la complexité issue de la multiplication des Assemblées.

J'ai fait sur le premier de ces points différentes suggestions qui sont pour partie encore examinées par un groupe de travail sur l'audiovisuel.

Pour ce qui est de la multiplication des Assemblées, le premier point d'actualité tourne autour de la réforme du Sénat qui peut être l'articulation entre les Conseils et la Chambre. Le second point concerne les relations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, mais cela est un autre sujet fascinant de discussion.

Si le système parlementaire qui a la légitimité veut reconquérir son influence concrète dans ce monde où tout va vite et est si complexe et si branché sur les médias, il doit prendre davantage l'habitude d'anticiper, que ce soit dans sa dis-

cussion avec l'Exécutif avant que les processus administratifs et de concertation aient pré-figé ce que seront les décisions et les textes, ou dans le processus législatif, où les concepts fondamentaux nouveaux doivent être pris en charge longtemps avant que ne devienne possible la concrétisation dans un texte juridique précis à discuter.

### *Summary: The renovation of Parliament*

*Although there is a consensus about the representative parliamentary system throughout Europe, it is in a state of crisis.*

*To renovate Parliament means to restore the essential functions of that institution: budgetary power, legislative action and control of the government.*

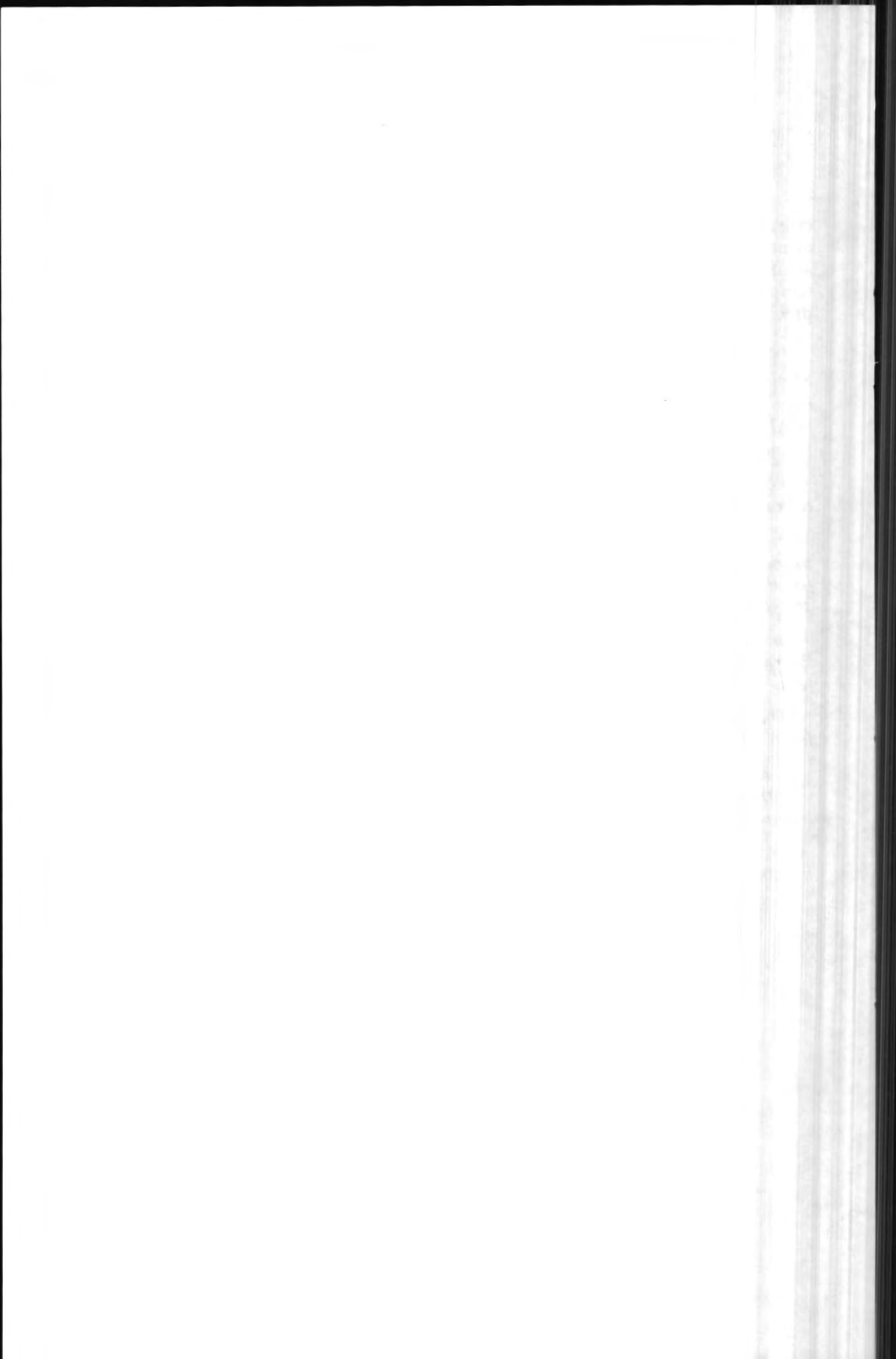
*In the field of budget a reform to institute a general budget on expenditure and to impose stricter rules on the funds as well as a very tight budgetary schedule for the government, beside the budget on revenues, was passed by the House at the end of March 1989.*

*In the legislative sphere new approaches should be considered so as to enable Parliament to reduce the complexity of the legislation, to correct badly written texts and to get rid altogether of superfluous texts.*

*The citizens' rights can only be fully safeguarded by a well functioning legislative assembly.*

*A rationalisation of the control on governmental action is necessary in the field of parliamentary commissions and particularly the commissions of enquiry, petitions and the scrutiny of State expenditure.*

*To conclude it should be noted that the renovation of Parliament must go hand in hand with better relations with the common citizen.*



# Informatiestromen en gegevensbanken in de parlementaire werkzaamheden

door Louis VANVELTHOVEN

Voorzitter van de Vlaamse Raad

“Een paar eeuwen geleden kon een wetenschapsmens nog beweren dat hij een ruime kennis had van zijn vak. De dag van heden is het zelfs voor specialisten in een bepaalde discipline niet meer mogelijk de evolutie op de voet te volgen. Wanneer een arts b.v. alle ontwikkelingen op medisch gebied zou willen kennen, dan zou 1 procent van deze informatie hem 5 uur lectuur per dag kosten. Gelukkig bestaat ook voor hem de computer...”

Zo luidt de inleiding van een artikel dat mij onder de titel “Kennis is nu nog meer macht” in een presentatienummer van EOS, een magazine voor wetenschap en technologie, onder ogen viel. Uiteraard maakte ik hierbij de associatie met de allegorie van F-16's en tweedekkers, die ik destijds heb gemaakt om het hemelsbrede verschil inzake toegang tot de informatie tussen de uitvoerende en de wetgevende macht aan de kaak te stellen. Bedenk daarbij dat de uitvoerende zowel als de wetgevende macht regelgevend moeten optreden in de brede waaier van materies die Staat, volk en burger aanbelangen.

Vergeleken bij de arts, zou een politiek mandataris met 24 uur lectuur per dag nog tekort schieten.

Als oplossing voor het probleem van de toegang tot de informatie en de daaruit voortvloeiende kenniswerving, wordt de computer steevast als een “deus ex machina” naar voren geschoven. Met hem wordt de mens van een zwaar juk bevrijd en krijgt hij moeiteloos toegang tot de tuin van kennis en wetenschappen. Tot deze conclusie laten velen zich in een roes van optimisme verleiden.

Uiteraard, de computer biedt de mens de mogelijkheid om binnen een kort tijdsbestek een maximum aan informatie te verwerven.

Uiteraard, een doeltreffende ontsluiting van de informatiebronnen is bevorderlijk voor het tot stand komen van beleidsvisies en kan op efficiënte wijze politieke besluitvorming versnellen.

## I. Het parlementaire werk

Het begrip “parlementair werk” kan vanuit diverse gezichtshoeken worden bekeken.

Zo kunnen we o.m. onderscheiden : het werk naar de instelling toe, maar ook het werk van het parlamentslid als individu of lid van een bepaalde politieke groep.

Naar de instelling toe betekent parlementair werk o.m. het opstellen van wetten aan de hand van ontwerpen, voorstellen, amendering en rapportering en het goedkeuren van de begrotingen en het voorzien in de Rijksmiddelen.

Daarenboven ligt er een belangrijke opdracht in het toezicht op de uitvoerende macht : door middel van het interpellatierecht en het systeem van parlementaire vragen.

Dat alles wordt geschraagd door een reglementaire structuur die de procedures formeel regelt en in de raadpleging van de Raad van State en/of het Arbitragehof kan voorzien.

Het parlamentslid manifesteert zich in dit geheel binnen het kader van zijn politieke overtuiging en van de politieke fractie, waarin afspraken over de te volgen strategie en standpunten worden gemaakt.

Als verkozene van het volk wordt het parlamentslid geacht voeling te hebben met de bevolking en de publieke opinie. Het parlement moet immers de spiegel zijn van wat het volk beroert.

## II. Informatiestromen in en rond het Parlement

Het parlementair werk in zijn totaliteit kan als een verwerkingsfase van informatie worden beschouwd. Via de procedures van wetgeving of toezicht komen wetten tot stand of worden ministeriële verklaringen uitgelokt. Dit interne proces is op zichzelf bron van informatie (voorbereidende werkzaamheden, ministeriële toelichtingen en engagement rond interpretatie en toepassing van de regelgeving).

De externe informatie komt uit diverse bronnen en is : ofwel rechtstreeks aanleiding tot wetgevende initiatieven of interpellaties en vragen ; ofwel behoort zij tot de brede documentaire sfeer, die kan worden aangewend tot stoffering van het dossier.

Concreet vereist een doeltreffende beheersing van het parlementair werk bijgevolg een vlotte toegang tot deze twee grote domeinen : de typische parlementaire informatie enerzijds en de externe informatie anderzijds.

### A. *De typische parlementaire informatie*

Inzake de typische parlementaire informatie dient een onderscheid gemaakt tussen : de inhoud van de parlementaire stukken en de stand van de werkzaamheden ten aanzien van de afhandeling enerzijds en de informatie over het parlementaire toezicht anderzijds.

Deze informatie komt in het parlement zelf tot stand. Zij is niet alleen van wezenlijk belang voor de interne werking, maar betekent ook een belangrijke bron van informatie naar de buitenwereld toe.

Onverminderd de autonomie van de instellingen komt dit type van informatie als een coherent geheel naar voren over de bicamerale constructie van Kamer en Senaat heen. In dit verband moet de aandacht gevestigd worden op het feit dat de jongste decennia, tengevolge van de grondwetsherzieningen, een nieuwe toestand ontstaat. De culturele autonomie en de regionalisering brachten een herverkaveling van de bevoegdheden mee. Ze leidden tot het ontstaan van gemeenschaps- en/of regionale parlementaire instellingen, evenveel bronnen van parlementaire informatie.



Door het dubbelmandaat van de parlementsleden stroomt de informatie thans nog door naar het nationaal niveau en omgekeerd. De in uitzicht gestelde opheffing van het dubbel mandaat dreigt echter een radicale breuk in deze informatiestroom tussen de verschillende instellingen teweeg te brengen.

Is het dan vermetel zich af te vragen hoe – in het kader van de Europese eenwording anno 1992 – de parlementaire informatie tussen de diverse instellingen zal worden georganiseerd?

### B. *De externe informatie*

De externe informatie anderzijds bevat de relatie van het parlement en de parlementsleden tot de uitvoerende macht, tot de rechterlijke macht, tot de supranationale en internationale instellingen en tot de bibliotheek, omvattend algemene en bijzondere informatie en documentatie.

De uitvoerende macht, d.w.z. de regering, de ministeriële kabinetten en de administratie, kan informatie verschaffen over de wetten, de uitvoeringsbesluiten en de coördinatie daarvan; over de begroting, de stand van de uitgaven en van de rekeningen; over de economische gegevens en modellen en tenslotte de statistieken.

Het betreft hier informatie die deels tot het publiek domein behoort. Ze wordt echter voor een stuk afgegrensd door de principes van de scheiding der machten, van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de zwijgplicht van de administratie.

De rechterlijke macht is de bron van rechtspraak op basis van vonnissen en arresten.

Inzake de supranationale en internationale instellingen denken we voornamelijk aan de EEG als informatiebron inzake supranationale regelgeving.

Het raadplegen van boeken, tijdschriften, persartikelen en persdossiers in de bibliotheek verschaft algemene informatie en documentatie.

Uit voorgaande beknopte opsomming blijkt dat het parlementair werk zich voltrekt in een quasi onoverzichtelijk geworden netwerk van informatiestromen, waarin elk parlementslid nagenoeg ongewapend terecht komt.

De werking van de studiediensten van de partijen, van sociale en culturele organisaties, van de economische, financiële en universitaire instellingen enz. vullen voor een deel deze leemte op. De introductie van individuele hulp voor de parlementsleden en de aanstelling van wetenschappelijke medewerkers voor de fractiesecretariaten hebben verbetering meegebracht.

Toch blijven de informatiegaring en het samenstellen van dossiers zware klussen voor het parlementslid. Steeds onder tijdsdruk werkend, worstelt het parlementslid al te vaak met een informatiehandicap in zijn dialoog met de regering.

### III. De computer en databanken als werkmiddelen

Om de toegang tot hogervermelde informatie sneller en efficiënter mogelijk te maken is de introductie en het gebruik van de computer een absolute must. Een

enorme hoeveelheid gegevens kunnen worden opgeslagen onder de vorm van databanken van het hiërarchische, relationele of documentaire type.

Al naargelang het type van toestel, het operating system en de gekozen software verschillen de procedures en de taal waarmee de computer wordt ondervraagd.

Dit brengt mee dat de eind-gebruiker, hij die informatie zoekt, vooraf moet weten welke informatie is opgeslagen, onder welke vorm en op welke wijze de gegevens kunnen worden opgevraagd.

Rekening houdend met deze essentiële verschillen is het voor iedereen duidelijk dat de computer zeker niet openstaat voor de toevallige gebruiker.

Concreet naar het parlementaire werk toe is een inventarisatie van de informatie die onder één of andere vorm in een gegevensbank is opgeslagen, van hun inhoud en hun structuur, evenals van de toegepaste taal een noodzaak. De inventarisering zou niet mogen beperkt blijven tot gegevensbanken die thans door servers worden gedistribueerd en waarvan het bestaan bekend is – denken we maar aan BELINDUS en JUSTEL – maar dient te worden uitgebreid naar alle gegevens die op gesloten systemen draaien. Ik vermoed dat deze inventariserende ontdekkings-tocht zou aantonen dat identieke gegevens door verscheidene gegevensbanken worden weergegeven en dat deze mekaar overlappen.

Wanneer we weten waar de gegevens te vinden zijn dan rijst de vraag naar de beschikbaarheid. Behoren ze tot het publieke dossier of tot de zone waartoe het parlement alleen toegang krijgt, bijvoorbeeld via een vraag aan de verantwoordelijke minister.

Op het vlak van de openheid van de administratie is tot op heden geen duidelijke regelgeving voorhanden.

In het licht van de mogelijkheden inzake toegang tot de computergegevens – die via de voortschrijdende netwerking wordt aangeboden – is het nodig hiervan dringend werk te maken. Samen met de bescherming van de privacy en de bestrijding van de computercriminaliteit verdient dit de grootste voorrang.

Waar en welke parlementaire gegevens zijn tot op heden in computerbestanden opgeslagen? Het antwoord op deze vraag is vrij eenvoudig.

Alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft sinds 4 jaar de studie en sinds 2 jaar de eigenlijke uitbouw van een informaticasysteem voor het parlement aangepakt. Het systeem, dat in de Kamer wordt gebruikt, beantwoordt naar inhoud aan het door ons geciteerde behoeftenpatroon.

Het omvat de klassieke gegevensbanken die ook in andere parlementen in Europa voorhanden zijn. Concreet voor de Kamer betekent dit o.m.: de parlementaire stukken en de stand van de werkzaamheden (zowel in de Kamer als in de Senaat) tot en met de eindbestemming en de publikatie van de wet in het Staatsblad. Hiernaast zijn er de databanken met betrekking tot het parlementaire toezicht, omvattend: interpellaties, moties en mondelinge vragen en de volledige tekst van de schriftelijke vragen en antwoorden. Ook de handelingen zullen worden ontsloten en in een verwijzingsdatabank opgeslagen.

Het Bibliotheekfonds werd ondermeer dank zij toevallige compatibiliteit van de systemen geïntegreerd in het interbibliotheccair netwerk DOBIS-LIBIS.

Voor de persinformatie, waarbij meer dan 900 dossiers dagelijks worden gevolgd, werd een gegevensbank ontworpen die gekoppeld is aan een systeem van beeldverwerking. Als resultaat van een documentaire opzoeking, kunnen de beelden van de gesorteerde knipsels getoond en geprint worden. Pers- en bibliotheekinformatie zijn algemeen bruikbaar.

De Kamer beschikt dus over het wetgevend bestand van Kamer en Senaat. Het parlementaire toezicht is echter beperkt tot dat van de Kamer. Deze informatiebron is dus jammerlijk genoeg onvolledig daar de gegevens over het parlementaire toezicht in de Senaat ontbreken. Bovendien ontbreekt het geheel van de parlementaire informatie op regionaal niveau. Wetten worden weliswaar decreten maar de democratische parlementaire procedures blijven onderling grote gelijkenis vertonen.

Het lijkt mij dan ook méér dan opportuun dat alle gegevens samengebracht worden onder één parlementaire informatiekoepel, die bovendien de gegevens van de bibliotheken en de persinformatie zou omvatten en die de eenvormigheid van de toegang tot de parlementaire informatie zou waarborgen.

Deze problematiek werd voorgelegd aan alle voorzitters van de in ons land werkzame wetgevende vergaderingen. Hun antwoord was voorzichtig positief. Grondig zal worden bekeken of de toepassingen die ontwikkeld werden door de Kamer bruikbaar blijken naar de nadere vergaderingen toe.

#### IV. Het parlementair werk in het perspectief van de telematicamaatschappij

Het parlementaire werk bestaat voor een belangrijk deel uit het vergaren van documentatie en informatie. Deze taak blijft voor het parlementslid, de studiedienst, het fractiesecretariaat of de individuele medewerker omvangrijk en tijdrovend.

Gesteld dat de nodige gegevensbanken voor de parlementsleden beschikbaar worden gemaakt, dan is de tijd niet ver meer af dat 's avonds thuis het scherm de nodige informatie biedt, waarmee hij 's anderendaags zijn uiteenzetting voor het Parlement wil documenteren.

