

Ontstaan, groei en bloei van de participatie

‘De participatie is een systeem, een prangend keurslijf, benauwend, beklemmend, verstikkend. Dat helemaal niets te maken heeft met de nuttige werking, noch met de noodzakelijke aanwezigheid van dienstige politieke partijen in een democratie... Participatie is *a way of life*. Of scherper nog een manier van doen, van werken aan de top van de Belgische politiek. België is geen parlementaire democratie meer’.

Deze harde woorden zijn van professor emeritus Wilfried Dewachter in zijn *De trukendoos van de Belgische participatie. Een Europese schande* (2014). De stelling van het boek van Dewachter is dat partijen zich gaandeweg meer macht hebben toegeëigend tot ze nu het eindpunt hebben bereikt: de participatie schakelt finaal de democratie uit. Dewachter is niet aan zijn proefstuk toe. In 1992 schrijft hij al *Besluitvorming in politiek België*. De herwerkte herdruk krijgt de veelzeggende titel *De mythe van de parlementaire democratie* (2001). De verhaallijn van het boek: parlementaire democratie is ‘institutionele verhulling’ van een enorm democratisch deficit. Ook andere academici zijn snoeihard voor de participatie. Professor geschiedenis Karel Van Isacker (UFSIA) heeft het in 1980 zelfs over ‘onze door partijtyrannie bedreigde samenleving’. De jezuïet klaagt de ‘almachtige partijbesturen’ aan ‘die soeverein beslissen over het stoffelijk en geestelijk welzijn van de volgende generaties’. Het is nodig dat we weten wat er zich afspeelt achter de partijschermen, zodat de kiezer beseft aan wie hij zijn vertrouwen geeft.

Wanneer is de participatie geboren? In zijn standaardwerk *Politieke geschiedenis van België* (1985) kijkt professor Theo Luykx naar het interbellum: 'De partijen worden nu geleidelijk machtige instellingen, die, meer dan vroeger, de tendens vertonen de regeringen, die zij aan de macht brengen, te patroneren. Niet alleen hebben zij meer en meer greep op de uitvoerende macht, maar ook op de wetgevende kamers, waar de politieke partijgroepen gemeenschappelijke standpunten innemen en meestal, uit hoofde van de partijtucht, de individualistisch denkende vertegenwoordigers tot de orde roepen'. Ook professor staatsrecht François Perin (ULiège) wijst het interbellum aan (*La démocratie enrayée*, 1960). Historicus Herman Balthazar relateert deze stelling. Hij benadrukt de grote verschillen tussen de partijen in die periode. De katholieke partij, met een katholieke kerk die permanent aanwezig is zelfs in de dagelijkse werking, is niet vergelijkbaar met de weinig uitgebouwde liberale partij en al evenmin met de 'ouvriëristische burcht' die de Belgische Werkliedenpartij (BWP) is (*Res Publica*, 1981).

Frederik Verleden ziet in zijn doctoraal proefschrift op lange termijn een eenduidige evolutie. De Grondwet van 1831 kiest voor parlementsleden als vertegenwoordigers van de Natie. Zij behartigen het algemeen belang. Dit model zal plaats ruimen voor een ander model waarbij het parlementslicid zich schikt naar de wensen van de partij. Ook in de negentiende eeuw spelen de partijen een belangrijke rol. Zij verlenen toegang tot het parlement want de verkiezing verloopt via de partijen. Parlementsleden zijn evenwel nog niet onderworpen aan een strikte partijdiscipline (*De 'vertegenwoordigers van de Natie' in partijdienst*, 2013).

In dit eerste deel gaan we op zoek naar de scharniermomenten. De participatie is inderdaad niet op een moment in de politieke geschiedenis ontstaan. De participatie is niet gesticht op een partijcongres. Veeleer is er een geleidelijke evolutie. Op sommige momenten is er nauwelijks beweging, op andere momenten groeit de participatie zienderogen.

In de visie van de grondwetgever van 1831 zijn parlementsleden notabelen. Zij debatteren en beslissen in eer en geweten. Vandaar dat de Grondwet ook stelt dat ze de Natie vertegenwoordigen. Zo staat het vandaag nog steeds in de Grondwet: 'De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel diegenen die hen hebben verkozen' (art. 42). De Grondwet rept

ook vandaag – op een zinnetje na – met geen woord over het bestaan van politieke partijen met een voorzitter en eigen organen zoals een partijbureau en een partijbestuur. Wel integendeel, de Grondwet kent rechten toe aan individuele parlementsleden: het recht om een wetgevend initiatief te nemen, het recht om te amenderen... Van partijen is geen sprake. Al evenmin van fracties als politieke verlengstukken van de partijen in de parlementen. Bekijkt men daarentegen het reglement van de Kamer, dan zijn de fracties alomtegenwoordig. Er zijn erkende fracties met een fractievoorzitter, fracties kunnen ‘gemandateerde sprekers’ afvaardigen, de spreektijd van de Kamerleden kan beperkt worden, de erkende fracties zetelen in de Conferentie van de Voorzitters die de werkzaamheden van de Kamer regelt... De partijen zijn alomtegenwoordig in de Kamer en met hen de partijtucht.

In de Belgische parlementen is dissidentie vandaag uitgesloten. Dit geldt niet alleen bij de stemming, maar ook tijdens de debatten. Parlementsleden vertegenwoordigen niet langer de Natie. Ze vertegenwoordigen hun kiezers al evenmin. Meer nog, parlementsleden vertegenwoordigen niet eens zichzelf. Ze zijn geen ‘vertegenwoordigers’, ze zijn de ‘mandataris’ van een partij.

Het woord ‘mandataris’ was in de beginjaren van de Belgische staat onuitspreekbaar. Negentiende-eeuwse handboeken staatsrecht laten er geen twijfel over bestaan: een bindend mandaat is tegen de Grondwet, net omdat de parlementsleden de Natie vertegenwoordigen. Het is zeker niet overdreven te stellen dat de huidige particratie vloekt met de Grondwet. Particratie kan men niet verzoenen met een Grondwet waarin staat dat de parlementsleden de Natie vertegenwoordigen. Alleen is artikel 42 een zwerfsteen uit de negentiende eeuw. Politieke partijen zouden beter de moed hebben om de Grondwet op dit punt aan te passen. Waarom blijven we als schijnheilige *paterkes* doen alsof we een parlementaire democratie zijn, terwijl we een van de sterkste particratieën ter wereld zijn? Hebben we zo’n ‘partijenparlement’ eigenlijk wel nodig? Misschien volstaat het om een stemknop te plaatsen op elk partijsecretariaat? Veel zal het alvast niet veranderen, want afwijkend stemgedrag is nagenoeg onmeetbaar geworden in de Belgische parlementen.

Toch heeft dat aloude artikel 42 nog een betekenis. Het maakt dissidentie mogelijk. Partijen laten hun mandatarissen allerlei engagementen tekenen, onder meer dat ze in geval van dissidentie hun zetel zullen afstaan. Dergelijke engagementen zijn nietig,

want ze zijn flagrant in strijd met de Grondwet. Dat vertellen de partijen hun mandatarissen niet, integendeel, ze gedragen zich alsof ze eigenaar zijn van de parlementaire zitjes. Elke dissident krijgt het te horen: sta je zetel af aan de partij. Alleen is die zetel geen eigendom van de partij. Indien de volksvertegenwoordigers ooit opnieuw vertegenwoordigers van het volk willen worden, dan kunnen ze dat. Met dank aan de grondwetgever van 1831.