Dit beeld is in Frankrijk zeker geen mystificatie meer. De parlementsleden krijgen, zoals alle Fransen bij hen thuis, gratis, in ruil voor het telefoonboek, een Minitel-terminal. Op deze wijze zijn in Frankrijk circa 4 miljoen burgers aangesloten. Minitel biedt thans toegang tot zowat 1.200 verschillende gegevensbanken, waaronder de parlementaire (zowel van de Assemblée Nationale als van de Senaat).

Thans is het zo dat Frankrijk resoluut voor de uitbouw van een Videotex-telematicanet heeft geopteerd. Videotex biedt een specifieke vorm inzake opbouw van de gegevensbanken. De opvragingsmethode is eenvormig en vrij gebruikersvriendelijk, omwille van de menustructuur. Videotex biedt echter niet dezelfde kracht als het originele pakket waaronder een bepaalde gegevensbank draait. Professionelen verkiezen dan ook vaak, omwille van de snelheid, de toegang tot de originele databank.

Bistel, het Videotexnet van de Diensten van de Eerste Minister, werd duidelijk in die optiek opgevat. Het functioneert echter niet in het kader van de openbare Videotex-service van de RTT, maar als een afzonderlijk net onder de specifieke norm Prestel-Plus. De toegang tot dit net wordt aan een aantal diensten geboden, waarvoor anders met afzonderlijke centra abonnementen moeten worden afgesloten.

Allicht is het zo dat het grootste deel van de op het telefoonnet toegankelijke gegevensbanken van de overheid via Bistel kunnen worden ondervraagd. Maar zoals reeds vroeger gesteld zal ook thans blijken dat zeer interessante toepassingen draaien op gesloten systemen. Systemen die niet via het telefoonnet toegankelijk zijn. Het stemt even tot nadenken als men weet dat ook het Nationaal Instituut voor de Statistiek b.v. daartoe behoort.

Naar buiten uit wekken de gegevensbanken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers grote belangstelling. Het pas opgezette systeem krijgt met de dag meer vraag naar gebruikers. We vermelden o.m. de interconnectie met de andere parlementaire instellingen, de uitbreiding naar een groter aantal gebruikers in het Huis van de Parlementsleden, de externe toegang via het net: rechtstreeks met de universiteiten, de openbare of particuliere instellingen of de parlementsleden individueel en anderzijds via Bistel en/of een Videotex-toegang.

De belangrijkste doelstelling blijft echter hoe dan ook een optimalisering van het parlementaire werk. De taken van de parlementariër moeten sneller, efficiënter en grondiger worden verricht en krijgen derhalve een grotere waarde.

Dat alles kan maar wanneer essentiële, interessante en bruikbare informatie wordt ter beschikking gesteld. Dat kan maar wanneer een brede waaier van gegevensbanken voorhanden is. De vraag is precies welke en onder welke juridische voorwaarden. In het perspectief van een veralgemening van het telematisch verkeer – wat trouwens door de RTT-diensten wordt voorbereid – is een afweging van de wattprijs van deze communicatie absoluut noodzakelijk. Wanneer we de datatransmissie in België en Europa vergelijken met de Verenigde Staten dan is dit bij ons een dure aangelegenheid. De beschikbaarstelling van gegevensbanken over het net leidt allicht tot een groter aantal gebruikers. Maar ook de belasting van de systemen wordt verhoogd, zodat ze aan capaciteitsuitbreiding toe zijn. Bovendien neemt de problematiek van de beveiliging bij een groeiend aantal gebruikers zienderogen toe. Het beschikbaar stellen van de gegevensbanken van het Parlement ontsnaapt evenmin aan deze wetmatigheid.

Uit dit alles blijkt duidelijk dat er een grote behoefte bestaat aan visie op deze problematiek.

We denken hier o.m. aan:

- het openbaar of geheim karakter van de gegevens en de consequenties daarvan, in de zin van de toegankelijkheid of van de bescherming
- de beveiliging van de gegevens, zowel in materiële zin, als tegen criminele praktijken. Ook hier moet de wetgever een onontgonnen terrein betreden.
- de communicatietechnologie zelf, beheerd door de RTT, maar die reeds duidelijk moet gezien worden in een perspectief van continaal Europees verkeer.

Het dient echter voortdurend herhaald : binnen afzienbare tijd zal de informatica als documentair middel een normaal gegeven zijn in het parlementaire werk. Het zal een normaal gegeven worden zoals de uitrusting met de telefoon en telefax.

Alles vergt zijn tijd : het gebruik van de computer ontsnapt ook hier niet aan. De transmutatie van onze samenleving naar een telematicatijdperk is ingezet. De jongeren hebben de computer als een hobby-object geadopteerd. Ouderen bekijken het gebeuren vaak nog met enige schroom. Bij nader toezien blijken ze dikwijls niet vertrouwd te zijn met een Azerty-klavier. Levend in een sfeer van permanente scholing, zullen ook de parlementsleden de computer moeten leren gebruiken.

De hamvraag blijft natuurlijk of de gebruiker met al die informatie echt geholpen is. Gegevensbanken bieden meestal als resultaat een aantal verwijzingen. Er is tijd gewonnen bij het zoeken, maar voor de inhoud van de informatie moet vaak nog naar een boek of document worden gegrepen. Zij die intensief met documentaire systemen omgaan, verlangen al gauw meer. Die meerwaarde is eigenlijk intelligentie. De recente ontwikkelingen met expertsystemen zijn daarvan een teken aan de wand. Ook in de parlementaire wereld zullen deze ontwikkelingen enorme mogelijkheden bieden.

Tot slot zou ik willen herhalen dat het beschikbaar maken van gegevensbanken en elektronische documentering ten aanzien van het parlementaire werk een absolute noodzaak is. Mijn standpunt is dat het parlementaire werk in dat perspectief breed moet worden bekeken. Het dient alle wetgevende instellingen te omvatten. De eenvormigheid van de informatiestructuren en van de toegang zijn in deze materie belangrijke elementen van gebruiksvriendelijkheid.

Tenslotte : informatica is een werktuig en geen doel op zich. Het parlementaire werk zal ondanks alles blijven wat de verkozenen ervan willen maken.

#### *Summary : Information flows and data bases in the parliamentary proceedings*

*Opening up as many sources of information as possible is particularly conducive to the development of workable policy plans and to efficient decision-making in a democratic political system. It follows that MPs can greatly benefit from using computerized information systems.*

*As far as the parliamentary activities are concerned, we can distinguish between internal and external information flows. The contents of the parliamentary documents, the procedure for processing them and the information on the parliamentary control are part of the internal information flow. The external information on the other hand refers to the relations between the MPs and the executive and the judiciary branches, supranational and international institutions as well as the library.*

*To date, the House of Representatives has been the only assembly that has set up a computerized information system. The data bases of the House comprise : the parliamentary documents and the state of advancement of all proceedings linked to these documents (both in the House and in the Senate) until the publication of the text in the official state journal. Other data bases relate to the parliamentary*

*control : interpellations, motions, oral questions and the entire text of the written parliamentary questions.*

*The record of the House will also be stored in a data base giving references. The library fund has been integrated in the interlibrary network DOBIS-LIBIS.*

*A data base was also designed for the press information, and linked to an image processing system.*

*What has been realized in the House to date must also be feasible for the other parliamentary assemblies. Viewed from that perspective, it seems advisable that data bases be centralized in one parliamentary information DP centre. Access to this centre should be particularly user-friendly and uniform, so much so that all MPs can make maximum use of it.*

*The system set up by the House meets with an ever increasing demand from other possible users. In this context, attention should be drawn to the interconnection of this system with other parliamentary assemblies, the extension of the system to other users in the House of the MPs and the external access to the system via the telephone network : direct access for the universities, and for certain public and private institutions and individual MPs, and the BISTEL and/or VIDEOTEX access.*

*The majority of the public data bases linked to the telephone network can be interrogated via the BISTEL system, but many interesting applications are not accessible via the telephone network as they function in closed circuits.*

*Opening up data bases by linking them to the telephone network, implies that the problem of cost and privacy be carefully examined. As to privacy, we should reflect on the public or confidential character of the data and its consequences, on safeguarding the information stored in the system and on the evolution of communications technology from the perspective of a continental European communications network.*

## Massamedia en parlementaire verslaggeving

---

Jos BOUVEROUX

Journalist bij de Belgische Radio en Televisie

Er bestaat tussen parlementsleden en parlementaire verslaggevers een haat-liefde verhouding. Beiden hebben mekaar nodig, beide kanten kennen mekaar goed – soms wat al te goed, wat al te vriendschappelijk – maar toch is de rol van de media en die van de parlementsleden verschillend. Vooral in de laatste jaren is dat zeer duidelijk tot uiting gekomen. De parlementaire verslaggever is niet langer de robot die zonder nadenken alles noteert én publiceert wat er in het parlement wordt gezegd en gedaan. De parlementaire verslaggever is zowaar iemand geworden, die vaak onafhankelijk en meestal bewust een selectie, een keuze maakt van wat er in en rond het parlement gebeurt. De tijd dat parlementsleden haast automatisch in het nieuws kwamen, als zij maar de tribune bestegen, is voorbij, en zonder enige twijfel *definitief* voorbij. Opvallend is alleszins dat voor die situatie zeer dikwijls de schuld wordt gegeven aan de media. Voorbeelden daarvan zijn legio.

Niet langer dan enkele weken geleden werd in de Vlaamse Raad felle kritiek geleverd op het gebrek aan mediabelangstelling voor de parlementaire debatten. Met media werden dan hoofdzakelijk de elektronische media bedoeld, radio en televisie. Ook in het nationale parlement, Kamer en Senaat, is het vrij veelvuldig tot dat soort kritieken gekomen. Kort samengevat komt het hier op neer: de massamedia, vooral radio en televisie, besteden helemaal geen of veel te weinig aandacht aan de werking van het parlement. Wat meestal onuitgesproken blijft, zei mij onlangs een actief parlements lid: "Ik ben geen burgemeester of schepen en doe weinig aan dienstbetoon. Wél ben ik een actief Kamerlid, waar ik mijn job graag doe en ook au sérieux neem. Maar hoe kan ik kiezers behouden of winnen als de media geen melding maken van mijn parlementaire activiteiten?" Totdaar vrij letterlijk de klacht van, nogmaals, een actief parlements lid. Zijn klacht geeft vrij goed weer hoe diep de frustratie bij velen zit tegenover de rol van de media.

Het is bovendien geen nieuwe frustratie. Al jaren geleden waren er felle klachten. In 1981 bijvoorbeeld aarzde een fractieleider niet om te zeggen dat de media niet meer of niet minder dan "een zware beroepsfout" maakten, door te weinig aandacht te besteden aan het parlement. Volgens hem lag het grootste probleem voor het parlement niet bij de instelling zelf, maar... bij de pers. Het was en is een zware uitspraak, die in mijn ogen onjuist is.

Bij de voorbereiding van deze bijdrage ben ik in de BRT-archieven gaan grasduinen naar verklaringen, interviews, standpunten over het parlement en de media. Opvallend daarbij is dat al *sinds de helft van de jaren '70* er een vloed van communiqué's en interviews is, waarin wordt geklaagd ofwel over de verloedering of onmacht van het parlement ofwel over het gebrek aan mediabelangstelling. En vaak, zo stelt men dan vast, schuiven velen de schuld voor de parlementaire onmacht in de schoenen van de media, liever dan de hand in eigen boezem te steken.

Nochtans had op 14 oktober 1975 de toenmalige Kamervoorzitter Dries Dequae bij zijn ambtsaanvaarding wel aan zelfkritiek gedaan. Dequae kritiseerde niet enkel het groot absenteïsme van de parlementsleden – waartegen hij zelfs een tuchtregeling voorstelde – maar hij legde, toen al, in 1975, de vinger op vele zere plekken, die ook vandaag nog bestaan en die mee aan de basis liggen van het gebrek aan mediabelangstelling. Zo pleitte Dequae voor *minder interpellaties*, want hoe méér er geïnterpelleerd wordt, hoe meer een interpellatie aan betekenis inboet. De mondelinge vragen, aldus nog steeds Dries Dequae in 1975, hebben teveel betrekking op louter plaatselijke problemen, die slechts een kleine groep mensen aanbelangen. De uitvoerende macht antwoordt niet of veel te laat op schriftelijke vragen enzovoort. Meer algemeen waarschuwde Dequae toen al dat de uitvoerende macht, de regering, het laken steeds meer naar zich toe trok, ten koste van de wetgevende macht: “De onbehaaglijke sfeer die soms voorkomt is wellicht te wijten aan het feit dat vele wetsontwerpen tot in detail worden vastgelegd en gekend in contacten *buiten het parlement*. Het parlement krijgt de indruk dat zijn rol enkel tot een formele bekrachtiging wordt herleid”<sup>1</sup>.

Het was een serieuze waarschuwing, of moeten we zeggen: het waren profetische woorden, want tegenover toen, 1975, is de situatie er allesbehalve op verbeterd. Sindsdien hebben we immers de participatie gekend van het eind der jaren '70, de bijzondere machten van de jaren '80, het nauwkeurig “timen” – het in de tijd vastleggen – van parlementaire stemmingen, *niet* door het parlement zelf maar door de uitvoerende macht. Begin dit jaar heeft men het meegemaakt dat sommigen spraken van een parlementaire overwinning, toen een bepaalde stemming twee weken later kon plaatshebben dan de regering had vooropgesteld...

Kan het tegenover deze achtergrond dan verbazing wekken dat de media steeds minder belang gaan hechten aan het parlement? *Het echte beleid, de echte macht is verschoven van het Paleis der Natie naar de ministeriële kabinetten*. Die machtsverschuiving is niet de schuld van de media, maar de media hebben – overigens samen met de publieke opinie – die machtsverschuiving geconstateerd en daaruit conclusies getrokken. Want wegens het fel toegenomen nieuwsaanbod – en aan die trend lijkt voorsnóg geen einde te komen – moeten de massamedia, vooral radio en televisie, steeds *selectiever* worden in hun berichtgeving. Zo'n twintig jaar geleden kon je in de kranten nog uitgebreide parlementsverslagen vinden. Nu telt men die op de vingers van één hand. Kijkers en luisteraars willen snel geïnformeerd worden over de belangrijke zaken in eigen land én in de wereld en vragen niet méér dan dat.

Het gevolg van die meer selectieve aanpak is dat de massamedia vooral *stilstaan* bij wat écht belangrijk is, bij wat gevolgen kan hebben in het dagelijks leven en – helaas – in zeer vele gevallen hoort het parlement daar niet meer bij. In 1984 schreef oud-senator Marcel Storme: “Het parlement is een drijvend nijlpaard geworden. Ook wanneer men het dier met nauwkeurigheid gadeslaat weet men nooit met zekerheid of het nog leeft dan wel dood is”<sup>2</sup>. Volgens de Leuvense socioloog L. Huyse heeft dat drijvend nijlpaard zijn macht verloren ten voordele van de uitvoerende macht en een aantal alternatieve circuits, waar de echte po-

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, Parlementaire handelingen, oktober 1975, blz. 460.

(2) M. STORME, *Mijmeringen van een jurist bij 1984*. Antwerpen, 1984, blz. 87.



litieke beslissingen worden genomen<sup>3</sup>. Dat heeft, steeds volgens Huyse, ondermeer tot gevolg dat de parlementsleden steeds meer wegvlugten in dienstbestoon en dat alleen de regering overblijft als scharniergelement, als verbindingsstuk tussen de verschuivende beslissingscentra. Op die manier wordt de rol van de uitvoerende macht nog groter dan ze al is.

Het is misschien een té hard oordeel en zeker een onrechtvaardig oordeel tegenover hardwerkende parlementsleden, maar men moet zich geen illusies maken: zeker voor de media heeft het parlement veel van zijn aantrekkingskracht verloren. Niet alleen de al geciteerde machtsverschuiving naar de uitvoerende macht is daarvan een oorzaak, maar ook de complexe werking van het parlement zelf, waar de media niet goed weg mee weten.

Voor de media is het bestaande tweekamersstelsel volkomen achterhaald. Nieuws en actualiteit zijn zeer vluchtig. De soms lange behandeling van een wetsontwerp door de Kamer kan nieuws zijn, maar als datzelfde ontwerp nog eens die lange weg door de Senaat moet afleggen, houden vele media het voor bekeken.

Nieuws en bijgevolg mediabelangstelling is bovendien erg tijds- en zelfs daggebonden. Iets kan vandaag nieuws zijn, maar morgen niet meer. Dan zijn er andere feiten die om aandacht vragen. Hoe dikwijls worden in het parlement *actuele onderwerpen* behandeld, die grote groepen kunnen interesseren? Hoelang duurt het soms alvorens een actueel onderwerp gewoon nog maar aan bod kan komen? Een Kamerlid dat een dringende interpellatie wil houden over een actueel onderwerp moet soms weken wachten vooraleer hij of zij in de Kamer aan de beurt kan komen, omdat dan de Raden bijeenkomen. "Het parlement heeft de grootste moeite om aansluiting te vinden met de actualiteit", schreef onlangs een collega van De Standaard, "en moet meer dan eens de rol lossen"<sup>4</sup>. Ook het parlement heeft baat bij een grondige staatshervorming, zo besloot hij, waarbij een einde komt aan het dubbelmandaat.

De meeste partijen weten overigens dat in het parlement actuele problemen slechts zelden aan bod komen of kunnen komen. Daarom verkiezen zij de klasieke persconferentie, niet in het parlement... maar in de partijzetel.

Er zijn nog andere problemen tussen het parlement en de media. De invoering van openbare commissievergaderingen is ongetwijfeld een goede zaak, een stap in de goede richting naar meer openbaarheid en dus naar mediabelangstelling. Maar men heeft de lijn niet volledig doorgetrokken! De media kunnen sindsdien immers geen of weinig belangstelling meer opbrengen voor de *plenaire vergaderingen*, tenminste als daar nog eens dezelfde argumenten vaak door dezelfde mensen soms uitgebreid worden ontwikkeld. Overdaad schaadt, ook hier.

Andere zwakke punten van het parlement – nogmaals bekeken vanuit de massamedia – zijn de soms veel te lange spreektijd; het veel te grote *aantal* sprekers. Bij sommige debatten met 70 sprekers of meer *kunnen* de media gewoon geen verslag uitbrengen, laat staan dat er bij het grote publiek interesse zou bestaan voor al die meningen over kleine onderdeeljes van het beleid. Waarom zijn vele tussenkomsten zo technisch en gesteld in een jargon, waar zelfs de verslaggevers

(3) L. HUYSE, *De verzuiling voorbij*. Leuven, 1987, blz. 49-81.

(4) De Standaard, 2-3 januari 1988.

moeite mee hebben? Waarom moet over alles en nog wat een interpellatie worden gehouden, waardoor die techniek aan inhoud verliest? Het zijn enkele problemen, maar het kernpunt blijft toch dat in de ogen van de media het parlement *niet langer het politieke machtscentrum* is. En zolang aan dat fundamenteel probleem *geén* oplossing wordt gegeven, zal het parlement het moeilijk hebben om aan bod te komen in de media.