Wilfried Dewachter heeft gelijk: de parlementaire democratie is 'institutionele verhulling'. De participatie zal pas volmaakt zijn de dag dat partijen ook nog eens eigenaar worden van de parlementszitjes en op elk moment een balorige 'mandataris' kunnen vervangen door een gewillige 'knopjesduwer'. Tot vandaag heeft de volksvertegenwoordiger nog een recht: hij of zij kan uit een partij gezet worden of er uitstappen en het parlementair zitje behouden. Maar hoelang nog?

Wat is dan dat ene zinnetje waar de politieke partijen wel vermeld worden in de Grondwet? Het staat bij de rolverdeling tussen Kamer en Senaat. In beginsel worden de wetten nog uitsluitend gestemd door de Kamer. Uitzonderlijk is ook de Senaat nog bevoegd. Een van de bevoegdheden die door Kamer en Senaat gezamenlijk moeten worden beslist zijn 'de wetten met betrekking tot de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven' (art. 77). Dit is zo kenmerkend voor het huidige staatsbestel. Het enige grondwetsartikel dat verwijst naar het bestaan van politieke partijen gaat over de financiering. Ze bestaan niet volgens de Grondwet, maar ze kunnen wel gefinancierd worden. Hoe hypocriet kan een Grondwet zijn? 72 miljoen euro belastinggeld stroomt jaarlijks naar de politieke partijen. De participatie, dat zijn wij allemaal. We houden ze ongewild in stand elk jaar wanneer we onze belastingbrief invullen. De partijen – want zij maken de wetten – hebben zichzelf omgetoverd tot politiek-financiële concerns. Ze hangen aan de baxter van de belastingbetaler. Ze leven van transfers van de overheid.

Aan de top van het politiek-financiële concern staat een CEO die de titel draagt van partijvoorzitter. Soms lijkt het concern op een familiebedrijf met een *pater familias* aan de top. Soms moet de CEO ook nog rekening houden met een raad van bestuur, een of ander orgaan dat bestaat uit de partijtop. Politieke beslissingen worden niet langer genomen na een openbaar debat in de Kamer tussen vertegenwoordigers van de kiezers. Ze worden genomen op de partijhoofdkwartieren achter gesloten deuren door de partij-

elite. Ze worden onderhandeld tussen de opperhoofden van de partijen. Nadien mogen de volksvertegenwoordigers doen alsof. Overdrijven we? In een zeldzaam moment van openheid verklaart partijvoorzitter Caroline Gennez dit over de zesde staats hervorming (2011-'14): 'Met acht mensen hebben we de staats hervorming onderhandeld. In het parlement voerde iedereen nadien een show op' (*De Standaard*, 29 januari 2014). Het parlement als schouwtoneel, ieder speelt zijn rol, maar niemand krijgt zijn deel. Hoe is het toch zo ver kunnen komen?

'Tous les pouvoirs émanent de la Nation' (1789)

De Natie: de erfenis van abbé Emmanuel Sièyes

De Grondwet van 1831 stelt dat de parlementsleden de Natie vertegenwoordigen en niet de provincie of het onderdeel van de provincie dat hen heeft benoemd (art. 32 Grondwet 1831). 'Alle machten gaan uit van de Natie', stelt dezelfde Grondwet. Maar wat is dat 'de Natie'? Vandaag zullen velen geneigd zijn om het begrip Natie te interpreteren als volk, inwoners of kiezers. Dit is alvast niet de betekenis die het woord heeft in 1831.

De Natie is een abstracte collectiviteit die de burgers uit het heden, het verleden en de toekomst omvat. De Belgische Grondwet sluit zo naadloos aan bij de nationale soevereiniteitsleer, onder meer ontwikkeld door Emmanuel Sièyes, een van de ideologen van de Franse Revolutie (1789). De oorsprong van de staatsmacht ligt bij een abstracte collectiviteit: de Natie. Dit betekent dat alle machten slechts kunnen uitgeoefend worden door een delegatie van de Natie. De staatsmachten – wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht – zijn 'vertegenwoordigers' van de Natie. Het Belgische grondwetsartikel is overgenomen uit het Franse staatsrecht. Men vindt het magische zinnetje 'Tous les pouvoirs émanent de la Nation' in de Franse Grondwet van 1791 (art. 3, Titel III) en in de 'Déclaration des droits de l'homme et du citoyen' van 26 augustus 1789 (art. 3).

Breken met het ancien régime

Dat alle machten uitgaan van de Natie lijkt vandaag een wat theoretisch uitgangspunt. Het lijkt een overbodige zin in de Grondwet. We kunnen ze alvast schrappen zonder dat iemand het zal bemerken. Zelfs een professor staatsrecht ziet het nut niet meer in van de Natie als collectiviteit van de burgers uit heden, verleden en toekomst. Professor Van Mensel (UGent) schrijft: 'Wie dit begrijpt, heeft ook geen moeite om het mysterie van de Heilige Drievuldigheid te vatten' (*De Belgische federatie*, 1996).

Nochtans is het een van de kernbegrippen van de Franse Revolutie (1789). Het is net het begrip Natie dat breekt met het ancien régime en het vorstelijk absolutisme. Tijdens het ancien régime oefent de koning de macht uit 'bij de gratie Gods'. Een dergelijke macht is onbeperkt en nagenoeg elke handeling kan gerechtvaardigd worden. De koning is als het ware de vertegenwoordiger van God op aarde. Hier breekt de Franse Revolutie mee. Voortaan berust alle macht bij de Natie. Dit betekent dat ook de macht van de koning onderworpen is aan de Natie. Door het abstracte concept 'God' te vervangen door het abstracte concept 'Natie' is de breuk met het ancien régime een realiteit.

Nationale soevereiniteit – zo omschrijft men deze leer van de Natie – is geen synoniem van democratie. Het begrip Natie leert niet hoe een parlement moet samengesteld zijn, wie de ministers benoemt of hoe rechters worden aangeduid. De nationale soevereiniteitsleer stelt alleen dat de machten uitgaan van de Natie, niets meer, niets minder.

De Grondwet van 1831 werkt de staatsmachten verder uit en sluit aan bij de *trias politica* van Montesquieu (1689-1755). De wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door Kamer, Senaat en koning. De federale uitvoerende macht berust bij de koning. De rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken. Als vierde macht erkent de Grondwet nog de lokale besturen: de gemeenten en de provincies. In 1831 is geen van deze staatsorganen op democratische wijze verkozen. Toch vertegenwoordigen ze de Natie.

Representatie, geen democratie

In 1831 sluit de Belgische grondwetgever aan bij de principes uitgetekend door de Franse Revolutie. De Franse professor Bernard Manin (New York University) heeft het als geen ander beschreven (*Principes du gouvernement représentatif*, 1995): 'Toutefois, ce que l'on désigne aujourd'hui sous le nom de démocratie représentative trouve ses ori-

gines dans les institutions qui se sont progressivement établies et imposées en Occident à la suite des trois révolutions modernes, les révolutions anglaise, américaine et française. Or ces institutions n'ont nullement été perçues, à leurs débuts, comme variété de la démocratie ou une forme de gouvernement par le peuple'.

Duidelijker kan het niet. De parlementen en de regeringen die na de Franse Revolutie ontstaan zijn, zijn helemaal niet bedoeld om te komen tot een democratie. De nieuwe instellingen die deze revoluties oprichten, hebben helemaal niet als doel om de burgers te betrekken bij het beleid. Van democratie is geen sprake. Meer nog, Bernard Manin toont aan dat voor de grote ideologen van de Amerikaanse (1776) en de Franse Revolutie (1789), namelijk James Madison en Emmanuel Sièyes, 'representatief bestuur' geen variant is van de democratie. Beiden zien het representatief bestuur als een ander, en beter, politiek stelsel.

Wat is de gedachte achter deze nieuwe staatsvorm? Burgers hebben de tijd niet meer om zich in te laten met politieke zaken en het bestuur. Daarom delegeren ze hun beslissingsbevoegdheid aan hun 'vertegenwoordigers'. De Grondwet van 1831, opgesteld in het Frans, heeft het dan ook over de 'Chambre des représentants': de Kamer van de vertegenwoordigers. Die vertegenwoordigers beslissen in naam en voor rekening van alle burgers. De vertegenwoordigers vertegenwoordigen het volk niet. Ze verdedigen geen lokale of particuliere belangen. Ze moeten het algemeen belang nastreven. De vertegenwoordigers komen samen, debatteren en beslissen in eer en geweten. Het parlementslid krijgt geen duidelijk welomschreven opdracht mee, maar een algemeen, ongebonden mandaat, schrijft rector Herman van Goethem (*Politieke representatie*, 2002). Het parlement is een vrij delibererend orgaan dat beslist met het oog op het algemeen belang.

Dat is ook wat Edmund Burke stelt in zijn eerder geciteerde *Speech to the Electors of Bristol* (1774): Bristol kiest een parlementslid, maar eens verkozen, dient het parlementslid het algemeen belang. Zo staat het sedert 1831 ook in de Belgische Grondwet: de parlementsleden vertegenwoordigen de Natie en niet diegenen die hen verkozen hebben. Representatie moet een effectieve besluitvorming realiseren in het belang van alle burgers.

De 'verkozen aristocratie' als vertegenwoordiger van de Natie

De breuk met het verleden is echter veel minder groot dan men vaak denkt. Het representatief bestuur vervangt de 'oude aristocratie' van het ancien régime door een 'verkozen aristocratie'. De verkozenen

blijven notabelen, sociaal verschillend van het volk. Parlementaire representatie is geen democratie. Laten we nogmaals Manin aan het woord: 'L'élection sélectionne un type particulier d'élites: des *notables*'. Le gouvernement représentatif est, à ses origines, le règne du notable'.

David Van Reybrouck brengt al deze elementen in herinnering in zijn *Tegen verkiezingen* (2013). Verkiezingen zijn in oorsprong eerder een aristocratische procedure dan een democratische. Men kiest een nieuwe elite. Hij brengt in herinnering dat verkiezingen tevoren vooral gebruikt werden om een nieuwe paus aan te duiden. Het is een techniek om gelijkgezinden – dat zijn de kardinalen – toe te laten te beslissen.

Manin en Van Reybrouck hebben gelijk: er ligt een aristocratische reflex aan de basis van de democratie zoals we die vandaag kennen. Dit leest men ook bij Montesquieu: 'Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie; le suffrage par choix est celle de l'aristocratie' (*De l'esprit des lois*, 1748). Montesquieu verwijst hier naar de democratie in Athene. Om alle burgers te laten deelnemen aan het bestuur worden mandaten bij loting toegekend. Door verkiezingen te organiseren belet men net dat alle burgers effectief deelnemen aan het bestuur. De notabelen kiezen – want alleen zij hebben stemrecht – en ze kiezen notabelen die hen vertegenwoordigen in het parlement.

Representatie is nog geen democratie

Het verschil tussen representatie en democratie is wezenlijk. In een democratie zijn de burgers betrokken bij de beleidsbeslissingen. In een representatief regime komen de burgers alleen aan bod de dag van de verkiezingen. Zij die stemgerechtigd zijn, duiden de parlementsleden aan. Nadien worden de burgers niet meer betrokken bij de beleidsbeslissingen. De burgers worden voortaan vertegenwoordigd. Beslissingen worden genomen door hun vertegenwoordigers. De burgers hebben hen gemachtigd om in hun plaats te beslissen, ze hebben hiermee ingestemd.

Naast de verkozen parlementsleden zijn er nog andere vertegenwoordigers van de Natie. Ook rechters vertegenwoordigen de Natie, zelfs de koning vertegenwoordigt de Natie. In een systeem van representatie is de verkiezing dus niet eens een wezenskenmerk van de nieuwe staatsvorm.

Parlementsleden, maar geen mandatarissen

Parlementsleden gebonden door een mandaat van hun kiezers zijn in dit systeem uit den boze. Wie voortdurend aan zijn achterban verantwoording moet afleggen, kan niet beslissen. Hij kan al zeker niet beslissen in het algemeen belang. Dajo De Prins beschrijft het als volgt in zijn proefschrift: 'Alleen een 'vrij' (in tegenstelling tot 'gebonden') mandaat voor de parlementariërs kon efficiënte werking van de parlementaire vergadering waarborgen. Representanten moesten het recht hebben om hun mandaat autonoom uit te leggen en in te vullen, zonder nood tot terugkoppeling met de gerepresenteerde. Zij moesten vrij zijn om te spreken, te onderhandelen en te beslissen (stemmen) in naam van de vertegenwoordigde' (*Handboek politieke partijen*, 2011). Professor Els Witte formuleert het als volgt: 'Aangezien met behulp van redelijke argumenten overeenstemming tussen de burgerlijke belangen kon bereikt worden, werd er veel belang gehecht aan de argumentatieve kracht van de discussies... Het woord was nog tot op grote hoogte soeverein en een politicus was dan ook in staat om aan deze intellectuele capaciteiten een machtspositie te ontleunen' (*Res publica*, 1980).

Belgische handboeken staatsrecht uit de negentiende eeuw besteden dan ook veel aandacht aan het verbod op een 'imperatief mandaat'. Voor Jean Joseph Thonissen is een bindend mandaat onverenigbaar met de Grondwet. Het parlamentslid mag lokale belangen behartigen, maar zodra lokale belangen botsen met het algemeen belang 'la patrie doit l'emporter sur la province et, à plus forte raison, sur l'arrondissement et sur la commune' (*La Constitution belge*, 1844 en 1879). Een gelijkaardig geluid is te horen bij François Thimus die in 1836 titularis wordt van de leerstoel publiek recht aan de universiteit in Luik. Thimus stelt dat het parlamentslid het algemeen belang moet voor ogen hebben. Dat algemeen belang primeert op het lokale belang (*Traité de droit public*, 1844). De vertegenwoordigers van de Natie moeten oog hebben voor alle belangen, ze bespreken, ze afwegen en ze samenbrengen, schrijft deze Luikse professor. Hij verwoordt heel mooi wat de Grondwetgever van 1831 heeft gewild: parlamentsleden die samenkomen, dialogeren, argumenteren en beslissen na beraad wat het beste is voor het algemeen belang. Daarom vertegenwoordigen ze de Natie en niet hun kiesdistrict.