Moet het parlement dan resoluut zijn structuren, werking en reglementen aanpassen aan de noden van de media? Een dergelijke ingreep zou mijns inziens even verkeerd zijn als het vaak passieve ondergaan. Maar, zo schreef De Standaard recentelijk: een instelling die niet langer instaat voor de grote nieuwstoevoer en dus niet kan rekenen op de automatische belangstelling van de pers, doet er goed aan de media een eindweegs tegemoet te komen. Waarom laat het parlement toe dat regering en partijen een bijna-monopolie behouden op het vlak van de voorlichting? *La démocratie ne se vend pas*, heet het. Waarop de krant antwoordde: toch zou meer openheid naar pers en publiek een belangrijke bijdrage betekenen tot de eigen herwaardering. De aanval heet de beste verdediging te zijn. Maar de Kamerleden en Senatoren lijken zich bij voorkeur te hullen in een afstandelijk stilzwijgen, althans als collectiviteit, want om ruchtbaarheid te geven aan de eigen toespraken en voorstellen schromen sommigen zich niet om de pers te voet te vallen. Tot zover deze collega<sup>5</sup>.

Het parlement en de media – radio en televisie – kunnen mekaar ook een eindweegs tegemoet treden. Op radio en TV kunnen misschien, naar buitenlands voorbeeld, specifieke programma's worden uitgezonden waarin de parlementaire werkzaamheden worden belicht. Het is *geén* mirakelformule, want op zich is het toch typerend dat in onze buurlanden het parlementaire nieuws niet in het gewone Journaal zit, maar in een apart programma, duidelijk alleen bedoeld voor de belangstellenden. Maar toch: via radio en televisie kunnen in één klap honderdduizenden worden bereikt en kan de interesse voor het parlement worden aangezwengeld. Wie weet: misschien langs de media om kan het parlement aldus een deel van zijn verloren macht terugwinnen. Maar *véél* fundamenteler is de vraag of de *politieke wil aanwezig is om het Paleis der Natie weer hét machtscentrum bij uitstek te maken*. Die rol kunnen en mogen de media niet overnemen. Zij kunnen enkel een hulpmiddel zijn.

Een dynamisch en boeiend parlement, of het nu nationaal of regionaal is, kan alleen maar een verrijking van de democratie betekenen en ook de media kunnen alleen maar baat hebben bij *méér* democratie. Zo zijn parlement en pers elkaars bondgenoten, zonder daarom altijd goede vrienden te moeten zijn. Maar ieder moet zijn rol spelen. Als de parlementsleden erin slagen, zoals Dries Dequae in 1975 zei, weer het laken naar zich toe te trekken, komt de mediabelangstelling vanzelf.

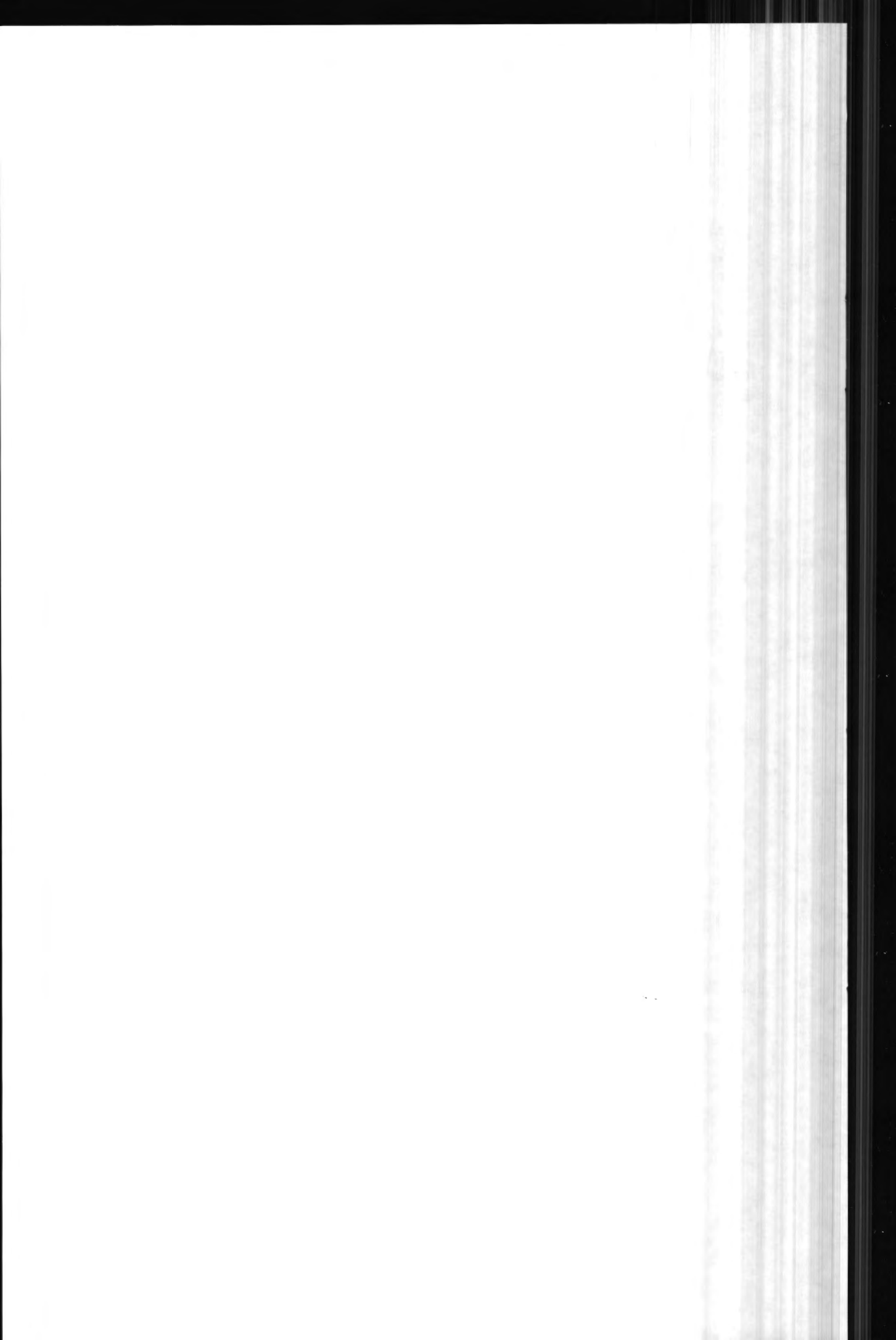
#### *Summary: Mass media and parliamentary press coverage*

*During the last years the mass media have paid less and less attention to parliamentary activities. That is so because the real decision making, the real power,*

(5) Evita Neefs in De Standaard van 2-3 januari 1988.

*has shifted from the legislature to the executive. There are also other reasons for the declining interest in parliament: its complicated functioning, the limited interest of parliament in topical subjects, the often lengthy and technical debates.*

*Parliament and mass media could, however, try to bridge the gap between each other, e.g. by broadcasting special programmes on parliamentary activities. This might give the parliament a chance to reconquer a portion of its lost power. However, it remains to be proved that there is a genuine political willingness to restore the legislature as the dominant political power centre. The mass media cannot and may not be a party to this conflict. They can only be a tool.*



# De programmabegroting als bruikbaar instrument voor de parlementaire controle

door Georges STIENLET,

Inspecteur van Financiën, Adjunct Kabinetschef van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve

## Inleiding

Reeds jaren wordt in diverse milieus gesproken over de noodzakelijke herwaardering van het Parlement. Een actieve participatie van de parlementsleden in het begrotingsproces is hiertoe een fundamentele bijdrage.

Een duidelijk inzicht van de parlementsleden in het voorgestelde en gevoerde begrotingsbeleid ligt aan de basis van een democratische besluitvorming.

Enkel indien de begrotingsvoorstellen, die vanwege de Regering aan het Parlement in de vorm van een wetsontwerp worden voorgelegd, dusdanig gestructureerd zijn dat zij beleidsrelevante informatie bevatten, kan het Parlement een actieve rol spelen in het begrotingsproces.

In de praktijk is een actieve en systematische beleidsinbreng van het Parlement in de opmaak van de begrotingen quasi uitgesloten omdat de hermetische voorstellingswijze van de begrotingen een doelmatig inzicht en begrip onmogelijk maakt.

Het is juist de bedoeling om door middel van een herstructurering van de begroting de noodzakelijke voorwaarde te scheppen voor een actieve participatie van het Parlement in het begrotingsproces. Een dergelijke herstructurering in de zin van een "programmabegroting" zou in de praktijk deze noodzakelijke voorwaarde dienen te verwezenlijken.

## I. De huidige begrotingsprocedure

Gezien de menigvuldigheid van de overheidsactiviteiten en de verschillende vormen die deze activiteiten kunnen aannemen is de voorbereiding en opmaak van de begrotingsramingen een dermate ingewikkeld systeem geworden, dat om tot de noodzakelijke gegevensverzameling te komen het steeds meer tijd in beslag neemt. Op dit ogenblik is de administratie op de diverse niveau's nagenoeg constant bezig met de opmaak, heropmaak, verbetering of finalisatie van de begroting.

De politieke regeringstop wordt periodiek geconfronteerd met het cijfermatig resultaat van dit bureaucratische proces – want zichzelf voedend met informatie – wanneer zij haar zogenaamde begrotingsconclaven houdt. Op enkele weken tijd worden door al of niet goed voorgelichte regeringsleden – die in de regel quasi

allemaal ook parlementsleden zijn – de begrotingsarbitrages beslist; *wie* doet wat, met *welke inzet aan middelen* en om *welke oogmerken* te realiseren.

Het resultaat van deze begrotingsconclaven wordt uitgebreid besproken in de pers en grondig geanalyseerd door de direct bij de overheidsactiviteiten betrokken belangenorganisaties. Eventueel komen uit deze middens signalen die nog tot een herziening van de begrotingstoewijzingen aanleiding kunnen geven.

Maar het Parlement, nochtans formeel goed uitgerust door haar amenderingsrecht op de begroting, is in gans het debat rond de concrete begrotingstoewijzingen – hoeveel, aan wat, voor wat en door wie – de grote afwezige.

Hiervoor zijn verschillende concrete redenen aan te halen.

De parlementsleden beschikken niet over een adequate noch een volledige informatie over de werkelijke financiële kost die verbonden is aan het functioneren van een specifiek beleidsprogramma. Immers het begrip “uitgaven” zoals dit gehanteerd wordt in de begroting is een strikt administratief-juridische term, die niet overeenstemt met het registreren van alle geldstromen vanuit de overheid die als kost verbonden zijn aan de overheidsactiviteiten.

Zo worden de minder-ontvangsten die het gevolg zijn van specifieke fiscale gunstmaatregelen in het kader van een bepaald overheidsbeleid niet systematisch gerepertorieerd als zijnde het financiële “fiscale” kostprijselement van dit overheidsbeleid. Evenmin worden de zogenaamde “gedebudgetteerde” uitgaven in rekening gebracht, m.a.w. de uitgaven die reële financiële lasten zijn voor de Schatkist, maar die op basis van de vigerende rijksboekhoudingwetgeving “buiten” de juridisch begrensde “begroting” worden geboekt. Deze heterogene maar daarom juist zeer dynamische categorie – gaande van uitgaven op toegewezen ontvangsten, tot prefinanciering van deze uitgaven door overheidsinstellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid – wordt juist het vaakst aangesproken om beleidsprogramma's die een in het oog springende financiële kostenstijging zouden te zien geven budgettaire appetijtelijker voor te stellen dan zij in feite zijn.

Niet alleen met de door de rijkscomptabele wetgeving in de ruimste zin bepaalde grenzen van wat als een uitgave te beschouwen is, wordt gemanoeuvred; ook in de tijd kan met deze grenzen “op papier” de budgettaire kost worden verschoven.

Juist doordat het begrotingsjaar strikt afgelijnd is – tot een kalenderjaar – is het mogelijk door een vorm van “leads and lags” – versnellingen en vertragingen in de betaling van aangegane verbintenissen – een bepaalde begroting te ontlasten of te belasten.

De kostprijs wordt immers telkens gezien in termen van één jaar en niet over de “levenscyclus” van een beleidsprogramma. Er is echter meer. Doordat er om praktische redenen bewust en gewild openingen gelaten zijn in de éénjarige geldigheidsduur van de begrotingskredieten, kunnen deze ook aangewend worden om meer suggestieve redenen. Zo ontsnappen door een speciale beschikking in de begrotingswet zelf in te schrijven een aantal nominatim aangeduide begrotingskredieten aan de tot één jaar beperkte geldigheidsduur; d.w.z. dat de ongebruikt gebleven kredieten mogen worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar om dan al of niet aangewend te worden, d.i. tot uitgaven aanleiding te geven. Hetzelfde effect wordt bereikt door een uitgave niet op de begroting zelf te re-

gistreren maar op een apart "begrotingsfonds" dat op haar beurt gevuld wordt door transferten uit de begroting zelf. De saldi per 31.12 van dergelijke fondsen blijven immers beschikbaar.

Indien men er aldus in geslaagd is gedurende een zekere periode voldoende comptabele reserves aan te leggen, die nergens uit de begroting van het jaar zelf blijken (en in die zin dus "verborgen" zijn) kan men hierdoor in een andere periode een niet voorziene, noch geraamde noch expliciet toegelaten uitgavenstroom financieren.

Aldus is het mogelijk én begrijpbaar dat in bepaalde begrotingsjaren een aanzienlijk verschil kan ontstaan tussen de begrotingskredieten, de bedragen van de aangegane verbintenissen en de werkelijke kasuitgaven van de schatkist.

Het is trouwens de onaangename verrassing die dit fenomeen bij de uitvoering van de begroting 1982 veroorzaakt heeft, dat de nationale Regering er mede toe aangezet heeft om bij Koninklijk Besluit nr. 105 van 23 november 1982 een "Algemene Afvaardiging tot Hervorming van de Rijkscomptabiliteit" te creëren.

Niet alleen hebben de parlementsleden op het ogenblik van de begrotingsbespreking een hoogst onvolledige en niet accurate informatie m.b.t. de financiële kostprijs van de diverse overheidsactiviteiten tot hunner beschikking, daarenboven wordt hen op onvoldoende wijze informatie verschaft in verband met de mogelijke en/of gewenste maatschappelijke baten van deze overheidsactiviteiten.

Zo wordt de basisopdeling van de begrotingstoeuwijzing per departement, of de opdeling in verschillende begrotingskredieten volgens *de aard van de uitgaven* en niet het voorwerp ervan voorgesteld. Dit betekent dat de beslissing over begrotingskredieten gebeurt op basis van een opdeling die gestructureerd wordt volgens de diverse categorieën van inputs b.v. lonen en sociale lasten, werkingskosten, inkomenstransferten aan gezinnen, bedrijven, of aan het buitenland. Zonder dat hierbij enige informatie wordt verschaft over het resultaat, de "output", die met deze inputs of een combinatie ervan wordt bereikt.

Daarenboven is er geen sprake van enige systematische band tussen deze volgens inputcategorieën opgedeelde begrotingswijzigingen en de beleidsactiviteiten waarvoor deze inputs worden aangewend. Helemaal geen sprake is er van de uiteindelijke maatschappelijke doeleinden die men door deze beleidsactiviteiten wil realiseren.

Zo heeft geen enkel departement een doelstellingenstructuur ter zijner beschikking, waarbij de hoofddoelstellingen en de daaraan beantwoordende functionele doel- of taakstellingen worden gespecificeerd. Evenmin bestaat er per departement een doorgedreven taakomschrijving noch een beschrijving van de daarmee gepaard gaande algemeen-administratieve en specifieke activiteiten van de diverse diensten die tot dit departement behoren.

Geen enkel van deze elementen – zo zij al geëxpliciteerd zouden zijn – worden in een begrotingsvoorstel op systematische wijze in relatie gebracht met de kostenramingen van de verschillende inputcategorieën die deze begrotingen in feite zijn.

Indien er toch verbanden worden gelegd tussen de financiële kosten van de ter beschikking gestelde inputs enerzijds en de resultaten van de desbetreffende be-

leidsprogramma's anderzijds, dan gebeurt dit fragmentarisch en op een volkomen ad-hoc basis in de loop van de bespreking in de bevoegde parlementaire commissie en/of openbare vergadering. En dit dan nog alleen op individueel initiatief van een volijverig parlementariër.

De uitgaven van de Staat zitten verspreid over meer dan twintig afzonderlijk aan het Parlement voorgelegde departementele begrotingen; enkel de Algemene Toelichting biedt een synthetisch overzicht maar blijft overigens een interessant beleidsdocument zonder bindende waarde.

Van zo dadelijk de algemeen macro-economische discussie van het begrotingsbeleid naar aanleiding van het ronddelen van Algemene Toelichting en de Rijksmiddelenbegroting achter de rug is, gebeurt de discussie en verdere behandeling van de verschillende uitgavenbegrotingen volkomen gedifferentieerd. Elke gespecialiseerde commissie werkt immers aan haar tempo en op haar wijze de begroting(en) van "haar" departement af. Een overzicht en de band tussen de begrotingstoewijzingen op verschillende begrotingen geraakt aldus voor het Parlement volkomen zoek.

Erger evenwel is dat meestal omwille van redenen van de parlementaire agenda de behandeling van de verschillende begrotingen in deze diverse gespecialiseerde commissies zéér lang blijft aanslepen, zodat uitgezonderd de Rijksmiddelen- en de Rijksschuldbegroting, nauwelijks één departementele begroting goedgekeurd raakt door de beide Kamers voor het begin van het betrokken begrotingsjaar, d.i. 1 januari.

De onderstaande tabel I geeft de verhouding weer tussen het aantal tijdig en het aantal niet-tijdig goedgekeurde begrotingen.

TABEL I  
Aantal tijdig en niet-tijdig goedgekeurde begrotingen

Jaar	tijdig	niet-tijdig	totaal
1976	3	25	28
1977	6	22	28
1978	3	25	28
1979	0	28	28
1980	2	26	28
1981	2	25	27
1982	0	27	27
1983	2	25	27
1984	2	24	26
1985	2	24	26
1986	0	26	26
1987	2	24	26
1988	0	26	26

Het niet-tijdig goedkeuren van de begrotingen is eerder de regel dan de uitzondering geworden. Opvallend is dat de Rijksmiddelenbegroting en de begroting van de Rijksschuld meestal tijdig worden goedgekeurd.



Gezien de continuïteit van de openbare diensten gewaarborgd dient te blijven, beschikken de departementen voor een groot deel van hun werkingsjaar over een globale enveloppe die hen voor een aantal maanden, de zg. voorlopige twaalfden of voorlopige kredieten, wordt toegewezen door het Parlement via een uiterst versnelde procedure zonder noemenswaardige discussie.