*Doe de geschiedenis geen geweld aan:
over Van Reybrouck en Velu*

David Van Reybrouck grijpt in zijn *Tegen verkiezingen* terug naar de loting (2013). Hij heeft gelijk dat er een aristocratisch trekje zit in verkiezingen zoals deze eertijds worden ingevoerd. Maar is dit ook vandaag nog het geval? Moeten we dan meteen tegen verkiezingen zijn en voor loting? Deze gedachte vindt men ongetwijfeld bij David Van Reybrouck. Journalist Joël De Ceulaer heeft een boeiend essay geschreven over deze problematiek ('Blijf kiezen voor verkiezingen', *De Morgen*, 4 maart 2019). Terecht wijst hij er op dat Van Reybrouck wel een heel selectieve lectuur geeft aan het werk van Manin. Deze laatste legt ook uit waarom verkiezingen het gehaald hebben van loting. Een verkiezing verschaft namelijk legitimiteit of instemming met de politieke macht. Dat kan niet bij loting. Het is deze visie op de instemming als fundament van de uitoefening van de politieke macht die maakt dat de loting verdwijnt en de verkiezing de bovenhand haalt. Nogmaals Manin: '...le principe que toute autorité légitime dérive du consentement de ceux sur qui elle est exercée ou, en d'autres termes, que les individus ne sont obligés que par ce à quoi ils ont consenti. Les trois grandes révolutions modernes se sont faites au nom de ce principe'. Net daarom vinden James Madison en Emmanuel Sièyes representatie een beter politiek bestel dan democratie. Net om de instemmingsgedachte te verankeren is er nu algemeen stemrecht. Het verschil is wezenlijk: activisten vertegenwoordigen zichzelf of in het beste geval een kleine groep; parlementsleden daarentegen vertegenwoordigen vandaag de kiezers.

Een andere manier om de geschiedenis te misbruiken vindt men bij Jacques Velu. Velu heeft gelijk dat in de Grondwet van 1831 verkiezing geen wezenskenmerk is van de nieuwe staatsvorm. Maar is dit ook vandaag nog het geval? De verkiezing van parlementsleden is maar een 'aanwijzingsprocedure' stelt procureur generaal bij het Hof van Cassatie Jacques Velu bij de opening van het gerechtelijk jaar in 1996: '... wat de vertegenwoordiger van de Natie kenmerkt er niet in bestaat verkozen te zijn maar voor de Natie te willen'. Velu, tevens professor staatsrecht aan de ULB, sluit hier naadloos aan bij de Grondwet van 1831. Alleen is er sedert 1831 veel water naar de Noordzee gevloeid. Het representatief bestuur is uitgegroeid tot een democratie waar de legitimiteit van parlementsleden en regering berust op de instemming van de burgers, rechters hebben niet dezelfde legitimiteit. Dit maakt ook dat bijvoorbeeld in de Franse Grondwet van 1958 er geen 'rechterlijke macht' meer is, maar nog enkel een 'rechterlijke orde'. De legitimiteit

van rechters ligt vandaag elders, ze halen hun legitimiteit en bestaansreden uit de plicht die ze hebben om geschillen te beslechten in volle onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

De droom van 1830-'31: alle macht bij het parlement

Het hart van de democratie

België wordt vaak omschreven als een parlementaire democratie. Het basiskenmerk is de scheiding der machten: wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. In dit politieke stelsel ligt de kern van de politieke macht bij het parlement. In de Kamer klopt het hart van de democratie, zegt gewezen Kamervoorzitter Herman De Croo (Open Vld) steevast. Hij herhaalt het nog eens in juni 2019 wanneer hij als tijdelijk voorzitter de installatievergadering van het Vlaams Parlement dirigeert: 'De vrije stem van onze volksvertegenwoordigers zal het desem blijven van ons dagelijks parlementair brood'.

Hoe ziet dat plaatje er uit? Het parlement maakt de wetten en controleert de regering. De regering is slechts een uitvoerder en moet steeds steun vinden bij een meerderheid van de parlementsleden. Heeft de regering niet langer de steun van een meerderheid, dan moet ze ontslag nemen.

Aan het hoofd van de regering staat een koning, maar dan een koning zonder persoonlijke macht. 'Le roi règne et ne gouverne pas' ('de koning heerst, maar regeert niet') stelt Adolphe Thiers op 13 maart 1846 in het Franse parlement. Deze gevleugelde uitdrukking geraakt in België snel ingeburgerd. Men vindt ze vandaag met groot gemak terug in handboeken staatsrecht. Wanneer het nationaal congres – dit is het eerste Belgische parlement, verkozen in 1830 – debatteert over de Grondwet, is een andere uitdrukking in de mode. De nieuwe staat wordt een 'koninklijke republiek' of een 'republikeins koninkrijk': een republiek met aan het hoofd een koning zonder persoonlijke macht.

De droom van Joseph Lebeau: de parlementaire democratie (1830-'31)

De parlementaire democratie is het politieke stelsel waar de Belgische grondwetgever in 1831 voor gekozen heeft. De debatten voor het nationaal congres verlopen soms vrij chaotisch. Sommige parlementsleden

wegen politiek merkelijk zwaarder dan hun collega's. Het politieke zwaargewicht in die periode is Joseph Lebeau (1794-1869). Hij is de dominante politieke figuur van het eerste decennium na de onafhankelijkheid. In de eertijds prestigieuze *Biographie nationale* (1891) wordt hij omschreven als de belangrijkste staatsman van de Belgische Revolutie. Ook Henri Pirenne beschrijft hem in zijn *Histoire de la Belgique* (1932) als 'de staatsman van de revolutie'.

Lebeau is tevens de geestelijke vader van de Belgische monarchie. In 1831 zal hij als minister van Buitenlandse Zaken de kaart trekken van Leopold I. Hij laat prins Leopold verkiezen door het nationaal congres tot eerste koning der Belgen. Lebeau is de formateur van de eerste regering van Leopold I, de regering-de Meulenaere (1831-'32). Hij wordt minister van Justitie in de regering-Goblet-Lebeau-Rogier (1832-'34) en nadien regeringsleider (regering-Lebeau, 1840-'41).

Op 19 november 1830 spreekt Lebeau gevleugelde woorden tijdens een debat in het nationaal congres. Hij beschrijft het politieke stelsel van de Belgische Grondwet. De argumentatie van Lebeau oogt modern. In een constitutionele monarchie staat en valt alles met verkiezingen. Het verkiezingsresultaat is bepalend voor het te voeren beleid en voor de samenstelling van de uitvoerende macht. De koning benoemt de ministers, maar het parlement zal de door de koning benoemde regering bevestigen, dan wel doen vallen. De koning benoemt weliswaar de leden van de regering, maar deze keuze wordt hem opgedrongen door het parlement, stelt Lebeau. Onrechtstreeks benoemt het parlement de regering. Bovendien kan de regering maar aan de macht blijven zolang ze het vertrouwen van het parlement geniet. Ook voor Lebeau is het parlement de plaats waar het hart van de democratie klopt.

Bijna 190 jaar scheiden de parlementaire lofzang van Joseph Lebeau en deze van Herman De Croo. Er is geen vuiltje aan de lucht: 'Tout va très bien, madame la marquise, Tout va très bien, tout va très bien'. Laten we even politicoloog Carl Devos aan het woord: 'Er zijn wel regeringen en parlementen, sociaal overleg en commissies, maar de kernbeslissingen worden door tien, twintig mensen genomen. Punt uit... Ons hele systeem is gebaseerd op hypocrisie: we weten hoe het werkt, maar we doen alsof dat niet zo is' (*Knack*, 8 juni 2012). De Grondwet is een grote leugen geworden. Parlementsleden vertegenwoordigen de Natie niet, ze vertegenwoordigen 'enkel de partij en de partijleiders die hun verkiezing mogelijk maakten', schrijft Rik Van Cauwelaert (*De Tijd*, 31 oktober 2014). België en Vlaanderen zijn inderdaad geen parlementaire democratie. Meer nog, de droom van Joseph Lebeau is nooit werkelijkheid geweest, niet in 1830 en nog veel minder vandaag.

De verloren droom: waar is Joseph Lebeau?

Welhaast niemand kent Joseph Lebeau nog. Er is nog een Lebeaustraat in Brussel en een Lebeulaan in Hoei. Beide kiesarrondissementen heeft hij vertegenwoordigd in de Kamer. In zijn geboortestad Hoei staat een standbeeld en zijn geboortehuis prijkt in de toeristische gids. Verder dan Hoei reikt de reputatie van Lebeau niet meer. Ooit had Lebeau een plein in Brussel. Na de overwelving van de Zenne wordt de 'vlooiemarkt' verbannen naar de Marollen. 'De Place du Vieux Marché' ('Oude markt') wordt zo in 1870 herdoopt in 'Place Joseph Lebeau'. Lang heeft de glorie niet geduurd. In 1889 krijgt het plein de huidige naam 'Anneessensplein'. Lebeau wordt onttroond door Frans Anneessens (1660-1719), verdediger van de gemeentelijke vrijheden en onthoofd door het regime van de Oostenrijkse Nederlanden.

We zijn ooit in het parlement op zoek gegaan naar het borstbeeld van Lebeau. Elke regeringsleider krijgt een buste die de gangen en de vele kamers van het parlement verfraait. Bezoek je het parlement, dan kan je ze niet missen, de borstbeelden van Leo Tindemans, Wilfried Martens, Jean-Luc Dehaene, Herman Van Rompuy... Zelfs Mark Eyskens die maar enkele maanden eerste minister is geweest, heeft een buste in een van de gangen naar het halfroond. De buste van Lebeau vinden we niet. We moeten een beroep doen op de diensten van het parlement. Waar is Joseph Lebeau? Uiteindelijk blijkt dat de buste van de machtigste politicus ooit, weggestoken zit in het bureau van de eerste ondervoorzitter van de Senaat. Lebeau heeft een plaats gekregen in het parlementair rusthuis dat de Senaat is geworden na de zesde staatshervorming (2011-'14). Wie het parlement bezoekt, zal Lebeau dus niet te zien krijgen. Om het bureau van de eerste ondervoorzitter te betreden heb je een bijzondere toestemming nodig.

Ook het idee van een 'republikeins koninkrijk', zo dierbaar aan Lebeau, is verloren gegaan in de plooiën van de geschiedenis. We brengen dit begrip in herinnering in ons boek *De maat van de monarchie* (2016). Voor ons hoeft er geen koning te zijn – wij zijn overtuigde republikeinen. Helaas staan we ver af van een politieke meerderheid die bereid is de monarchie af te schaffen. Omdat we steeds trachten met haalbare voorstellen te komen, doen we in dat boek ook 25 concrete voorstellen. Het is onze bedoeling de monarchie te ontdoen van elke politieke macht en zelfs van elke schijn van politieke macht. Op de persvoorstelling verwijzen we naar de gedachte van het 'republikeins koninkrijk' uit 1830-'31. De Franstalige pers gaat meteen uit de bol: Wouters en Vuye willen de monarchie afschaffen, want ze willen een

republiek met een koning! Ze willen het einde van België, want ze be-roven de koning van al zijn macht! Voor Franstaligen is de monarchie de ultieme garantie dat België blijft bestaan. We halen zelfs tweemaal de cover van *Paris Match*. De eerste maal met de titel '*Belgique: les séparatistes veulent tuer la monarchie*' en de tweede maal '*Belgique: la monarchie en danger. Un livre fait polémique*'. Eigenlijk doen we niets anders dan herinneren aan de staatsvorm die het nationaal congres voor ogen heeft bij het stemmen van de Grondwet. Alleen, niemand kent de geschiedenis van de Belgische opstand. Niemand is daar in geïnteresseerd, onder meer omdat er geen Belgen zijn. Maar in ieder geval, het is nooit de bedoeling geweest van Lebeau of van het nationaal congres om te komen tot een koning die daadwerkelijk regeert. Wel integendeel, het parlement moet het centrum zijn van de politieke macht.

*Een droom die nooit werkelijkheid wordt:
Leopold I heerst en regeert*

Het politieke stelsel uitgedacht in 1830-'31 heeft nooit ten volle bestaan. Lebeau denkt dat het parlement de regering gaat controleren en eventueel naar huis sturen. De werkelijkheid is altijd anders geweest en dat is al zo onder Leopold I (1831-'65). Tussen wil en daad staat een koning: Leopold I.

Kijken we even naar het lot van de eerste regeringen. De regering-de Meulenaere (1831-'32) en de regering-Goblet-Lebeau-Rogier (1832-'34) vallen omwille van onenigheid tussen de regering en de koning. Beide regeringen zijn nooit door het parlement in de minderheid gesteld. Het kabinet-de Theux (1834-'40) wordt wel in het parlement in de minderheid gesteld en neemt ontslag. Maar ook de volgende regering (1840-'41) geleid door Lebeau zelf komt ten val omdat Leopold I weigert in te gaan op het verzoek om het parlement te ontbinden. België is geen 'republiek met een koning', maar heeft een koning die regeert.

Leopold I loopt niet hoog op met de Belgische Grondwet die hij te liberaal vindt. Hij noemt ze zelfs 'la plus stupide des constitutions'. Hij vindt de macht van de koning te beperkt. Hij verkent de grenzen van zijn macht. Misschien is hij wel de laatste Belgische koning van het ancien régime? In ieder geval is de formule 'le roi règne, mais ne gouverne pas' helemaal niet aan hem besteed. Wel integendeel, hij keert de zaken om. In 1836 schrijft hij aan minister de Theux dat een minister maar macht en gezag heeft omdat hij minister van de koning is (Vuye en Wouters, *De maat van de monarchie*, 2016).