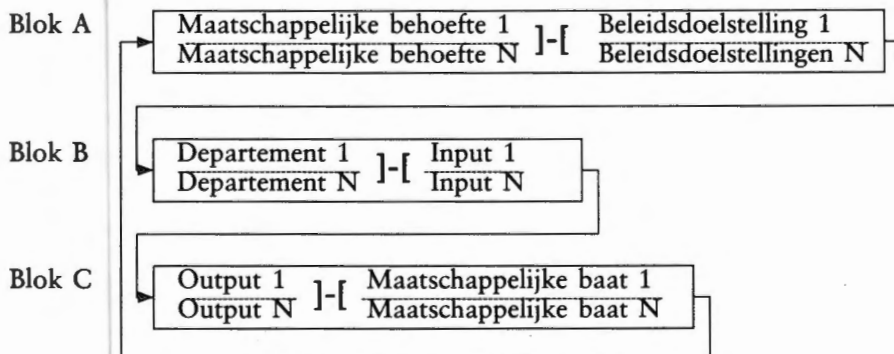
In feite geeft de Regering dus een groot deel van haar begroting uit, nog voor het Parlement de gelegenheid heeft gehad om er zich over uit te spreken, en komt men in een bijna permanent uitzonderingsregime terecht. Deze toestand is bijgevolg weinig bevorderlijk voor de begrotingsdiscipline meer in het bijzonder wat betreft de verantwoordelijkheid van de regeringsleden voor de door hen verrichte uitgaven.

Deze begrotingsverantwoordelijkheid wordt trouwens nog verder ondermijnd door het feit dat de parlementaire commissies niet in staat zijn door de regering onderschatte maar onvermijdbare uitgaven tijdig op te sporen, omdat de eindrekeningen van de afgelopen begrotingen met aanzienlijke vertraging beschikbaar komen. Soms zelf overschrijden de uitgaven reeds de voorgestelde begrotingskredieten nog voor deze laatste door het Parlement zijn goedgekeurd.

*Samengevat* zou men dus kunnen stellen dat de huidige begrotingsprocedures hoogst onbevredigend werken, en dit op velerlei gebied, tenminste indien men aan het begrotingsproces een efficiënte beheersfunctie wil toekennen. Om dit laatste te kunnen waarmaken zou een begrotingsprocedure idealiter de volgende informatie-elementen op een systematische wijze moeten verbinden :

- *het institutionele subsysteem* : uit welke organen, diensten, bestaat de betrokken overheid ; en vooral waar en hoe liggen hierbij de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden ;
- *het functionele subsysteem* : welke functies of welke taken heeft deze overheid zich tot doel gesteld, en welke activiteiten wil zij in welke mate ontwikkelen ;
- *het financiële subsysteem* : welke kosten zijn aan de verwezenlijking van deze diverse activiteiten verbonden, en eventueel welke al of niet geldelijk gewaardeerde opbrengsten spruiten eruit voort ; en welke middelen zijn er globaal beschikbaar om de uitgaven te financieren.
- *het politieke subsysteem* : welke maatschappelijke behoeften worden er ten aanzien van de staat geformuleerd en in welke mate worden zij bevredigd.

Schematisch voorgesteld geeft dit volgend totaalbeeld :



Het *huidig begrotingsproces* en de daaraan beantwoordende begrotingsvoorstellingswijze *beperkt zich uitsluitend tot Blok B*. Hierdoor blijft de noodzakelijke integratie ervan in de andere 2 blokken achterwege, of gebeurt enkel fragmentarisch en op een ad hoc-basis, en dit nog meestal alleen met Bloc C.

Hervormingsvoorstellen van het huidig begrotingsproces dienen er dan ook op gericht te zijn deze integratie effectief mogelijk te maken. In die zin zijn in België een aantal concrete hervormingsvoorstellen geformuleerd die allen in de richting gaan van het "*taakstellend begroten*" ook wel "*programmabegroting*" genoemd.

## II. Begroting als politiek overwegingsproces

De mogelijkheid tot een periodieke heroverweging van het bestaande beleid is een hoeksteen voor de revaluatie van het Parlement.

Heroverweging houdt in essentie in, zowel het integraal evalueren van het bestaand beleid - in welke mate werden welke maatschappelijke behoeften bevredigd en dit tegen welke maatschappelijke (inbegrepen financiële) kost - als het op basis van die evaluatie kunnen ontwikkelen van beleidsvarianten.

Essentieel is bijgevolg dat het Parlement in staat wordt gesteld op het meest opportune ogenblik, d.i. bij de behandeling van de begroting, de bestaande en door de Regering voorgestelde beleidsprogramma's te kunnen evalueren, d.w.z. toetsen aan de gestelde doeleinden, en eventueel alternatieve programma's op basis van deze toetsing voor te stellen, door middel van een activering van het amendementsrecht op het begrotingsontwerp.

Opdat het Parlement deze rol t.a.v. het begrotingsontwerp zou kunnen vervullen dienen volgende hoofdvoorwaarden vervuld te zijn :

- a) de begroting moet informatie geven die politieke prioriteitenafweging mogelijk maakt ;
- b) de begroting moet inzicht in de doelmatigheid of de nuttigheid van de uitgaven t.a.v. de gestelde beleidstaak verschaffen (bv.  $x$  fr. voor politiebewaking in het havengebied van Antwerpen t.o.v. de verhoogde veiligheid die daardoor bereikt wordt in termen  $y$  fr. minder schade ingevolge diefstal);
- c) de begroting moet inzicht in de werking van bestaande allocatie-mechanismen verschaffen (privatisering/collectivering, centralisatie/decentralisatie, regulering/deregulering, etc.) b.v. indien de  $x$  fr. voor politiebewaking anders zouden besteed worden (bijvoorbeeld aan opleiding) en de bewaking werd afgestoten naar privé bewakingsfirma's, zou dan dezelfde veiligheid niet kunnen bereikt worden tegen een lagere kostprijs ?

De toepassing van een periodieke heroverweging n.a.v. de begrotingsbespreking impliceert een prestatiebegroting, d.i. een raming van de produktie (output) en de daarvoor te maken kost (input) van door middel van begrotingskredieten gefinancierde activiteiten van de overheid zelf of door de privé-sector.

Hierdoor werd bijvoorbeeld in de Nederlandse Comptabiliteitswet voorgeschreven dat bij elk hoofdstuk van de begroting een bijlage dient gevoegd waarin met betrekking tot de uitgaven, waarvoor mogelijk en belangrijk, gegevens wordt verstrekt omtrent de prestaties die het resultaat zijn van de activiteiten waarop die uitgaven betrekking hebben.

De aanzet hiertoe werd in België reeds gegeven doordat de politieke wil bestaat de programmabegrotingen, zoals ingevoerd vanaf de begroting 1986 in het verantwoordingsprogramma voort te zetten en door te trekken naar de wetstabel of de wettelijke begrotingswijzigingen.

Door de Algemene Afvaardiging tot Hervorming van de Rijkscomptabiliteit werd een concreet voorstel gedaan om de budgettaire classificaties, of de voorstellingswijze van de begrotingen vrij ingrijpend te veranderen. De bedoeling was van de staatsbegroting een beheers- en beslissingswerktuig te maken door meer duidelijkheid te brengen in de voorstelling van de begrotingsdocumenten.

Het voorwerp van de hervorming bestaat erin rond activiteitenprogramma's te hergroeperen :

- \* de begrotingskredieten ongeacht de aard van hun inputkarakter (lonen, werkingskosten, toelagen, etc.);
- \* een synthese van de verrichtingen van de begrotingsfondsen en van de begrotingsverrichtingen van aanverwante openbare instellingen (de gedebudgeteerde sector in de zéér brede betekenis van het woord);
- \* een betrekken van de relevante fiscale uitgaven ; zodat men een zo volledig mogelijk totaalbeeld krijgt van de financiële kostprijs om elk van de nagestreefde doeleinden te bereiken ;

Verder is het de bedoeling deze diverse activiteitenprogramma's te verbinden aan organisatie-afdelingen, die uitgesneden worden volgens de lijnen van de bestaande administratieve structuur van de departementen.

Aldus zou via de begroting de nodige sleutelinformatie – wie doet wat, met welke financiële middelen – en dit in een driejaren vooruitzicht (het betrokken begrotingsjaar en een prefiguratie bij constant beleid van de daarachterliggende 2 volgende jaren), beschikbaar komen zodat alle begrotingsautoriteiten met voldoende informatie uitgerust zijn om de nodige begrotingsarbitrages in hun respectieve bevoegdheidsfasen te kunnen verrichten. Zo wordt op alle niveaus of beleidsfasen (openbare sector in haar geheel, ministeriële departementen, organisatie-afdelingen, activiteitenprogramma's) een zo efficiënt mogelijke afstelling tussen doelstelling en middelen mogelijk gemaakt.

In de praktijk komt het er op neer dat aan de bestaande verantwoordingsprogramma's van de begrotingen hun eigenlijke bestemming wordt teruggegeven, namelijk beleidsacties te koppelen aan begrotingskredieten. Het raster van het verantwoordingsprogramma wordt voortaan een "programmastructuur" waarin de door het Parlement gestemde begrotingsposten (artikelen van de huidige wetstabel) heringedeeld worden in gehelen of onderdelen volgens organisatie-afdelingen.

Onder "organisatie-afdeling" verstaat men elke component van de departementele organisatie die een op zichzelfstaand beheerscentrum vormt. Het betreft over het algemeen een algemene directie of een evenwaardige administratieve entiteit.

Aan elke "organisatie-afdeling" worden de "activiteiten-programma's" verbonden die van die afdeling afhangen, onverschillig welke de wezenlijke aard van deze structurele band is.

Onder "activiteitenprogramma" verstaat men elk geheel van activiteiten die, binnen elke "organisatie-afdeling" bijdragen tot het bereiken van een bepaalde doelstelling, en die het aanwenden daartoe van begrotingsmiddelen noodzakelijk

maken. In elke programmabeschrijving staat bijgevolg de beoogde doelstelling voorop, en is het onderscheidend criterium om de activiteiten in de schoot van programma's te groeperen.

Op deze wijze kunnen de parlementsleden met dit raamwerk een systematisch antwoord krijgen op volgende vragen :

- Wat heeft die activiteit, of het bestaan alleen van een bepaalde dienst gekost ?  
Wat kost het nu ? En wat zal het kosten in de komende 3 jaar ?
- Waartoe dienen bepaalde activiteiten en/of het bestaan van bepaalde diensten ?
- Wie is verantwoordelijk, of wie is het optredend orgaan, voor die activiteiten en/of diensten ?

### III. Modernisatie van begrotingsmethoden en parlementaire herwaardering

De dringende nood aan modernisatie van de begrotingsmethoden wordt momenteel in de eerste plaats acuut aanvoeld door de uitvoerende macht. Elk concreet voorstel tot aanpassing van de begrotingsmethoden gaat dan ook in de eerste plaats uit van de Regering en is bedoeld om de uitgaven-evoluties beter te kunnen beheersen. Het is dus *niet* zozeer de *externe* beheersdruk, maar de *interne* beheersnaden van de overheidsorganisatie zelf die ten grondslag ligt aan de huidige voorstellen inzake modernisatie van de begrotingsmethoden.

In de mate evenwel dat het Parlement actief betrokken wordt bij de concrete uitwerking van deze voorstellen, kunnen zij ook omgebogen worden in de richting van een essentiële bijdrage tot de herwaardering van de rol van het Parlement in het begrotingsproces.

Welke zijn hiertoe een aantal aan te wijzen richtingen of nodige verdere stappen ?

De opmaak van één uitgavenbegroting waarbij tegelijkertijd de begrotingspecialiteit of de uitsplitsing in afzonderlijke begrotingsposten tot een hanteerbare grootheid wordt herleid is een eerste voorafgaande hervorming. Uitgavenbegrotingen die afzonderlijk worden ingediend en ook afzonderlijk worden behandeld in het Parlement laten niet toe een globale begrotingsappreciatie uit te brengen. Het samenbrengen of samenhouden tot of van één uitgavenbegroting is in dat opzicht een stap vooruit.

Een begrotingsdocument dat evenwel bestaat uit meer dan 2000 afzonderlijke begrotingsposten is geen hanteerbare basis voor de begrotingsafweging door het Parlement.

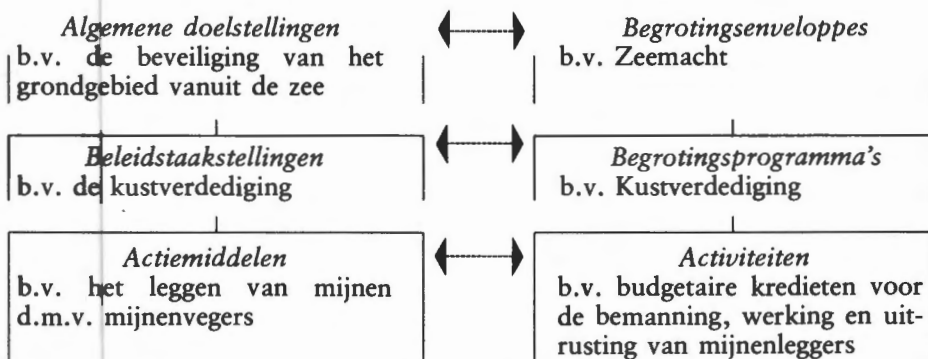
De veelvuldigheid en daarenboven de jaarlijkse vermenigvuldiging van het aantal begrotingsposten leidt onafwendbaar naar een document dat de parlementsleden letterlijk en figuurlijk bedelft onder een lawine van informatie.

Het aantal begrotingsposten en de structurering ervan dient eigenlijk een soort filtering van de begrotingsinformatie te bevatten zodanig dat door deze filtering de beleidsrelevante grootheden voorop gesteld worden.

De beleidsrelevantie van de diverse begrotingsgegevens bestaat immers in gradaties. De structuur van de begrotingsopdeling dient juist een afspiegeling te zijn

van deze verschillen in mate van beleidsrelevantie. Aldus dient een *pyramidale structuur van de begrotingspecialiteit* de voorkeur te krijgen boven een matrixstructuur.

Dergelijke pyramidaal gestructureerde begrotingspecialiteit dient steeds te vertrekken vanuit de meest algemene beleidsdoelstellingen en vandaar af te dalen langs de concrete oogmerken naar de actiemiddelen, die dan het voorwerp uitmaken van een begrotingstoewijzing. Dus :



Vandaar dat de filtering van de huidige begrotingsposten door samenvoeging enerzijds en opsplitsing anderzijds tot een programma-structuur ingeval van een éénheidsbegroting een stap vooruit is voor de parlementaire rol bij de begrotingsbespreking.

Dit begrotingsherstructureringsproces zou het Parlement dan wel moeten aangrijpen om het concretisering van de nieuwe begrotingsstructuur niet enkel over te laten aan de Regering.

Daar waar bij een rationele taakverdeling tussen Regering en Parlement het de Regering is die het best is uitgerust om de actiemiddelen of "activiteiten" te definiëren, zo zou het Parlement zich bij deze hervorming vooral dienen toe te leggen op het concreet invullen van de algemene doelstellingen.

Het begrotingsproces zou aldus het karakter krijgen van een dynamische interactie tussen Regering en Parlement bij het concreet invullen van de begrotingsprogramma's op het intermediaire niveau.

De programma-structuur zoals die momenteel in het verantwoordingsprogramma bij de nationale begrotingen wordt gehanteerd voldoet dus niet. Hij is op een empirisch-inductieve wijze tot stand gekomen op basis van een budgettair-technische omwerking van de huidige wetstabel. De huidige programma's zijn dus niet uitgetekend op basis van beleidsprioriteiten-stelling maar op basis van de huidige activiteiten van de administratie.

De noodzaak van de definiëring van een doelstellingenstructuur voor elk departement en dit mede van buiten de uitvoerende macht is bijgevolg meer dan ooit urgent gezien het deze programmastructuur zal zijn die vanaf 1990 de basis zou vormen van de wetstabel van de begroting(en).

Hier ligt bijgevolg een unieke kans en dé uitdaging voor het Parlement om deze hervorming aan te grijpen en inhoudelijk tussen te komen via het mede-definiëren van dergelijke doelstellingenstructuur en de toetsing van de huidige activiteitenprogramma's aan deze doelstellingenstructuur.

De invoering van een begrotingsvoorstelling volgens programma's kan ongetwijfeld een belangrijk en concreet element vormen van de herwaardering van het Parlement.

De parlementaire behandeling van de begrotingsontwerpen herwaarderen stoelt in de eerste plaats op een tijdige indiening van het ontwerp en een klare en één-duidige voorstellingswijze.

De voorstelling volgens programma's kan inzake dit laatste een belangrijke stap vooruit betekenen in de mate dat de Regering zich bereid toont om deze programma's te laten definiëren volgens een samen met het Parlement uitgetekende doelstellingenstructuur. In het andere geval evenwel kan de hervorming naar het Parlement toe zelfs een belangrijke verschraling inhouden van de verstrekte begrotingsinformatie.

Slechts in de mate dat het Parlement in staat wordt gesteld aan de hand van de programmabegroting de activiteiten van de Regering en de financiële middelen die zij daarvoor heeft ingezet en voorstelt in te zetten, te toetsen ten aanzien van de gestelde beleidsdoeleinden, zal deze hervorming een belangrijke stap in de herwaardering van het Parlement betekenen.

#### *Summary: Program budgeting as instrument of parliamentary control*

*Until recently the primary emphasis of the budget of the Belgian State was on formal controls of spending. The detailed classification of objects of expenditure was the main control mechanism. The growing needs for managerial control on the proliferation of public organisations turned interest of the government executive to concerns with the efficient performance of government activities. Program budgeting was introduced as a technical solution for the public management.*

*Legislative action resulting in an expenditure change has become more and more exceptional and shows how extraordinarily skillful must be those who wish to penetrate this budgetary system from outside the executive.*

*Parliament thus remained silent in this debate. However, when linked with the definition of social objectives, budgeting by outputs could be a vehicle for restoring the active role of the legislature in the budgetary process.*

*The general idea is to gain control on budgetary decisions by focusing on the end products of public organisations and on governmental objectives instead of on inputs as personnel, equipment or maintenance. By effective goalsetting, the Belgian Parliament could restore its budgetary authority.*

# Audit als functie van het Rekenhof

---

door Jos BECKERS,

Raadsherr in het Rekenhof

## Inleiding

De werkmethodes van het Belgische Rekenhof werden in de loop van het laatste decennium voortdurend aangepast aan de constant evoluerende activiteiten van de Staat. Het heeft trouwens de laatste jaren diverse initiatieven genomen met het oog op een betere en meer actuele informatie voor het Parlement.

Zo tracht het Hof, bij het uitoefenen van de controle op de regelmatigheid en de wettelijkheid van de uitgaven, terzelfdertijd de administratieve actie te beoordelen. Passend wijst het College het Parlement op tekortkomingen die zowel te wijten zijn aan beheersfouten van de bevoegde diensten als aan leemten in de reglementering, de procedures of de administratieve structuren<sup>1</sup>.