Professor Robert Senelle (UGent) schrijft terecht dat Leopold I een plaats opeist voor de monarchie die helemaal niet diegene is die het nationaal congres in gedachten had. Buitenlands beleid, diplomatie en defensie zijn persoonlijke prerogatieven waarop Leopold I zijn stempel drukt. Maar ook in de binnenlandse politiek is hij prominent aanwezig. Hij geniet een grote keuzevrijheid bij het benoemen van 'zijn' ministers. De vorst stippelt samen met zijn ministers het beleid uit dat de regering verdedigt in het parlement. Leopold I zit zelf de ministerraad voor, hij regeert.

De monarchie is voor Leopold I onderdeel van het 'efficiënte' deel van de politiek, niet van het 'decoratieve' deel, schrijft professor Gita Deneckere (UGent) in haar biografie over de vorst. De ideale koning staat volgens Leopold I boven het gewoel en oefent een actieve invloed uit: hij heerst en regeert. Voor Leopold is het parlement een gevaarlijke praatbarak. De ideale regering bestaat uit ministers die niet zetelen in het parlement en die dus niet afhankelijk zijn van de grillen van het parlement. Leopold I ziet de zaken helemaal anders dan het nationaal congres in 1830-'31. Hij drijft zijn wil door.

Representatief bestuur en unionisme: de aristocratie van de notabelen

Parlement en regering in de tijd van het unionisme (1830-'47)

Na de onafhankelijkheid (1830) kent België de hoogdagen van het unionisme. Dit is het politieke akkoord tot stand gekomen tussen katholieken en liberalen in 1828 als verzet tegen Willem I. Die samenwerking houdt stand na 1830.

Er bestaan nog geen politieke partijen, wel katholieke en liberale gezindheden. De grenzen tussen deze gezindheden zijn in die tijd poreus. Leopold I kan regeren omdat hij niet wordt geconfronteerd met georganiseerde politieke partijen. Het parlement kent geen partijdiscipline en stemt vaak met wisselende meerderheden. Ook de kiezer is volkomen vrij. De kieswet van 1831 stelt dat de kiezer de namen van zijn kandidaat of kandidaten op het stembiljet schrijft. De stemmen worden geteld per kandidaat, niet per lijst.

Jean Gol, de dominante liberale vicepremier van de regeringen Martens-Gol in de jaren 1980, begint zijn loopbaan als assistent van professor-politicus François Perin (ULiège). Gol schrijft in 1966 een

boeiende studie over 'leven en dood' van de regeringen in de negentiende eeuw. Tijdens de hoogdagen van het unionisme gedragen parlementsleden zich als 'onafhankelijke notabelen'. Ze beslissen in eer en geweten. De volksvertegenwoordigers zien zichzelf ook als onafhankelijke notabelen. Dajo De Prins schrijft over dit zelfbeeld: 'Die beschouwde zich, conform de tekst en de geest van de Grondwet, als een autonome vertegenwoordiger van de belangen van de natie. Het belang van het vrije en redelijke parlementaire debat werd zeer hoog aangeslagen, evenals de plicht van elk parlementslid om naar eer en geweten en volgens eigen redelijke inzichten tot een oordeel te komen over wat het beste was voor de gehele Natie. Loyauteit tegenover een groep of partij was onverenigbaar met de opvattingen en psychologie van het parlementslid uit de eerste helft van de negentiende eeuw' (*Handboek politieke partijen*, 2011).

De koning heeft een grote vrijheid bij het kiezen van zijn ministers. Hij moet wel rekening houden met het parlement, want daar moet de regering een meerderheid halen. De regeringen zijn in die periode altijd gemengd en bestaan uit zowel katholieke als liberale personaliteiten. Het resultaat van een stemming in het parlement is wel eens onvoorspelbaar. Er is een belangrijke factor die zorgt voor politieke eensgezindheid. Tot 1839 leeft België op voet van oorlog met het Nederland van koning Willem I. De gemeenschappelijke vijand zorgt voor een nauwe samenwerking tussen liberalen en katholieken.

Met de ondertekening van het Verdrag der xxiv artikelen (1839) verdwijnt de buitenlandse dreiging. Willem I erkent de onafhankelijkheid van België. Van zodra er geen sprake meer is van een gemeenschappelijke buitenlandse vijand verwatert het unionisme. Het rooms-liberale bondgenootschap verdampt. De tegenstellingen tussen katholieken en liberalen worden scherper. Het unionisme overleeft alleen omdat de koning het wil. Tussen 1840 en 1847 zijn er nog vier unionistische regeringen. Twee van deze regeringen zijn wel al homogeen: de regering-Lebeau (homogeen liberaal, 1840-'41) en de regering-de Theux-Malou (homogeen katholiek, 1846-'47). Ze trachten de geest van het unionisme te handhaven, maar de tegenstellingen worden groter.

Lebeau getuigt in zijn memoires over zijn homogeen liberale regering dat het parlement te verdeeld is om een gemengde regering te vormen. Hij wil een partijregering vormen met alleen liberalen. Leopold I verplicht hem om unionistische liberalen op te nemen. Tegen zijn regering ontstaat een katholieke oppositie onder leiding van Barthélémy de Theux (1794-1874). De nieuwe breuk tussen meerderheid en oppositie zorgt op haar beurt voor een grote cohesie onder de liberalen. In

het parlement wordt voor het eerst openlijk gesproken over de verschillen tussen liberalen en katholieken. De katholieken, die de meerderheid hebben in de Senaat, maken Lebeau het leven zuur. In maart 1841 richt de Senaat zich tot de koning met een scherp pleidooi voor het unionisme en tegen de regering-Lebeau. De breuk is compleet. Lebeau tracht verkiezingen uit te lokken door het parlement te ontbinden. Leopold I weigert en de regering neemt ontslag. Het unionisme is op sterven na dood.

Verzuiling: de erfgenaam van het unionisme

Het unionisme is niet zomaar een voetnoot in de Belgische politiek. Het heeft diepe groeven gekerfd in het politieke bestel. Het akkoord tussen katholieken en liberalen is er een van geven en nemen: het eerste 'compromis des Belges'.

De katholieken erkennen de principes van de wereldlijke staat die de liberalen zo dierbaar zijn, zoals vrijheid van opinie, onderwijs en vereniging. Ze zullen die vrijheden gebruiken om een 'deelstaat' uit te bouwen binnen België, is de analyse van politicoloog Luc Huyse (*De gewapende vrede*, 1980 en herwerkt 1986). Ze doen dat door honderden katholieke organisaties te verenigen rond de katholieke kerk. Vanaf 1880 volgen de socialisten eenzelfde strategie. De liberalen volgen pas na 1920 en zullen altijd het kleine broertje van de verzuiling blijven.

Huyse omschrijft dit als 'de strategie van de onderaanneming'. Tal van maatschappelijke activiteiten waar conflicten kunnen ontstaan tussen katholieken en liberalen worden aan het particulier initiatief uitbesteed: onderwijs, caritas, ziekenzorg... Dit maakt het mogelijk voor de katholieken om min of meer zelfstandig deze domeinen te beheren.