De thans van kracht zijnde grondwettelijke en wetgevende teksten verlenen aan het Hof evenwel niet de bevoegdheid om controle uit te oefenen op de "doelmatigheid" en de "doeltreffendheid" van het financieel beheer van de Uitvoerende Macht.

De huidige grondwetswijziging biedt wellicht de gelegenheid om de controlebevoegdheid van het Rekenhof aan te passen aan de zich wijzigende omgeving.

De uitdrukking die blijkbaar het meest wordt gebruikt om de controles van het Hof aan te duiden die buiten het traditionele kader van de regelmatigheid en van de wettelijkheid vallen, is de "controle op het goed beheer". Het Hof tracht nu reeds een overzichtelijke kennis te verwerven over de werking van de voornaamste activiteitensectoren van de Uitvoerende Macht, niet om een kritisch onderzoek uit te voeren betreffende de politieke opportuniteit van de ministeriële- of regeringsbeslissingen, maar met het oog op een analyse van de openbare uitgaven in het licht van de algemene principes van een gezond beheer.

Hoewel deze controlevorm een aantal technieken overneemt die in andere landen meer van kracht zijn, is het Belgische Rekenhof op dit vlak tot dusver nog niet overgegaan tot een systematisering<sup>2</sup>. Het Hof is inderdaad van oordeel dat het niet al te brutaal de last kan verminderen van zijn wettelijke taken – namelijk te waken over de correcte uitvoering van de begroting en over de wettelijkheid van de uitgaven – om meer middelen in te zetten voor systematische onderzoeken met het oog op de uitoefening van een controle op het goed beheer.

---

(1) Parl. St., Kamer, 143e Boek van Opmerkingen van het Rekenhof, 1986-1987, blz. 17, 19 en 21.

(2) A. DRUMAUX, *L'audit dans le secteur public*. 8e Congrès des Economistes Belges de Langue Française, s.l. s.d. blz. 210.

De invoering van de "programmabegroting" sedert 1986 en de nakende opstelling van een "Algemene Uitgavenbegroting" vormen een gelegenheid, een voorwaarde en een werkinstrument voor een evoluerende controle-opdracht van het Hof.

Deze nieuwe begrotingsprocedures worden hierna geanalyseerd in functie van een meer globale analyse van het financieel beheer die er onder meer op gericht is de bereikte resultaten met de doelstellingen en programma's te vergelijken.

## I. Naar nieuwe controle- en evaluatietechnieken van het Rekenhof

### A. *Parlementaire initiatieven tot verbetering van de controle op de openbare uitgaven*

Reeds sedert de jaren zestig werden parlementaire initiatieven genomen om een doeltreffende en meer eigentijdse externe controle op de openbare financiën te organiseren.

De nagestreefde objectieven van de wetsvoorstellen<sup>3</sup> tot verbetering van de parlementaire controle op de openbare uitgaven kunnen in vier groepen worden ondergebracht :

1. *De controle door het Rekenhof op de organen, instellingen en verenigingen die door de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Provincies worden opgericht of van hen afhangen*

Blijkens het verslag van A. Diegenant<sup>4</sup> dient artikel 116 van de Grondwet te worden herzien ten einde het Rekenhof toe te laten op deze instellingen controle uit te oefenen binnen de hiernavolgende perken. T.o.v. industriële of commerciële ondernemingen wordt ongeacht de omvang van de overheidsparticipatie enkel de aanwending van de toelagen gecontroleerd. Gespecialiseerde, door de overheid opgerichte instellingen, die door middel van openbare gelden overheidssteun verlenen aan ondernemingen (b.v. de N.I.M.) vallen wel onder de controle van het Hof, de gesteunde ondernemingen zelf evenwel niet. Tenslotte worden, behoudens uitdrukkelijke wetsbepaling, de zogenaamde openbare banken en financiële instellingen wegens hun specifieke aard, (door het marktmechanisme beheerste activiteiten) niet door het Rekenhof gecontroleerd.

In zijn advies van 3 februari 1987<sup>5</sup> steunt de Raad van State zich o.m. op dit verslag om te stellen dat tegen het wetsvoorstel Gabriëls<sup>6</sup> grondwettigheidsbezwaren kunnen worden aangevoerd (dit wetsvoorstel kent aan het Rekenhof controlebevoegdheid toe van zodra de overheidsparticipatie 20% bedraagt).

(3) Cfr. meerdere wetsvoorstellen van R. Henrion, P. Vanden Boeynants, J. Van Waterschoot, C. De Clercq, F. Persoons en J. Gabriëls.

(4) Verslag van de heer DIEGENANT, namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen, Parl.St., Kamer, 10-1981-1982, nr. 9/9°.

(5) Parl. St., Kamer, 1985-1986, nr. 369/2.

(6) Parl. St., Kamer, 1982-1983, nr. 476/1 en 1985-1986, nr. 369/1.



## 2. De toekenning van een adviserende bevoegdheid in begrotingszaken aan het Rekenhof

De voornoemde wetsvoorstellen (op dat van J. Gabriels na), alsmede die van R. Henrion<sup>7</sup>, E. Beysen en S. Kubla<sup>8</sup> en A. Evers<sup>9</sup>, zijn erop gericht het Hof een rol toe te kennen van adviseur in begrotingszaken. Met dit doel werden ook door H. De Groo en J. Defraigne<sup>10</sup> en door E. Beysen en S. Kubla<sup>11</sup> voorstellen ingediend tot wijziging van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Deze voorstellen beogen in feite de legalisering van een bestaande praktijk.

## 3. Het belasten van het Hof met bijzondere onderzoeksopdrachten

Luidens bepaalde van deze wetsvoorstellen<sup>12,13,14</sup> en dat van M.A. Pierson<sup>15</sup> kunnen de beide Kamers, hun commissies of hun voorzitters het Rekenhof vragen hen in te lichten over het gebruik van overheidsmiddelen in de door hen aan te duiden gevallen.

Te dien einde worden aan de leden en ambtenaren van het Rekenhof ruime onderzoeksbevoegdheden toegekend.

In zijn advies<sup>16</sup> van 12 mei 1987 over één van deze wetsvoorstellen<sup>17</sup> maakt de Raad van State echter een dubbel voorbehoud: het Rekenhof mag enkel de wettigheid en niet de opportuniteit (doeltreffendheid van het beheer) nagaan; de controle op instellingen of verenigingen die enkel worden gesubsidieerd door de Staat of door een van de Staat afhankende rechtspersoon mag alleen slaan op het gebruik dat van die subsidies wordt gemaakt en niet op de werking van de instellingen zelf.

## 4. Het toekennen van een opportuniteits- of beheerscontrole aan het Rekenhof

In enkele wetsvoorstellen<sup>17</sup> en in een voorstel van resolutie van A. Saint-Remy<sup>18</sup> wordt aan het Rekenhof één of andere vorm van opportuniteits- of beheerscontrole toevertrouwd.

Er dient hier te worden opgemerkt dat ook de Raad van State zich bezondigt aan een onjuist gebruik van het begrip "opportuniteit". In deze context gaat het over een beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beheer en geenszins over een beoordeling "van de doelstellingen", die "politieke keuzen" impliceren en dus nooit tot de taak van een controle-instelling kan behoren.

(7) Parl. St., Senaat, B.Z., 1979, nr. 258/1; Parl. St., Kamer, 1981-1982, nr. 300/1.

(8) Parl. St., Kamer, 1985-1986, nr. 351/1.

(9) Parl. St., Senaat, 1985-1986, nr. 340/1.

(10) Parl. St., Kamer, 1979-1980, nr. 318/1.

(11) Parl. St., Kamer, 1985-1986, nr. 350/1.

(12) Parl. St., Senaat, B.Z. 1977, nr. 115/1 en B.Z. 1979, nr. 200.1.

(13) Parl. St., Senaat, 1985-1986, nr. 285/1.

(14) Parl. St., Kamer, 1975-1976, nr. 684/1.

(15) Parl. St., Senaat, 1972-1973, nr. 305.

(16) Parl. St., Kamer, 1985-1987, nr. 815/2.

(17) Parl. St., Kamer, 1961-1962, nr. 381/1, Parl. St., Senaat, 1972-1973, nr. 305, B.Z. 1977, nr. 115/1 B.Z. 1979, nr. 200/1, 1985-1986, nr. 285/1, Parl. St., Kamer, 1975-1976, nr. 684/1.

(18) Parl. St., Kamer 1965-1966, nr. 251/1.

## B. Van een wettelijkheidscontrole naar een beheerscontrole

### 1. Begripsomschrijving

De hoger vermelde wetsvoorstellen hebben niet eenduidig omschreven binnen welke grenzen zij het Rekenhof met een dergelijke beheerscontrole willen belasten. Er bestaat echter wel een algemene concensus dat het Hof nooit de politieke wenselijkheid (opportunititeit) van doelstellingen kan beoordelen.

Opportuniteitscontrole heeft dus niets te maken met de doelmatigheids- en doeltreffendheidscontrole waarover hier wordt gehandeld. Ten einde de bestaande begripsverwarring op te klaren zijn de volgende definities nuttig.

De *doeltreffendheid* (efficiëntie) verwijst naar een verhouding tussen enerzijds de productie (output) in de vorm van goederen, diensten, ..., en anderzijds de aangewende middelen (input).

De *doelmatigheid* (effectiviteit) verwijst naar de (meestal kwalitatieve) verhouding tussen de doelstellingen en de bekomen produktie. Het gaat hier over de vraag in welke mate een bepaalde produktie (of enig ander resultaat) beantwoordt aan de gestelde doelstellingen.

De *zuinigheid* (economy) betreft de minimalisering van de kosten.

De vraag naar de wenselijkheid van een beheerscontrole (in de betekenis van een efficiëntie- en effectiviteitscontrole) kan dan als volgt worden geformuleerd. Wanneer het Parlement wel nauwkeurig het doel doch niet in dezelfde mate de daartoe vereiste middelen heeft aangeduid mag het Rekenhof dan de hiertoe door de Regering aangewende middelen, ook al zijn die manifest wettig en regelmatig, verder onderzoeken ten einde na te gaan of zij daarenboven ook op de meest efficiënte manier zijn aangewend om het door het Parlement gestelde doel te bereiken?

### 2. Verenigbaarheid van beheerscontrole met artikel 116 van de Grondwet

De tekst van artikel 116 van de Grondwet laat niet toe met zekerheid te stellen dat het Rekenhof geen beheerscontrole zou mogen uitoefenen.

Nochtans wordt algemeen aangenomen dat artikel 116 van de Grondwet verbiedt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de openbare uitgaven te controleren<sup>19</sup>.

Tegen de uitoefening van deze controle wordt vaak het principe van de scheiding der machten ingeroepen. De in de Grondwet ingeschreven vormen van controle van de Wetgevende op de Uitvoerende Macht (de artikelen 40, 43, 88, 90, 111, 115 en 116) zijn een beperkend op te vatten aantal uitzonderingen op het beginsel van de scheiding der machten. Men kan niet zonder de Grondwet te wijzigen hier een nieuwe uitzondering aan toevoegen<sup>20</sup>. Sommigen vrezen daarenboven dat het gezag en de verantwoordelijkheid van de ministers zouden worden uitgehouden en dat de administratieve rompslomp en de personeelskosten zouden

(19) A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*. Gent, 1983, blz. 467; P. LEBRUN, *Droit des Finances Publiques*. Louvain-La-Neuve, 1983, blz. 72.

(20) P. MONFILS, *Le contrôle parlementaire des dépenses publiques*. R.J.D.A., 1964, blz. 144.

toenemen. Verder werpt men op, dat gelet op de vage termen waarin de regeringsbeslissingen meestal zijn gesteld het zeer moeilijk zou zijn preciese criteria te bepalen waarop dergelijke efficiëntie- en effectiviteitscontrole zou moeten steunen<sup>21</sup>.

De voorstanders van dergelijke efficiëntie- en effectiviteitscontrole voeren daarentegen aan dat noch de letter noch de geest van artikel 116 van de Grondwet (en van de wet van 29 oktober 1846) de uitoefening van dergelijke controles door het Rekenhof uitsluiten<sup>22</sup>.

Daarenboven kan volgens hen de door de Grondwetgever gewilde financiële controletaak van het Parlement, bij het ontbreken van precieze gegevens over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsuitgaven, niet ernstig in de praktijk worden gebracht. Naar hun oordeel moet dergelijke controle evenwel "a posteriori" en dus niet via het voorafgaand visum van het Rekenhof worden uitgeoefend.

Op dit ogenblik is de bovenvermelde discussie in een impasse beland naar aanleiding van het advies van 12 mei 1987<sup>23</sup> van de Raad van State bij het wetsvoorstel van C. De Clercq<sup>24</sup> dat reeds in commissie en in plenaire vergadering van de Senaat eenparig werd aangenomen, maar sedertdien van de parlementaire agenda is verdwenen. In zijn advies stelde de Raad van State o.m.: "Beoogt de tekst daarentegen het laten verrichten van een opportuiniteitscontrole, bestaande in het toetsen van de deugdelijkheid van de wijze waarop het beheer over de diensten wordt gevoerd en het maken van analyses inzake de doeltreffendheid van dat beheer, dan verleent het ontwerp het Rekenhof een nieuwe opdracht waarin artikel 116 van de Grondwet niet voorziet."

## II. De hervorming van de Rijksbegroting

### A. *De economische classificatie van de uitgaven en de beheerscontrole*

De gebrekkige rapportering aan het Parlement i.v.m. de beheerscontroles hangt ook samen met de toegepaste begrotingsclassificatie in België, die zeker vóór de invoering van de programmabegrotingen, niet toeliet om enige kwantitatieve doelmatigheidscriteria in te bouwen<sup>25</sup>.

Tot en met de begroting 1985 werden in het Belgische stelsel van overheidsboekhouding en begroting de uitgaven enkel geclassificeerd volgens hun aard d.i. volgens de economische natuur van de gebruikte middelen (inputs): lonen, verplaatsingskosten, elektriciteitsverbruik, huurgelden voor gebouwen enz. Deze

(21) Y. MAHIEU, *L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au Budget et à la Cour des comptes*, Brussel 1973, blz. 52.

(22) Toelichting van het wetsvoorstel van de heer SAINT-REMY (stuk Kamer 1965-66, nr. 249/1, blz. 7). H. VREBOS, *De hervorming van de hoge controle op de openbare financiën*. R.W., 1965-66, blz. 1790 e.v.

(23) Parl. St., Kamer 1986-87, nr. 815/2.

(24) Parl. St., Senaat, 1985-86, nr. 350/1.

(25) G. STIENLET, *De economische optimaliteit in het overheidsbeleidsproces, utopia of ideaal*. In: *Overheidsinterventies, effectiviteit en efficiëntie*. Vijftiende Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, Leuven, 1981, blz. 624-625.

classificatie van de uitgaven volgens hun aard had voornamelijk tot doel de regelmatigheidscontrole te vergemakkelijken. Dit had voor gevolg dat werd beslist met welke middelen (en met hoeveel) welke overheidsacties dienden te worden ondernomen. Het resultaat dat men met deze overheidsacties wilde bekomen werd uitdrukkelijk niet in de begrotingsbeslissing betrokken. Dit betekende dat, hoewel de objectieven niet volledig afwezig waren in hoofde van de beleidsnormen, zij op het moment van de budgettaire toewijzing toch niet uitdrukkelijk het voorwerp van de beslissing uitmaakten.

Vermits de doeltreffendheid van de overheidsacties noch een systematische noch een determinerende rol speelde in de begrotingsallocatie was er helemaal geen sprake van een tendentie naar economische optimaliteit.

De classificatie van de uitgaven volgens de aard betekent ook dat de begroting alleen, de directe, financiële gevolgen van de overheidsactiviteiten weerspiegelt. Van een volledige imputatie of aanrekening van de reële kostprijs per overheidsactiviteit is geen sprake.

Op het moment van de beslissingen heeft de beleidsverantwoordelijke hoogstens een zeer gedeeltelijke kennis van de kosten: hij kent alleen de rechtstreeks geaffecteerde begrotingskredieten. Kostenminimalisering via de begrotingstoeiwijzing wordt dan ook onmogelijk en uit zich a posteriori door het ontstaan van onderbenutting van de ter beschikking van de overheid staande productiecapaciteit.

Bovendien vertoonde de begrotingsopstelling in België alle kenmerken van een "aanwasbudgettering"<sup>26</sup>. Het fundamentele gemeenschappelijke kenmerk is dat de administratie vertrekt van het principe dat de bestaande uitgavenstromen worden gehandhaafd en dat men zich beperkt tot het ramen van de jaarlijkse aanwas van uitgaven en ontvangsten zonder enig termijnperspectief. Enkel voor materiële investeringsprojecten worden vooruitzichten voor de volgende jaren gemaakt.

De bestaande uitgavenstromen worden door de administratie niet onderworpen aan een kritische analyse. De Regering beperkt zich tot het uitwerken van nieuwe programma's of legt lineaire besparingen op. In het Parlement wordt enkel de globale economische, sociale en budgettaire politiek besproken. De toetsing van de effectiviteit (beantwoordt de betrokken overheidsdienst nog aan de wensen van de gemeenschap?) en van de efficiëntie (kan de dienst niet worden verstrekt op een meer verantwoorde wijze?) blijft nagenoeg volledig achterwege.

## B. De invoering van de programmabegrotingen

### 1. Historische achtergrond

De problemen in de overheidsfinanciën tijdens de economische crisis van de jaren zeventig hebben geleid tot een meer beleidsgerichte visie op het beheer van de overheidsmiddelen in de Westerse landen<sup>27</sup>.

(26) Weekberichten van de Kredietbank, *De Belgische begrotingsprocedure: kunst- en vliegwerk*, nr. 5, 31 januari 1986.

(27) W. MOESEN, V. VAN ROMPUY, *Inleiding tot de openbare financiën*. Leuven, 1984, blz. 115-116.

Met het planning-programming-budgeting system (P.P.B.S.) dat oorspronkelijk werd ontwikkeld in de Verenigde Staten, werd ook geëxperimenteerd in een aantal Europese landen (waaronder België). Dit systeem is interessant vanuit beleidsstandpunt waardoor een aantal fundamentele vragen kunnen worden gesteld die met de traditionele begrotingsclassificatie niet kunnen worden beantwoord. Zoals b.v. hoeveel budgettaire middelen worden besteed aan preventieve geneeskunde, bejaardenzorg of openbaar vervoer? Hoeveel personen worden bereikt? Nemen de relatieve aandelen van deze uitgaven af of verhogen zij? In de klassieke begrotingsvoorstelling zijn de uitgaven gericht op eenzelfde doel verspreid over de begrotingen van verschillende departementen en veelvuldige begrotingsposten.

P.P.B.S. wil de budgettaire beslissingen rationaliseren door de klemtoon te leggen op de beleids- en beheerstechnische aspecten, dit aan de hand van een begroting, opgesteld in termen van programma's. Binnen een economisch plan op middellange termijn biedt P.P.B.S. volgende mogelijkheden: de uitgavenbeslissingen worden getroffen op een meer systematische wijze door o.m. te streven naar een optimale toewijzing van middelen, volgens expliciet gestelde oogmerken; een ruimere tijdshorizon wordt in aanmerking genomen en de uitvoering van de begrotingsuitgaven wordt op een systematische wijze gecontroleerd.

De invoering van P.P.B.S. in België bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, waarop hier niet verder kan worden ingegaan<sup>28</sup>, deed het besef ingang vinden dat de output van de overheidsactiviteiten expliciet diende te worden vermeld. Het systeem heeft er tevens toe bijgedragen dat het onderscheid tussen "efficiëntie" en "effectiviteit" in ruime kring ingang heeft gevonden.

## 2. Programmabegrotingen

Het systeem van programmabegrotingen werd ingevoerd met de begroting van 1986 (bij regeringsbesluit van 19 oktober 1985) nadat het was onderzocht en besproken binnen de Algemene Afvaardiging voor de Hervorming van de Rijkscomptabiliteit<sup>29</sup>.

De hoofddoelstelling voor de invoering van deze techniek is van zowel aan het Parlement als aan de Regering en aan de managers degelijke en beter gestructureerde informatie te verstrekken over de budgettaire middelen die worden toegewezen aan de verwezenlijking van geplande of aangevatte acties. De hervorming beoogt de kredieten die zijn ingeschreven onder titel I, II en III van de wetstabellen houdende de uitgavenbegroting van elk departement (met name: lopende uitgaven, kapitaaluitgaven en de aflossingen van de overheidsschuld) te verdelen in "basissallocaties" toegewezen aan "organisatie-afdelingen" en aan "programma's"<sup>30</sup>. De "organisatie-afdelingen" stemmen overeen met de hoofdbestanddelen van de administratieve organisatie (ongeveer 180). Aan elk daarvan worden tenminste twee programma's toegewezen (samen 550).

(28) G. STIENLET, Het beleid volgens objectieven en het begrotingsproces. In: *Documentatiebeleid van het Ministerie van Financiën*, nr. 4, april 1981, blz. 44 - 113.

(29) De Afvaardiging publiceerde hierover 10 verslagen (+ bijlagen) en een eindverslag.

(30) Daarentegen blijft de inkleding onveranderd voor titel IV en VII van de begroting, respectievelijk betreffende de begrotingsfondsen en de instellingen van openbaar nut van categorie A, alsmede voor de bijlagen II m.b.t. de instellingen van openbaar nut van categorie B.

Onder de programma's onderscheidt men twee soorten: de bestaansmiddelenprogramma's en de activiteitenprogramma's. De bestaansmiddelenprogramma's groeperen de basisallocaties die betrekking hebben op de werkingskosten van de administraties (lonen, aankopen, werkingsuitrustingen, huisvesting, enz...), m.a.w. alle uitgaven die moeten worden gedragen, ook wanneer er geen activiteiten zijn. De activiteitenprogramma's groeperen de begrotingsmiddelen die bijdragen tot de doelstellingen die zijn toegekend aan deze programma's (b.v. burgerlijke bescherming, huisvestingsbeleid, ziekenhuisbeheer...). Zo verkrijgt men enerzijds de werkingskosten van de diensten en anderzijds de bijkomende begrotingskosten die uit hoofde van elk van de activiteiten moeten worden gedragen.

De grote vernieuwing bestaat in de "verantwoordingsprogramma's" die samengaan met de ontwerpen van begroting en die een samenvatting geven van de posten die in de activiteitenprogramma's van de afdelingen zijn vermeld.

Doordat de kredieten per organisatie-afdeling en per activiteitenprogramma zijn gegroepeerd, verkrijgt men een situatie die de oorspronkelijke doelstelling van de begroting beter benadert: de actie (programma's) koppelen aan de vooruitzichten (kredieten).

### 3. Evaluatie

De invoering van de programmabegrotingen brengt zowel een aantal voordelen als nadelen mee.

Wat de voordelen betreft, de uitgavenbegrotingen worden vooreerst doorzichtiger doordat zowel de aangewende middelen als de nagestreefde doelstellingen moeten worden vermeld (via de verantwoordingsprogramma's). Verder dienen de begrotingen gemakkelijker als instrument van besluitvorming en beheer op de verschillende niveaus, wat moet bijdragen tot een grotere responsabilisering van de verschillende administratieve cellen. En tenslotte worden de middelen en de doelstellingen beter op elkaar afgestemd en kan er gemakkelijker een beroep worden gedaan op economische berekeningstechnieken, zoals "kosten/baten analyse" en "zero base budgetting"<sup>31</sup>.

Wat de nadelen betreft, moet eerst aangestipt dat de programmabegrotingen die in België werden ingevoerd geïnspireerd zijn door het P.P.B.S.-systeem maar er nochtans op essentiële punten van verschillen. Bij het P.P.B.S.-systeem vormen de structuren van programma's min of meer coherente gehelen die dwars door de oorspronkelijke departementen lopen. (b.v. het objectief "ontwikkelingssamenwerking" verbindt programma's die behoren tot departementen als Buitenlandse Betrekkingen, Onderwijs, Defensie, enz...). De structuren van de programma's werden beperkt tot het organieke kader van een departement en laten niet toe delen van programma's te verbinden die gemeenschappelijk zijn aan een zelfde objectief maar behorende tot diverse departementen (b.v. Sociale Zekerheid en Volksgezondheid). Het programmasysteem van België werd ingepast in de juridische en administratieve structuur binnen de bestaande departementen, zodat de bepaling van de programma's gebeurt op het niveau van het departement of een lagere administratieve eenheid. Dit kan leiden tot versnippering over kleinere deel-

(31) B. FLOOR, Les réformes budgétaires en Belgique et le contrôle du parlement. In: *Revue du droit public et des sciences administratives*, T2/1988, blz. 106 - 107.

programma's waarbij de globale visie op een geïntegreerd programma verloren gaat. Tenslotte is het begrip "objectief" (doelstelling) verschillend. Bij P.P.B.S. moet het objectief concreet, kwantificeerbaar, operationeel zijn en beantwoorden aan een behoefte.

Een tweede nadeel is dat de structuren van de programma's aan de beslissingsnemer niet de mogelijkheid bieden van een globaal inzicht in wat gezamenlijk moet worden beslist. Inderdaad, de bindingen tussen de programma's zijn enkel organisch en formeel: de departementale begrotingen zijn samengesteld uit "organisatie-afdelingen" die zelf "activiteitenprogramma's" groeperen. Deze bindingen zijn geen hiërarchische relaties tussen objectieven en programma's die hun coherentie zouden verzekeren. Bij gebrek aan een meerjarenplan ontbreekt aan deze programmastructuren een termijnperspectief zodat elke vorm van effectiviteitscontrole (de mate van realisatie van die objectieven) onmogelijk wordt. Tevens ontbreekt elke garantie voor een overeenstemming in de tijd van programma's en middelen. Bijgevolg ontbreekt ook elke mogelijkheid tot jaarlijkse reallocatie van deze middelen.

Verder nadeel: in de versie 1986 is de doelstelling van een programma van een organisatie-afdeling, ofwel een permanent uitgeoefende functie, ofwel een toevallige opdracht (bv. een volkstelling).

In de begroting van Openbare Werken 1987 bij voorbeeld vindt men als opdracht van het Bestuur der Wegen "de aanleg, de inrichting, de modernisering, het onderhoud en het beheer van autosnelwegen en wegen van het Rijk". Het doel van het programma "Wegen" wordt vastgesteld als "het gedeeltelijk dekken van de lopende uitgaven van het Wegenfonds". Welnu het bouwen van een weg is geen doelstelling maar een activiteit, een actie tot verwezenlijking van een objectief zoals b.v. het verbinden van twee bepaalde centra of de ontwikkeling van een regio. Met deze werkwijze is het dus mogelijk dat men op een zeer "efficiënte" wijze wegen bouwt die tot niets dienen.

Op het hoogste hiërarchisch niveau wordt de doelstelling vertaald als "de algemene politieke lijn" van het departement. Dit ook is een nadeel, want deze notie is vaag, zonder mogelijkheid tot concretisering of inbouwen van een tijdsperspectief. Er bestaat echter geen unieke doelstelling om de diverse objectieven van een departement te definiëren. Het objectief "verzekeren van de gezondheid" van het ministerie van Volksgezondheid bijvoorbeeld moet verder worden geëxpliciteerd.

En tenslotte er is geen systematische iteratie of herhaling van de beslissingsfazen. Bijgevolg is er ook geen systematische invraagstelling van vroegere beslissingen. De klemtoon wordt niet gelegd op het mechanisme van de publieke beslissing<sup>32</sup>.

Zo kan dus worden geconcludeerd dat de activiteiten-programma's een kwantitatief inzicht geven in de evolutie van de "kostenstructuur" van een bepaalde organisatie-afdeling met een meestal "kwalitatief" bepaalde doelstelling. Directe meting van efficiëntie en effectiviteit stuit echter op kwantificeringsproblemen van

(32) A. DERSIN, Modernisation des systèmes budgétaires et des contrôles financiers. In: *Documentatieblad van Financien*, 1988, nr. 12, blz. 41-43.

de doelstellingen van de diverse organisatie-afdelingen. Dit noopt tot het gebruik van evaluatiemethoden als "kosten/baten"-analyse en "zero-base budgeting".

Een efficiëntiecontrole is onuitvoerbaar zonder objectivering naar specifieke criteria toe. Zoals bij het P.P.B.S. dient de Regering vooraf een gedetailleerd en becijferd programma over te leggen. Het Rekenhof kan dan ten behoeve van het Parlement nagaan of dit programma werd uitgevoerd en of de voor elk onderdeel geraamde kost al dan niet werd gerespecteerd.

Het lag in de bedoeling van de Algemene Afvaardiging in de toekomst de techniek van de programmabegrotingen uit te breiden tot de instellingen van openbaar nut. Hiertoe werd reeds een typeschema van integratie van de verrichtingen van deze instellingen in de verantwoording der programma's uitgewerkt. Het is erop gericht de traditionele begrotingsdocumenten te vervolledigen met een "programma"-luik waarin de opdrachten van de instellingen zoals de rijksbegroting in activiteitenprogramma's werden verdeeld<sup>33</sup>.

Verder zou een geautomatiseerd raadplegingsstelsel van de programma-begroting worden uitgewerkt via Bistel zodat alle grote verantwoordelijke instanties voor het budgettair beheer (regering en administraties) in de gelegenheid verkeren door middel van toegangssleutels de nuttige inlichtingen in te winnen omtrent de toestand van kredieten en basisallocaties en ze op ieder ogenblik te kunnen aanwenden<sup>34</sup>.

Later zou dan ook een informaticastelsel voor de opstelling van de rijksbegrotingen "on line budget" worden ingevoerd. Het betreft een continu bevoorradings- en raadplegingsprocédé in de vorming van de begrotingskredieten, via alle opeenvolgende fases, te weten: eerste budgettaire voorstellen, voorontwerp van begroting, ingediende begroting, goedgekeurde begroting, begrotingsaanpassingen, overdrachten. De bewegingen zouden gebeuren op ieder beslissingsniveau en de voorstellen of wijzigingen zouden samengaan met een vooruitzicht van de twee volgende jaren. Een wetsvoorstel zou de betrokkenen – inzonderheid de parlementairen – ertoe machtigen de gegevens te raadplegen die dienen als grondslag voor de ingediende begrotingsvoorstellen<sup>35</sup>.

### C. De Algemene Rijksuitgavenbegroting

#### 1. Krachtlijnen van de hervorming

Naar aanleiding van de bespreking van de Rijksmiddelenbegroting 1983 werd op 25 januari 1984 een gemengde werkgroep Parlement-Regering opgericht. Deze werkgroep had tot taak na te denken over een hervorming van de parlementaire procedure inzake de opmaak en het onderzoek van de begrotingen, m.a.w. over die fase van de procedure die zich situeert tussen de neerlegging van de wetsontwerpen houdende de begrotingen (Algemene Toelichting, Rijksmiddelen, Rijks-schuld, Dotaties, Uitgaven) op het bureau van de Assemblées en het onderzoek en de goedkeuring daarvan in commissie en in plenaire vergadering.

(33) Bijlagen tot het 7de Verslag van de Algemene Afvaardiging, Nota 28-Doc. T.

(34) Bijlagen tot het 7de Verslag van de Algemene Afvaardiging, Nota 28-Doc. U.

(35) Bijlagen tot het 7de Verslag van de Algemene Afvaardiging, Nota 28-Doc. V.



De gangmakers van de hervorming stelden vast dat de dubbele dimensie van de legislatieve fase van de totstandkoming van de begroting in de huidige praktijk tot uiting komt en gekenmerkt wordt door een dissymetrie.

Het aspect "*bekrachtiging*" komt vooral aan bod bij de bespreking van de Algemene Toelichting en heeft uitsluitend een politiek belang. Zij heeft geen rechtskracht op het stuk van de uitgaven. Het aspect "*controle*" wordt teruggevonden in het onderzoek van elke begroting, een controle die ook betrekking heeft op het beheer van het departement of van de instellingen die onder voogdij staan van de Minister door wie de betrokken begroting is ingediend. De wettelijke bekrachtiging van dit aspect grijpt meestal plaats na het begin van het begrotingsjaar.

De belangrijkste vernieuwing zou er dus in bestaan de vermelde fase te herinrichten op basis van de twee genoemde dimensies.

De *parlementaire bekrachtiging* zou zich vanuit juridisch oogpunt bewegen rond drie documenten: de Algemene Toelichting, de Rijksmiddelenbegroting en de Algemene Rijksuitgavenbegroting. Met betrekking tot de uitgaven zou de parlementaire bekrachtiging ook een juridische draagwijdte hebben. Deze juridische bekrachtiging zou een bevestiging inhouden van de conclusies van het parlementair debat en zulks vóór het begin van het begrotingsjaar. Het parlementair recht van amendement op het stuk van de uitgaven zou onder deze voorwaarden opnieuw zin hebben en doeltreffender kunnen worden uitgeoefend.

De *parlementaire controle* op de toepassing van het begrotingsbeleid zou slaan op de koninklijke besluiten tot vaststelling van de begroting van elk departement en dit met inachtneming van de toewijzingen op grond van de Algemene Rijksuitgavenbegroting. Deze controle zou plaatsgrijpen tijdens de eerste maanden van het jaar.

De invoering van een Algemene Rijksuitgavenbegroting houdt een "duale" benadering van de begrotingsspecialiteit in. De koninklijke uitvoeringsbesluiten moeten een doorgedreven begrotingsspecialiteit regelen (zoals thans in de verschillende begrotingen). In de Algemene Rijksuitgavenbegroting daarentegen zal de begrotingsspecialiteit beperkt moeten blijven tot wat noodzakelijk wordt geacht om het begrotingsbeleid van de Regering door het Parlement met kennis van zaken te laten beoordelen.

In dat verband suggereerde de Algemene Afvaardiging tot Hervorming van de Rijkscomptabiliteit in een vierde rapport dat de koninklijke besluiten tot uitvoering van de algemene begroting de traditionele begrotingsstructuur zouden behouden. De begrotingsspecialiteit die van toepassing is op de algemene begroting zou dus slaan op het krediet dat bestemd is voor een programma. De begrotingsspecialiteit die toepasbaar is op de uitvoeringsbesluiten zou zoals nu slaan op de gedetailleerde artikelen (momenteel zijn er nagenoeg 2.800).

Het Rekenhof heeft in de Gemengde werkgroep gewezen op enkele juridische bezwaren.

De betaalverplichtingen van de Staat ontstaan door "rechtscheppende" of door "erkenningsakten".

Voor de "rechtscheppende akten" is de begroting een ware machtigingsakte (van de begrotingsoverheid naar de uitvoerende macht).

Dit is het geval voor de "facultatieve toelagen". Dit zijn toelagen die principieel slechts worden toegelaten via de stemming (door de wetgever) van een geëigend "begrotingslibellé" en waarvan de verlening derhalve wordt begrensd door het daartoe verleende begrotingskrediet.

De individuele akten waarbij deze toelagen steunen worden toegekend op artikel 67 van de Grondwet en zijn aldus uitvoeringsmaatregelen van de begrotingswet. Dit laatste kan niet langer het geval zijn wanneer de begrotingen zelf bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

De toepassing van het "enveloppesysteem" op titel IV van de uitgavenbegroting roept ook problemen op. De meeste overdrachten van kredieten uit titel I of II van de begroting gebeuren door "begrotingsruiters", vermits overeenkomstig de artikelen 3 en 19 van de comptabiliteitswet alleen voorbestemde ontvangsten kunnen worden geaffecteerd aan bepaalde uitgaven. Hoe dergelijke begrotingsruiters kunnen worden opgevangen in de "algemene begroting" is niet duidelijk, want soortgelijke bijbepalingen veronderstellen dat men kredietartikels citeert, en die zijn niet (altijd) voorhanden op het niveau van de "wet".

Vermits slechts weinig organieke wetten concrete affectatieregels bevatten is in deze gevallen de libellé (niet de ramingsbedragen) de enige rechtsgrond voor de toewijzing van een ontvangst aan een fonds in titel IV i.p.v. aan de Rijksmiddelen. Het incorporeren van titel IV in een eventueel stelsel van "begroting-per-K.B." is quasi onuitvoerbaar.

Fundamenteel blijft er het probleem van het verlies van macht van het Parlement. Men zal immers een uitgavenwet stemmen die in grote anonieme rubrieken is opgemaakt, terwijl het de Regering zal zijn die via Koninklijke Besluiten de budgettaire middelen naar eigen politiek inzicht besteedt. Het blijft moeilijk over een globaal budget te stemmen zonder de componenten ervan te kennen.

Dit probleem kan technisch worden opgelost indien elke minister na het begrotingsberaad de lijst van de overeengekomen bedragen voor het volgende jaar aan zijn administratie meedeelt. De Regering kan dan, samen met haar algemene uitgavenbegroting, de lijst van de artikels aan het Parlement meedelen.

De invoering van één algemene uitgavenbegroting, die dus de uitgaven van alle departementen omvat, geniet nog steeds de volle aandacht van de parlementsleden. Een aantal Kamerleden, L. Defosset e.a.<sup>36</sup>, F. Vandenbroucke<sup>37</sup>, G. Verhofstadt en R. Daems<sup>38</sup> dienden recent wetsvoorstellen in die onder de stuwende kracht van Kamervoorzitter C.F. Nothomb worden besproken in de Commissie voor de Begroting, in samenwerking met het Rekenhof.