De zuilen zijn conglomeraten van allerhande groepen (vakbonden, ziekenfondsen, schoolnetten, ziekenhuisnetten...) met een gemeenschappelijke ideologische oorsprong.

Het is een merkwaardige paradox. Gedurende het unionisme bestaat het parlement nog uit 'onafhankelijke notabelen'. Er is geen partijdiscipline, want er zijn dan nog geen partijen. Toch is het net in deze periode dat men het terrein effent voor de particratie als exponent van de verzuiling. De 'strategie van de onderaanneming' maakt immers dat de macht niet langer exclusief bij het parlement ligt. De onderaannemers nemen beslissingen in belangrijke beleidsdomeinen en het parlement acteert als een soort veredelde notaris de compromissen.

*Het einde van het unionisme (1847):
partijen en partijregeringen*

Leopold I bouwt zijn persoonlijke politieke macht uit omdat hij gedurende een belangrijke periode van zijn bewind geen rekening hoeft te houden met politieke partijen. Het unionisme houdt stand tot de oprichting van de liberale partij op 14 juni 1846. Nadien komen er partijregeringen: een regering is katholiek of liberaal. Alleen de regering-Pieter de Decker (1855-'57) zal nog een laatste maal het unionisme belijden.

Het is pas met het ontstaan van de politieke partijen dat het politiek regime zich langzaam hervormt tot het parlementaire stelsel waarbij de macht van de koning aan banden wordt gelegd. Het keerpunt situeert zich dus in 1846 bij de oprichting van de liberale partij. Joseph Lebeau en Charles Rogier zijn hier de voortrekkers van. Is Lebeau op zoek naar het politieke bestel dat hij in 1830 met veel verve verdedigd heeft voor het nationaal congres?

Koning Leopold I zal met hand en tand het unionisme verdedigen. In 1846 stelt hij tot tweemaal toe Charles Rogier aan als formateur, maar telkenmale weigert de koning zijn voorstel om een liberale partijregering te vormen. In 1847 wint de liberale partij de verkiezingen en moet de koning wijken. Er komt een homogeen liberale regering-Charles Rogier. Het unionisme verdwijnt van het politieke toneel.

Ook de katholieke partij krijgt vorm. Vanaf 1864 organiseren de katholieken zich in een federatie van kieskringen, wat in 1884 uitmondt in een meer georganiseerde Katholieke Partij. De koning moet voortaan rekening houden met het parlement en vooral met de partij die de meerderheid heeft. De democratisering die ingang vindt vanaf 1893 met de invoering van het algemeen meervoudig mannenstemrecht, zal deze tendens versterken.

Het bestaan van partijregeringen verandert grondig het politieke landschap. Voortaan is er een meerderheid en een oppositie. De regeringen zijn homogeen liberaal of homogeen katholiek, het zijn partijregeringen. De partijen organiseren zich per kiesarrondissement en dienen er lijsten in. De ministers zijn niet langer alleen minister van de koning, maar ook minister van hun partij. Dit is een proces dat op gang wordt gezet onder Leopold I en waar de politieke partijen op termijn de bovenhand zullen halen. Naarmate de partijen zich strakker organiseren, verliest de koning zijn politieke macht.

Leopold I blijft een enthousiast aanhanger van het unionisme. Hij betreurt het bestaan van partijen en partijpolitiek. Ook Leopold II (1865-1909) drukt nog zijn eigen stempel. Openbare werken, ruimtelijke or-

dening, landsverdediging en koloniale politiek zijn de stokpaardjes van de vorst. Hij wordt volop geconfronteerd met de partijstrijd tussen katholieken en liberalen. Hij krijgt af te rekenen met echte politieke zwaargewichten: Frère-Orban, Woeste, Malou, Beernaert, ... Hij zal een bemiddelaar zijn. Hij stelt zich ook neutraal op. Zo zal hij zowel de onderwijswetgeving van de liberaal Van Humbeeck als deze van de katholieke regering-Malou bekrachtigen. Hij bemiddelt tussen water en vuur.

Van een strakke organisatie van de partijen is er nog geen sprake. Partijen zijn nog een parlementaire organisatie, zonder een machtige externe organisatie (Dajo De Prins, *Handboek politieke partijen*, 2011). Het zijn veeleer kiesverenigingen dan partijen zoals we deze vandaag kennen. De partijen zijn nog geen homogene blokken. Katholieken en liberalen hebben een gematigde en een radicale vleugel. Soms komt het tot scheuringen. Meerdere partijregeringen komen ten val omdat ze in de minderheid worden gesteld in het parlement. Vanaf 1870, schrijft Jean Gol, wordt de partijdiscipline sterker en vallen regeringen steeds minder na een stemming in het parlement.

Een nieuwe aristocratie, maar geen democratie

De verleiding is groot om het unionisme te idealiseren. Een parlement met onafhankelijke parlamentsleden die het algemeen belang ter harte nemen, is een mooie droom uit een ver verleden. Het lijkt wel de ideale democratie. Maar dat is het unionisme helemaal niet. De parlamentsleden zijn notabelen die slechts een heel klein deel van de bevolking vertegenwoordigen. Voor de verkiezingen van het nationaal congres in 1830 is minder dan 1% van de Belgen stemgerechtigd.

Men heeft de neiging om het ontstaan van de democratie te situeren bij de Amerikaanse en Franse Revolutie. De Belgische Revolutie van 1830 ziet men dan als de kleine neef van deze grote revoluties. Van democratie is echter geen sprake. De parlamentsleden van deze drie revoluties zijn 'notabelen', maar geen vertegenwoordigers van het volk. De Amerikaanse en de Franse Revolutie brachten geen democratie, de Belgische al evenmin.

*Kiezer en verkozene:
een ambt vervullen in het algemeen belang*

Vandaag bekijken we kiezen en verkozen worden als een recht. In het Frans omschrijft men dit als '*électorat-droit*'. Het volstaat staatsburger te zijn om te mogen stemmen en verkozen te worden. Er zijn enkele

andere voorwaarden, zoals een leeftijdsvereiste, maar het aantal voorwaarden is beperkt. Het recht op vrije verkiezingen is zelfs ingeschreven in het Europees Mensenrechtenverdrag (EVRM). Dit is een recente visie op verkiezingen. Het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen is pas in 1921 in de Grondwet ingeschreven. Vrouwen krijgen pas stemrecht in 1948.

Het representatief bestuur dat België kent vanaf 1830-'31 is van een andere orde. Kiezer zijn is een functie of zelfs een ambt dat men uitoefent in het algemeen belang. Dit wordt in de Franstalige literatuur kernachtig omschreven als 'électorat-fonction'. Het stemrecht en het recht om gekozen te worden, kent men toe aan diegenen van wie men denkt dat ze het best het algemeen belang zullen vertegenwoordigen (Vuye en Desmecht, *Levende democratie*, 2004).