## 2. Analyse

De hervormingen van de begrotingsprocedures vormen een noodzakelijke voorwaarde om naar een beheerscontrole te evolueren (in de zin van zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit).

(36) Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 656/1 tot 3.

(37) Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 670/1 en 2.

(38) Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 681/1 en 2.

Theoretisch is het systeem van de kredietenveloppes op basis van programma's rationeel daar het ertoe bijdraagt de verhouding doelstelling/middelen/resultaten te bepalen en vandaar een werkelijk beheers- en controle-instrument vormt. Voor de externe controleur moet het stelsel van "wettelijke" kredieten (kredietenveloppes per programma's), "administratieve" kredieten (verdeling van wettelijke kredieten in basisallocaties) in zijn functioneel geheel worden beschouwd en kan het als grondslag dienen voor de verbetering en versteviging van zijn informatie en onderzoeksmethoden.

Het verantwoordingsprogramma levert hiertoe een theoretisch evaluatiekader waaraan de bijdrage van de bestaansmiddelen- en activiteitenprogramma's kan worden afgewogen tegen de opdrachten van de diverse organisatie-afdelingen.

### III. Recente evolutie in de controle-opdrachten van enkele buitenlandse rekenkamers

De controle op de mathematische juistheid en op de wettelijkheid van de financiële verrichtingen steunt op een praktisch ononderbroken traditie die teruggaat tot de oorsprong van de rekenhoven. De controle op de doelmatigheid daarentegen is meestal recenter.

Deze laatste bevoegdheid vloeit voort uit een nieuwe opvatting van de opdracht van het Rekenhof. In Frankrijk werd het Rekenhof in ere hersteld toen men trachtte opnieuw orde te scheppen in de verwarde toestand van de staatsfinanciën.

Bovendien was het Parlement zich zeer goed bewust van zijn beperkte mogelijkheden terzake. Daarom kreeg het Rekenhof een vrij grote autonomie. Nadien werd meer en meer een beroep gedaan op de Uitvoerende Macht, wat stilaan de preventieve actie van de controle-instelling heeft verminderd. In het kader van de inspanningen om een nieuw evenwicht te bereiken kon het Parlement zijn medewerker, het Rekenhof, niet over het hoofd zien. Die tendens kwam onder meer tot uiting door het invoeren van de controle op de doelmatigheid.

Vooral Frankrijk kende die evolutie. De overwegende invloed van dat land in de 19e eeuw had tot gevolg dat de nieuwe ideeën in de buurlanden ingang vonden.

De controle op de doelmatigheid is momenteel op zeer schematische wijze algemeen gangbaar in Duitsland, Groot-Brittannië, Ierland en Nederland.

In Frankrijk beoogt de controle zowel de regelmatigheid en de uitspraak over de rekeningen als de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beheer. Die controle op het beheer wordt vooral toegepast op zelfstandige openbare instellingen.

Daarentegen is de controle op de doelmatigheid niet in de wet voorzien in België, Griekenland, Luxemburg, Portugal en Italië, hoewel de controle-instelling, in het kader van haar opmerkingen over de regelmatigheid van de begrotingsuitvoering, ertoe kan worden gebracht kritiek te leveren op het beheer van het bestuur en bijgevolg op de zuinigheid van de uitgaven.

In Spanje hebben de wetgevende wijzigingen van de jongste jaren de controle-instelling gemachtigd een controle uit te voeren op de doelmatigheid en op de zuinigheid. Een ware "controlekoorts" heeft zich zo van dit land meester gemaakt.

Men heeft het uitvoeren van controles op het beheer willen veralgemenen, hoewel de uitvoering van de boekhoudkundige controles, die daarvan het uitgangspunt hadden moeten zijn, blijkbaar onvoldoende in gebruik was<sup>39</sup>. Daaruit vloeit voort dat de controle op de doelmatigheid, hoewel ze door de wet is toegestaan, momenteel nog niet door de Spaanse Rekenkamer wordt georganiseerd, hoofdzakelijk wegens het gebrek aan aangepaste structuren en technisch gespecialiseerd personeel.

In de landen die de controle op de doelmatigheid uitvoeren kan worden vastgesteld dat criteria zoals "produktiviteit", "rentabiliteit" en "doeltreffendheid" anders worden beoordeeld. Een nieuw concept, dat blijkbaar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid omvat, werd in het leven geroepen onder de benaming "performance audit". Volgens de Gids over de controle van de financiën in de ontwikkelingslanden, uitgegeven door de Verenigde Naties, moet onder "performance audit" worden verstaan: "een objectief onderzoek van de financiële en operationele "performance" van een organisatie, een programma, een activiteit of een functie, gericht op de identificatie van de gelegenheden die gunstig zijn voor de versterking van de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid (...). De doelstelling is een objectieve en verifieerbare basis te bekomen om de gevoerde acties te vergelijken met de plannen, beleidsopties en normen en de redenen te begrijpen waarom er positieve of negatieve afwijkingen bestaan tussen de acties en die plannen, beleidsopties en normen."

De "performance audit" houdt dus de controle op de doelmatigheid in en beoogt de verificatie van de verwezenlijkingen.

#### A. *Rentabiliteitscontrole in de Bondsrepubliek Duitsland*

Men stelt in de Bondsrepubliek Duitsland een verschuiving vast van het controlevolume op de regelmatigheid naar een groter controlevolume op de "rentabiliteit", die de doelmatigheid en de zuinigheid omvat.

De controle op de regelmatigheid is de eerste fase van de controle-activiteit. Hierbij wordt de conformiteit van het financieel beheer met de juridische statuten onderzocht: werd het begrotingsplan gevolgd, werden de ontvangsten en uitgaven behoorlijk uitgevoerd en heeft het bestuur de wetten nageleefd?

Tegenwoordig speelt die controle op de wettelijkheid en op de conformiteit in rechte en in feite nog slechts een bijkomende rol. Zo heeft reeds de wetgevende hervorming van 1922 de doeltreffendheid als bijkomende juridische vereiste ingesteld. Sedert 1969 is de doeltreffendheid als controlenorm opgenomen in de Grondwet en de controle op de doeltreffendheid wordt erin vermeld vóór de controle op de regelmatigheid. Daaruit vloeit voort dat sinds 1969 in de Bondsrepubliek Duitsland het accent van de controles werd verlegd van de controle op de regelmatigheid naar de rentabiliteitscontrole. Zo werd de controle op de regelmatigheid bijkomstig. Het Bundesrechnungshof legt zich vooral toe op de doelmatigheid, de zuinigheid en de kwaliteitswaarborg.

(39) Verslag over de "controlemethodes en technieken" voorgelegd door A.S. SUAREZ, raadsheer in de Spaanse Rekenkamer, op het XIIIe Internationaal Congres van de Hoge Instellingen voor Controle op de Openbare Financiën, Sidney, april 1986.

Los van de controle die door de instelling wordt uitgeoefend, is de voorzitter van het Hof de federale afgevaardigde voor de rentabiliteit van het bestuur. Dit ambt bestaat erin de Regering voor te lichten opdat het federaal bestuur en het beheer van de begroting doelmatig, eenvoudig en rendabel zou zijn.

### B. *Value for money-audit van het Angelsaksische type*

Het National Audit Office voert in Groot-Brittannië twee geheel verschillende types van controle uit: de "certification audit", die kan worden gelijkgesteld met een controle op de regelmatigheid en de "value for money-audit" die overeenkomt met een controle op de doelmatigheid.

De "certification audit", die de "financial audit" en de "regularity audit" omvat, bestaat hoofdzakelijk uit een verificatie van de rekeningen gegrond op een controle a posteriori. Die verificatie heeft tot doel zich ervan te verzekeren dat de rekeningen geen materiële vergissingen bevatten en dat de openbare fondsen in overeenstemming met de door het Parlement verleende machtigingen werden aangewend.

De jongste jaren heeft een meer gestructureerde aanpak van de verificatie van de rekeningen door het National Audit Office, het mogelijk gemaakt een groter aantal ambtenaren in te zetten voor het onderzoek naar de goede aanwending van de openbare gelden. Die onderzoeken van het type "value for money" besteden aandacht aan de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid bij de aanwending door de gecontroleerde instelling van de te harer beschikking gestelde middelen voor de uitvoering van haar statutaire opdracht.

De drie elementen van de "value for money", namelijk economy (zuinigheid), efficiency (doeltreffendheid) en effectiveness (doelmatigheid) worden door het Britse National Audit Office als volgt gedefinieerd: "Economy is concerned with minimising the cost of resources acquired or used, having regard to appropriate quality (in short, spending less). Efficiency is concerned with the relationship between the output of goods, services or other results and the resources used to produce them. How far is maximum output achieved for a given input, or minimum input used for a given output? (in short, spending well). Effectiveness is concerned with relationship between the intended results and the actual results of projects, programmes or other activities. How successfully do outputs of goods, services or other results achieve policy objectives, operational goals and other intended effects? (in short, spending wisely)"<sup>40</sup>.

De "value for money-audit" omvat derhalve het gehele economisch beheer van een instelling en betreft bijvoorbeeld het selectief onderzoek naar duidelijke vergissingen, verspillingen, buitensporige uitgaven, slecht werkelijk rendement of ontoereikende interne controle. Het doel van dat ruim onderzoek is aan het Parlement verslag uit te brengen over het geheel van een activiteit of een programma waarvoor belangrijke middelen werden ingezet.

(40) *A Framework for value for money audits*, London, National Audit Office, 1988, blz. 5.

### C. *Comprehensive audit in Canada*

In 1977 bracht in Canada de wet op de "vérificateur général" in de controle van ministeriële departementen en openbare instellingen de nieuwe notie "la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé" als criterium van onderzoek van de overheidsuitgaven aan<sup>41</sup>.

In 1979 werd een stichting in het leven geroepen om de methodologie van de "vérification intégrée" of "comprehensive auditing" uit te werken en te begeleiden. Volgens deze stichting omvat "vérification intégrée" "l'évaluation de la qualité des systèmes de contrôle et de gestion de façon à s'assurer que les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité sont respectés"<sup>42</sup>. De recente trends in de verificatie van het overheidsoptreden bevestigen de opvatting dat de overheid verantwoording moet afleggen aan de wetgever en het publiek over het gebruik en het beheer van de publieke fondsen.

De methode van "geïntegreerde verificatie" verbetert de verantwoording van de Regering voor haar beleid aan het Parlement. De toepassing van de geïntegreerde verificatie vereist een richtinggevend kader ten einde de omvang van de verificatie vast te stellen en de nodige verificatiebekwaamheden te identificeren.

#### 1. *Het begrip doelmatigheidscontrole en de karakteristieke eigenschappen*

De boekhoudkundige controle heeft niet tot doel vast te stellen of middelen zijn aangewend op een wijze overeenkomstig de "value for money" gedachte. Om die leemte te ondervangen is in Canada de gedachte van doelmatigheidscontrole (ook wel doeltreffendheidscontrole of beleidsevaluatie) ontwikkeld.

Doelmatigheidscontrole is gebaseerd op twee belangrijke uitgangspunten inzake overheidsbestuur: ten eerste, de besteding van overheidsgelden dient optimaal te zijn, in de zin dat deze wettelijk en ethisch verantwoord is en dat beslissingen leiden tot economische, efficiënte en effectieve dienstverlening (de "value for money" gedachte); en ten tweede op elk niveau zijn bestuurders en leidinggevendenden binnen de organisatie verantwoordelijk voor de hen toevertrouwde middelen en dienen zij omtrent de aanwending daarvan verantwoording af te leggen.

Hierbij beoordeelt een multi-disciplinair controleteam aan de hand van bepaalde technieken de mate waarin aandacht is geschonken aan efficiëntie en effectiviteit zowel bij het verkrijgen van inkomsten als bij het besteden van overheidsgelden. Het onderzoek is gericht op de organisatie, de processen en systemen toegepast om de middelen (geld, mensen, materiële activa en informatie) te beheren.

Doelmatigheidscontrole betekent bijgevolg een onderzoek dat een objectief en constructief oordeel verschaft over de mate waarin financiële, menselijke en fysieke middelen worden beheerd, rekening houdend met begrippen als efficiëntie en effectiviteit; maar tevens over de mate waarin is voorzien in een redelijke afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (redelijk wil in deze zeggen dat afweging van nut en kosten heeft plaatsgevonden).

(41) La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, *La vérification intégrée - un aperçu général*, Publication 80-1, blz. 3.

(42) *Aperçu général du Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, december 1980, blz. 21.

Het onderzoek omvat zowel het financiële als organisatorische beheer, waaronder informatiesystemen en verslaggeving en het leidt zondig tot aanbevelingen ter verbetering.

Het ruime gebied van onderzoek (comprehensive) is het meest significante verschil met de algemene controle. In de planningfase worden alle belangrijke activiteiten, controles en systemen van de organisatie geïdentificeerd. Hieruit vindt vervolgens selectie plaats van hetgeen van primair belang is voor oordeelkundig aanwenden van middelen van de organisatie waarna het onderzoek wordt toegespitst op de meest kritische gebieden en onderwerpen. Het onderzoek omvat dus zeker niet de totale organisatie. Evenmin is het noodzakelijk dat het onderzoek in alle relevante delen van de organisatie gelijktijdig plaatsvindt. Wel dient het onderzoek cyclisch te worden uitgevoerd, waarbij de feitelijke duur van de cyclus afhangt van omvang en complexiteit van de organisatie, de mate waarin de organisatie aan verandering onderhevig is en de mate waarin de belangrijkste systemen betrouwbaar zijn.

### *2. Beperkingen*

Doelmatigheidscontrole geeft geen oordeel over de doelmatigheid van de (politieke) programma's. Tevens worden niet de specifieke beslissingen beoordeeld naar de informatievoorziening aan de beslisser. Het gaat er bij het onderzoek om te beoordelen of de organisatie diegenen, die de beslissingen nemen, voorziet van voldoende accuraat en relevant materiaal, zodat zij hun verantwoordelijkheid kunnen dragen.

Door de aard van het onderzoek komen ook niet alle sterke en zwakte punten aan de orde, doch slechts de belangrijkste. Het is de taak van de leiding om beheerssystemen te ontwerpen. De doelmatigheidscontrole geeft informatie omtrent de werkingen van deze systemen.

### *3. Voordelen*

Het verslag naar aanleiding van de doelmatigheidscontrole en het daaraan voorafgaande proces verschaffen een aantal voordelen. Men krijgt een objectief oordeel over de mate waarin de organisatie ten tijde van het onderzoek efficiëntie en effectiviteit nastreeft; de belangrijkste zwakte punten van de organisatie worden geïdentificeerd; er worden aanbevelingen geformuleerd die leiden tot meer "value for money" in de toekomst; sommige aanbevelingen leiden tot het beter dragen van verantwoordelijkheid zowel binnen de organisatie als ten opzichte van de omgeving.

Degenen, die van de voordelen gebruik kunnen maken zijn zowel bestuurders en managers als het publiek. De bestuurders zijn primair verantwoordelijk voor het stellen van de objectieven en voor het gericht nastreven ervan. De doelmatigheidscontrole geeft zekerheid dat dit laatste gebeurt en brengt gebieden waarop verbetering mogelijk is, onder de aandacht.

### *4. Het proces*

De fasen (planning, uitvoering en rapportering) verschillen niet van andere onderzoeken. De follow-up wordt niet als vierde fase gezien, aangezien deze veelal plaatsvindt tijdens de planningfase van de volgende cyclus van doelmatigheidsonderzoek.

De planning omvat het bepalen van de doelstelling en de middelen ten einde te bereiken dat de doelmatigheidscontrole zelf ook "value for money" biedt aan de cliënt. Het te onderzoeken gebied wordt afgebakend middels het bepalen van de doelen, de belangrijkste activiteiten, de systemen en de organisatiestructuur met de belangrijkste competenties.

De werkzaamheden bestaan uit interviews, kennisname van de documentatie, analyse van informatie en identificatie van de projecten waarop het onderzoek zal worden gericht.

Uiteindelijk wordt een controleplan opgesteld dat omvat: een omschrijving van het te onderzoeken terrein; de criteria, die zullen worden gehanteerd bij de beoordeling van hetgeen bij uitvoering van het onderzoek wordt aangetroffen; een tijdschema voor de uitvoering; de in het controleteam in te brengen vaardigheden en tenslotte een raming van de controlekosten.

In de fase van de uitvoering wordt informatie verzameld en onderzocht ten behoeve van de oordeelvorming. Indien de bestuurlijke informatieverzorging zwak blijkt kan het controleteam in deze fase verder gaan dan het toetsen van de informatie en het toepassen van de controlemiddelen met een verificatiekader, ten einde vast te stellen in welke mate de efficiëntie daardoor is beïnvloed.

In de fase van rapportering wordt het verslag opgesteld waarin gewoonlijk volgende punten worden opgenomen: belangrijke achtergrondinformatie, waaronder de beschrijving van de belangrijkste verantwoordelijkheden binnen de organisatie; beschrijving van het onderzoek; verklaring van de criteria die bij de beoordeling werden gehanteerd; belangrijke bevindingen, zowel de sterke als de zwakke punten; verhandeling waarin oorzaken en mogelijke effecten van geconstateerde gebreken zijn opgenomen; besluiten; aanbevelingen en tenslotte de reactie van de leiding op de aanbevelingen.

De vragen of de resultaten van het onderzoek ter kennis moeten worden gebracht van het betrokken bestuur, hogere bestuursniveaus en publiek en wat het meest geschikte tijdstip daarvoor is, zijn niet in zijn algemeenheid te behandelen<sup>43</sup>.

#### D. Geïntegreerde controle in Nederland

De fundamentele opdracht van de Algemene Rekenkamer, zoals bepaald door de wet op de rijkscomptabiliteit van 1976, bestaat in de controle op de ontvangsten en de uitgaven van de Staat. Die controle omvat de controle op de regelmatigheid en de controle op de doelmatigheid<sup>44</sup>.

Eenzijds gaat de Algemene Rekenkamer na of de uitgaven zijn gerechtvaardigd en of de statuten en reglementen in acht worden genomen. Anderzijds draagt ze bij tot de verbetering van de doeltreffendheid van de werking van de Regering en tot een zuinige en doelmatige aanwending van de middelen. Zo wordt de con-

(43) L. OZEPHIUS, Boekbespreking: *Comprehensive Auditing, concepts, components and characteristics*. In: *De accountant*, nr. 5, januari 1984, blz. 367-369.

(44) De Nederlandse controlewetgeving van 1814, 1820 en 1841 sprak reeds van "rapporteren over ondoelmatigheden", cf. A. STEVERS, *De Rekenkamer*, Leiden-Antwerpen, 1979, blz. 50-51.



trole op de doelmatigheid, die met een controle op de regelmatigheid samengaat, in Nederland beschouwd als een geïntegreerde controle (comprehensive auditing).

Het doel van die geïntegreerde controle is te komen tot een globale beoordeling van het verloop van de verrichtingen of van de evolutie van een project, ten einde met kennis van zaken bij het Parlement verslag uit te brengen over de uitgaven en ontvangsten van de Staat alsook de Regering en het Parlement op de hoogte te brengen van de zuinigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitgaven.

Bovendien omvat de geïntegreerde controle de verificatie van de verrichtingen betreffende de interne controle.

De door de Algemene Rekenkamer in Nederland uitgevoerde controle tracht bijgevolg de resultaten van het regeringsbeleid te beoordelen en ze te vergelijken met de door de wetgever bepaalde doelstellingen. Wanneer de instelling in haar verslag haar vaststellingen die het gevolg zijn van de controle op de regelmatigheid en op de doelmatigheid voorlegt, tracht ze daarin duidelijke conclusies te formuleren en, indien mogelijk, een "boodschap" onder de vorm van suggesties of aanbevelingen.

#### E. *Controle op het goed financieel beheer door de Europese Rekenkamer*

Artikel 206bis, 2°, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap<sup>45</sup> beschrijft de taak van de Europese Rekenkamer als volgt: "De Rekenkamer onderzoekt de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven, en gaat tevens na of een goed financieel beheer werd geïmplementeerd." Deze controle-instantie verricht bijgevolg buiten een wettigheids- en regelmatigheidscontrole ook een vorm van doelmatigheidscontrole<sup>46</sup>. D. STRASSER noemt het beginsel van een "goed financieel beheer" de gulden regel voor de uitvoering van de begroting<sup>47</sup>.

Ook het Financieel Reglement van de Europese Gemeenschappen vermeldt het bedoelde beginsel. Artikel 2 schrijft voor dat over de op de begroting uitgetrokken bedragen moet worden beschikt volgens de beginselen van zuinig en goed financieel beheer.

Het begrip "goed financieel beheer" blijkt evenwel een moeilijk definieerbaar gegeven, D. STRASSER vermeldt in dat verband dat de Lidstaten zijn overeengekomen dat "goed financieel beheer" overeenstemt met de "zorg van een goede huisvader"<sup>48</sup>.

Reeds in haar eerste jaarverslag<sup>49</sup> stelt de Europese Rekenkamer vast dat in de

(45) Dit artikel 206bis werd ingevoegd in het Europese Verdrag bij Verdrag van 22 juli 1975 dat door het Belgische Parlement werd goedgekeurd bij wet van 16 februari 1977, B.S., 1 juni 1977.

(46) H. MATTHIJS, Tien jaar Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1987, nr. 12, blz. 665-670.

(47) D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Brussel, 1984, blz. 127.

(48) D. STRASSER, a.w., blz. 127-128.

(49) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. C 313, 30 december 1978, blz. 6.

Verdragen het begrip "goed financieel beheer" niet wordt omschreven en dat een nauwkeurige definitie daarvan waarschijnlijk pas zal kunnen worden gegeven nadat men dit aan de praktijk zal hebben getoetst, dus nadat de Rekenkamer enige tijd zal hebben gefunctioneerd. Zij gaat er meteen wel van uit dat met bovenvermeld begrip wordt bedoeld dat ze nagaat of de aangewende methodes wel de beste zijn, in de zin van de meest economische en efficiënte.

De Verklaring van 18 juni 1983 van de Europese Raad van Stuttgart vermeldt dat de Rekenkamer zal worden verzocht de communautaire werkzaamheden vanuit het oogpunt van een gezond financieel beheer te onderzoeken. De Europese Rekenkamer interpreteerde het verzoek van de Raad zo dat niet om een controleverslag in enge zin werd verzocht, maar om een algemeen oordeel over de Gemeenschapsactiviteiten vanuit het oogpunt van gezond financieel beheer. In haar verslag van 6 oktober 1983 heeft zij de Raad een antwoord verstrekt<sup>50</sup>. Bovendien voegde zij aan het jaarverslag een samenvattende beoordeling betreffende het gevoerde financieel beheer toe. Sedert het jaarverslag over het begrotingsjaar 1986<sup>51</sup> integreert het externe controle-orgaan van de E.G. zijn beoordeling betreffende het financieel beheer in de eigenlijke tekst van het verslag<sup>52</sup>.

## Besluit

Uit de hoger gemaakte analyse blijkt dat, ook bij buitenlandse Rekenkamers, een herdefiniëring van hun controle-opdracht heeft plaatsgevonden in de zin van een klemtoonverschuiving van de traditionele wettelijkheids- en regelmatigheidscontrole naar een systematische beheerscontrole en evaluatie van het overheids-optreden in de economie. Deze evolutie is slechts één aspect van een globale verschuiving in de beheersmechanismen van de Westerse economische systemen, met name de introductie van het economische rationaliteitsprincipe in de meest diverse maatschappelijke domeinen.

Deze wijziging in beheersmechanismen werd onder meer veroorzaakt door structurele veranderingen in de feitelijke produktiesystemen. De "onzichtbare hand" van Adam Smith in de private sector, die borg stond voor een optimale maatschappelijke produktie, werd na de Tweede Wereldoorlog vervangen door de "zichtbare hand" van de overheid. Deze toenemende overheidsinmenging resulteerde enerzijds in een stijgend aandeel van de maatschappelijke produktie die werd toebedeeld aan de overheid en anderzijds in een versterking van de reguleringsmechanismen in de private sector. De orthodoxe begrotingspolitiek, die erin bestond de uitgaven en de ontvangsten in evenwicht te houden, werd hierdoor zwaar doorkruist, met een voorlopig hoogtepunt tijdens de economische crisis van de jaren zeventig. In de meeste Westerse landen veroorzaakte deze crisis enorme begrotingstekorten ten gevolge van de gestegen uitgaven (o.m. de werkloosheid, subsidiepolitiek) en de dalende ontvangsten (door de stagnerende of dalende produktie). Deze moeilijkheden leidden tot het inzicht dat men ook bij de overheid

(50) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. C 287, 24 oktober 1983, blz. 3-17.

(51) Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. C 336, 15 december 1987 en nr. C 316, 12 december 1988.

(52) H. MARTY-GAUQUIE, *Le contrôle externe des finances publiques européennes*. Brussel, 1988, blz. 89-90.

wordt geconfronteerd met de oude en klassieke fundamentele economische wetmatigheid, nl. de schaarse middelen (ontvangsten) optimaal aanwenden (kredieten) om gegeven doelstellingen te bereiken. Hiertoe moeten efficiëntie- en doelmatigheidscriteria worden ontworpen. In ons land wordt nog steeds geen evaluatieonderzoek van het gevoerde beleid op een systematische wijze gevoerd. M.a.w. er gebeurt nog geen systematisch onderzoek over de vraag of de gestelde doeleinden worden bereikt.

Hierover wordt het Parlement dus niet geïnformeerd. Wel wordt het geïnformeerd over het beheer van een departement of overheidsinstelling naar aanleiding van aanslepende juridische betwistingen, grove onregelmatigheden, enz...

Het Parlement zou zich b.v. naar aanleiding van de bespreking van de begroting of toekomstig deelbudget van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking kunnen afvragen of het gevoerde beleid in het verleden heeft bijgedragen tot een verhoging in het ontwikkelingsland van de lokale produktie, tot een betere inkomens verdeling, een verhoging van scolarisatie, enz..., m.a.w. het Parlement moet trachten een inzicht te verkrijgen in het resultaat van de middelen (kredieten) die het aan de Regering heeft ter beschikking gesteld.

In dit globale evaluatieproces van de besteding van de gemeenschapsgelden kan, dankzij de invoering van één Algemene Uitgavenbegroting met programma's en van nieuwe controle- en evaluatietechnieken in de controle-opdracht van het Rekenhof, aan dit laatste een groter en beter gewaardeerd aandeel worden toebedeeld bij zijn informatieve opdracht aan het Parlement.

#### *Summary: The Belgian Auditor's Office*

*The Belgian Auditor's Office is not competent to judge good management. Parliamentary initiatives have been taken to extend its competence towards an efficiency, effectiveness and economy control.*

*Up till 1985 the Belgian budget was drawn up according to a classification system with insufficient regard for the application of management objectives to budgetary allocation.*

*Based on notions originating from the P.P.B.S. system the budget is drawn up now by programmes assigned to organisation divisions. In the future the parliamentary budget procedure could be transformed into a ratification of the General Budget of Expenses and a supervision of the execution of the departmental budgets. The General Budget will contain the programmes. A similar system offers the external controller a better management and control instrument.*

*An efficiency control exists in various forms in Germany, Great-Britain, Ireland, the Netherlands, France, Spain and Canada. The European Auditor's Office evaluates good financial management too.*

POLITOLOGISCH INSTITUUT

EERSTE CONGRES - 1980 - PREMIER CONGRES

DE PARTICRATIE IN BELGIE  
LA PARTICRATIE EN BELGIQUE

Herman BALTHAZAR, La participatie entre les deux guerres.

Mieke VAN HAEGENDOREN, Mutations du système des partis en Belgique de 1945 à 1980.

Lieven DE WINTER, L'évolution de la politisation en tant qu'instrument de la participatie dans le régime politique belge d'après-guerre.

Wilfried DEWACHTER, Nécessité en prépondérance des partis politiques dans une polyarchie. Analyse structurelle et actionnelle de la participatie en Belgique.

Herman BALTHAZAR. De ontwikkeling van de participatie vóór de Tweede Wereldoorlog.

Mieke VAN HAEGENDOREN, Veranderingen in het Belgische partijstelsel van 1945 tot 1980.

Lieven DE WINTER, De partijpolitisering als instrument van de participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog.

Wilfried DEWACHTER, De partijstaat in de Westeuropese polyarchie : een proeve tot meting.

Wilfried DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie. Analyse van de structurele en actionele determinanten van de participatie in België.

Guido DIERICKX, Verzuiling en participatie.

Evaluatie van de participatie. Een panelgesprek tussen Belgische politici, o.l.v. Jan CEULEERS.

**Verslagboek :**

**Bundel XXIII, 1981, N° 1 - RES PUBLICA - Vol. XXIII, 1981, N° 1**

**Rapport :**

POLITOLOGISCH INSTITUUT

**TWEEDE CONGRES – 1982 – DEUXIEME CONGRES**

**DE FUSIE VAN GEMEENTEN IN BELGIE  
EEN EVALUATIE NA VIJF JAAR**

**LA FUSION DES COMMUNES EN BELGIQUE  
UNE EVALUATION APRES CINQ ANS**

*Het kader van de samenvoeging van gemeenten.*

*Le cadre de la fusion des communes.*

J. MICHEL, La fusion des communes : un bilan provisoire.

R. MAES, De samenvoeging van de gemeenten : het kader van een onvoltooid gebleven hervormingsproces.

*Inspraak en integratie – Participation et intégration.*

W. DEWACHTER, Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen.

G. ANTHOON, Verschuivingen bij de besluitvormers van de fusies van gemeenten.

H. WUYTS, Inspraak in de gefusioneerde gemeenten.

*De gemeentelijke organisatie – L'organisation communale.*

R. DEPRE, De personeelsbezetting in de gefusioneerde gemeenten. Een proeve van evaluatie.

G. VAN DAELE, De financiële politiek ten overstaan van de gefusioneerde gemeenten.

*Het beleid in de samengevoegde gemeenten.*

*La politique des communes fusionnées.*

M. REYNDERS, Integratie van kernen in de gefusioneerde gemeenten.

E. LAGROU, De ruimtelijke ordening en de gemeentelijke fusie.

F. DELMARTINO, Het cultuurbeleid in de gefusioneerde gemeenten.

A.M. LAMBRECHT, Het sociaal beleid en het OCMW in de gefusioneerde gemeenten.

*De verhouding tot de andere besturen.*

*Les relations avec les autres pouvoirs.*

J. DELANGHE, Beleidsvisie van het Vlaamse Gewest inzake de financiële middelen der gemeenten.

J. TROOSTERS, Kwantitatieve en kwalitatieve toezichtsproblemen t.a.v. de gefusioneerde gemeenten.

W. LAMBRECHTS, Problemen van administratief toezicht ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten.

G. OBBELS, De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten.

*Het verloop ter plaatse – L'expérience sur le terrain.*

P. DE PAEPE, De evaluatie van de fusie in Gent.

J.P. DIGNEFFE, L'expérience de Liège.

E. HENRY, La fusion à Charleroi.

R. REYNAERT, Een regionale stad met langere fusie-ervaring: Brugge.

J. VAN LAARHOVEN, Alternatieven en ervaringen met de integratie van bestuur in grootstedelijke gebieden.

J. GABRIELS, De fusie-ervaringen in een klein stedelijk centrum.

E. BALDEWIJNS, Profiel van een kleine fusiegemeente.

*Bestuitten – Conclusions.*

R. MAES, Veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Een eerste evaluatie vijf jaar na de samenvoeging.

*De niet-samenvoeging – La non-fusion.*

M.P. HERREMANS, La fusion des communes bruxelloises.

**Verslagboek :**

**Bundel XXIV, 1982, N° 3-4 - RES PUBLICA - Vol. XXIV, 1982, N° 3-4**

**Rapport :**

POLITOLOGISCH INSTITUUT

DERDE CONGRES - 1984 - TROISIEME CONGRES

DE STAATSHERVORMING VAN 1980 EN «1990»  
LA REFORME DE L'ETAT DE 1980 ET DE «1990»

J. CEULEERS, De staatshervorming van 1980 als niet-oplossing.

*De middelen van de gewesten - Les voies et moyens des régions.*

D. HEREMANS, Financiële middelen voor verdergaande federalisering.

J. MATON, De evolutie van het communautair gebeuren op economisch vlak: evaluatie en alternatief.

*De besluitvormingsmechanismen op gewestelijk vlak.  
Les processus de décision au niveau régional.*

O. COENEN, De besluitvormingsmechanismen op nationaal en gewestelijk vlak. Een federale staat zonder federaal gezag?

R. SENELLE, De besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak.

*De verdeling van de nationale en regionale bevoegdheden.  
La répartition des compétences nationales et régionales.*

M. QUEVIT, Une confédération belge: Solution institutionnelle équitable pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

L. NEELS, De verdeling van de nationale en regionale bevoegdheden.

*Besluiten - Conclusions.*

H. WECKX, De Staatshervorming van 1980: rijk aan mogelijkheden. Een stem uit het debat.

H. SCHILTZ, L'hypothèse séparatiste vue dans sa perspective économique.

J. CEULEERS, Besluiten. Conclusions.

**Verslagboek:**

**Bundel XXVI, 1984, N° 3 - RES PUBLICA - Vol. XXVI, 1984, N° 3**

**Rapport:**

POLITOLOGISCH INSTITUUT

VIERDE CONGRES - 1986 - QUATRIEME CONGRES

**BESLUITVORMING INZAKE BELGISCH BUITENLANDS  
BELEID**

**LES PROCESSUS DE DECISION EN AFFAIRES ETRAN-  
GERES DE LA BELGIQUE**

P.H. BAEHR, Besluitvorming inzake buitenlandse politiek.

W. DEWACHTER en M. VERMINCK, De machtsbases van België in de internationale politiek.

*Besluitvorming inzake landsverdediging.  
La prise de décision en matière de défense nationale.*

Ph. MANIGART, Distribution et nature de l'influence dans la politique belge de défense dans les années 1980.

L. TOBBACK, De politicus, de diplomaat en de deskundige in het veiligheidsbeleid.

*Besluitvorming inzake buitenlandse betrekkingen.  
La prise de décision en matière de politique extérieure.*

Ch. FRANCK, La prise de décision belge en politique extérieure : cohésion, tensions, contrôle et influences.

Fr. BAERT, De ingewikkelde structurering van het buitenlands beleid in België en de plaats van de Gemeenschappen daarin.

Ph. de SCHOUTHEETE de TERVARENT, Taken van Buitenlandse Zaken.

M. DUMOULIN, Les débuts de la Ligue européenne de Coopération économique (1946-1949).

**Verslagboek :**

**Bundel XXIX, 1987, N° 1 - RES PUBLICA - Vol. XXIX, 1987, N° 1**

**Rapport :**



# RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie – Revue de Science Politique

Uitgegeven door het Politologisch Instituut v.z.w.

Publié par le Politologisch Instituut a.s.b.l.

Hoofdredacteur – Rédacteur en chef: Wilfried DEWACHTER

Redactiesecretaris – Secrétaire de rédaction: Mieke VERMINCK

Kaftontwerp – Maquette: Frank DE WIT

Redactieadres – Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de voorkeurspelling gesteld.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Les articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Le «Politologisch Instituut» n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays.

## Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift

### Conditions d'abonnement et de vente de la revue

1. Jaarabonnement – Abonnement annuel . . . . .	B.F. - F.B.
persoon - personne . . . . .	850
Instelling - Institution . . . . .	1.800
Uitsluitend voor België: student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer aan de universiteit) - Uniquement pour la Belgique: étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année des études, le numéro d'immatriculation) . . . . .	500
2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) - Vente au numéro (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne . . . . .	300
Instelling - Institution . . . . .	600
Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1980) - Vente numéro double (à partir de 1980 seulement)	
persoon - personne . . . . .	600
Instelling - Institution . . . . .	1.200
3. Verzameling van 1963 tot 1976 (zo lang de voorraad strekt)	
Collection de 1963 à 1976 (jusqu'à épuisement du stock)	
België - Belgique . . . . .	5.000
Andere landen - Autres pays . . . . .	6.000

## ZETEL VAN HET INSTITUUT – SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: Egmontstraat 11, B-1050 Brussel

Politologisch Instituut a.s.b.l.: rue d'Egmont 11, B-1050 Bruxelles

Rekening - Compte: 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven met de steun van het Ministerie van Onderwijs

Wettelijk depot - Dépôt légal: D/RP 1989/2

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique  
Drukkerij Van Der Poorten

# RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Mieke VERMINCK

Address: Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press: they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

The «Politologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals . . . . .	850 BF
Institutions . . . . .	1.800 BF
2. Single issue (only from 1980 on)	
Individuals . . . . .	300 BF
Institutions . . . . .	600 BF
Double issue (only from 1980 on)	
Individuals . . . . .	600 BF
Institutions . . . . .	1.200 BF
3. Collection 1963-1976 (as long as the issues in stock last)	
Belgium . . . . .	5.000 BF
Other countries . . . . .	6.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than three months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

## PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

Subscriptions can be paid by bank account : 091-0034240-28.  
and 300.82.940 for the Netherlands

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Belgian Ministry of Education

### The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.  
Advanced Bibliography of Contents : Political Science and Government.
- International Bibliography of Political Science  
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences  
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics  
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.
- United Nations. Monthly Bibliography. Selected articles.  
Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés.
- Bulletin de Renseignements documentaires. Communautés Européennes.  
Documentation bulletin. European Communities.

Printed in Belgium