Bernard Manin omschrijft dit als 'le principe de la distinction'. Er bestaan mechanismen die maken dat de verkozenen notabelen zijn. Ze zijn beter dan het volk en vertegenwoordigen dan ook beter het algemeen belang. Dit is niet alleen zo in de Verenigde Staten en Frankrijk, de landen van de grote revoluties, maar ook in België.

De Kamerleden worden volgens de Grondwet van 1831 verkozen volgens het cijnskiesrecht. Dit wil zeggen dat enkel diegenen die voldoende belastingen betalen – de cijns – stemgerechtigd zijn. Bij de verkiezingen van 1831 telt België 4.079.519 inwoners, maar er zijn slechts 46.000 kiezers. Voor de Senaat geldt ook een cijns om verkozen te worden. Hier is het aantal gegadigden bijzonder beperkt. De lijst met verkiesbare senatoren ('*liste des éligibles*') telt slechts 403 gegadigden in 1840, 481 in 1870 en 570 in 1890. Tussen 1840 en 1890 wordt 1 op 14 verkiesbaren ook daadwerkelijk verkozen.

De nieuwe aristocraten die het parlement bevolken, gedragen zich ook als notabelen die in eer en geweten stemmen. Het zijn voornamelijk grootgrondbezitters, leden van de adel en vrije beroepers. Door het cijnskiesrecht zijn ook de kiezers notabelen. Ze behouden wel een grote controle. In die tijd zijn de kiesarrondissementen vrij klein en het aantal kiezers is beperkt door het cijnskiesrecht. Zij kunnen het parlamentslid van hun kiesarrondissement wegstemmen bij een volgende verkiezing en vervangen door iemand anders waarvan ze denken dat hij beter het algemeen belang vertegenwoordigt. Net omdat er weinig kiezers zijn, kan een kleine verschuiving van stemmen grote gevolgen hebben. In 1878 wordt Jules Boyaval te Brugge verkozen met 1.472 stemmen, één stem meer dan zijn katholieke tegenstander Léon Van Ockerhout. De bisschop van Brugge was niet gaan stemmen, weerhouden door ambtsverplichtingen. Die ene stem maakt het verschil. En die ene stem ligt

mee aan de basis van de eerste schoolstrijd. In juni 1879 wordt de onderwijswet-Van Humbeeck van de liberale regering gestemd in de Senaat met 33 stemmen tegen 31, waaronder de stem van de zwaar zieke Boyaval. Was Van Ockerhout verkozen, dan was het resultaat van de stemming 32 tegen 32 en was de wet-Van Humbeeck verworpen. Kort nadien sterft Boyaval en komen er nieuwe verkiezingen. Bij deze verkiezing geraakt de katholiek Van Ockerhout wel verkozen. Eén kiezer kon toen echt de loop van de geschiedenis verleggen.

Partijdemocratie: de aristocratie van de partijnotabelen

Het kiezerskorps wordt democratischer

Vanaf het eind van de negentiende eeuw wordt het kiezerskorps uitgebreid. Dit gebeurt in meerdere stappen. De grondwetsherziening van 1893 voert het algemeen meervoudig stemrecht in. Het is een belangrijke stap in de democratisering van het kiezerskorps. Voortaan heeft elke mannelijke Belg stemrecht. Maar het stemrecht is meervoudig: sommige kiezers krijgen een stem, andere twee en sommige kiezers zelfs drie.

De overgrote meerderheid van de kiezers heeft maar één stem (1 stem: 853.628 Belgen, 2 stemmen: 293.678 en 3 stemmen: 223.381). Dit maakt dat de socialistische Belgische Werklieden Partij (BWP) bij de verkiezingen van 1894 haar intrede maakt in het parlement. De socialisten veroveren 28 Kamerzetels op 152.

De invoering van het algemeen meervoudig stemrecht maakt meteen een breuklijn zichtbaar die kenmerkend is voor België: in Vlaanderen en Brussel veroveren de katholieken alle zetels. Liberalen en socialisten behalen enkel zetels in Wallonië. Zelfs de Gentse socialistische voorman Edward Anseele staat in Wallonië op de lijst en wordt er verkozen. Dat Vlamingen en Franstaligen anders stemmen is dus geen recent verschijnsel. Op termijn zal deze kloof tussen Noord en Zuid nog verregaande gevolgen hebben voor de werking van het politieke bestel.

Dit algemeen meervoudig mannenstemrecht is een compromis tussen 'électorat-droit' en 'électorat-fonction'. Elke mannelijke Belg krijgt een stem. Maar sommige kiezers krijgen een tweede en zelfs een derde stem omdat men er van uitgaat dat zij beter het algemeen belang vertolken. Eerste minister Auguste Beernaert ziet het stemrecht: 'comme un devoir plutôt que comme un droit ou, tout au moins, comme un devoir

autant qu'un droit. On ne vote pas pour soi, mais dans l'intérêt de la société'. Hij denkt hier duidelijk in termen van 'électorat-fonction'.

In 1919 worden voor het eerst verkiezingen georganiseerd volgens het 'algemeen enkelvoudig stemrecht'. Eén man, één stem. Letterlijk, want vrouwen blijven verstoken van het stemrecht. De grondwetsherziening van 1920-'21 verankert dit in de Grondwet.

Het vrouwenstemrecht komt er pas in 1948. Op dit punt is België zeker geen voortrekker geweest. In 1981 wordt een voorlopig laatste stap gezet. De kiesgerechtigde leeftijd wordt op 18 jaar gebracht. Voortaan hebben alle meerderjarige Belgen stemrecht.

Wordt ons bestel steeds democratischer?

Het lijkt er dus op dat onze maatschappij steeds democratischer wordt. Dit is ook zo, maar dan enkel in de betekenis dat het kiezerskorps ruimer wordt. Burgers worden niet betrokken bij het nemen van de beleidsbeslissingen. Het staatsmodel blijft dat van een representatief bestuur. Een dag om de vijf jaar hebben de burgers alle macht. Ze verdelen de zitjes in het parlement.

Maar de dag na de verkiezingen hebben de burgers niets meer in de pap te brokken. Regeringen worden gevormd in achterkamers. De politieke besluitvorming onttrekt zich in België grotendeels aan de openbaarheid. Wie de verkiezingen wint, is zelfs niet zeker in de regering te zitten. Dit is nog altijd zo, we bekijken enkele recente voorbeelden. Het Vlaams Belang wint in 2004 de verkiezingen met een score van 24%, maar zit niet in de Vlaamse regering. In 2010 haalt N-VA zelfs 27% en is de partij veruit de grootste en belandt de N-VA in de oppositie. In 2019 haalt Vlaams Belang meer dan 18% en wordt de tweede grootste Vlaamse partij, maar belandt in de oppositie. Omgekeerd zullen partijen die verkiezingen verliezen, soms wel regeringsverantwoordelijkheid opnemen. De kiezer heeft nauwelijks vat op de regeringsvorming. In 1958 behaalt de nog unitaire CVP-PSC 46,5% van de Belgische stemmen, in 1968 zakt dit cijfer tot 31,75%, in 1987 tot 27,6% en in 1995 tot nog 24%. Toch zal CVP-PSC onafgebroken regeringsverantwoordelijkheid uitoefenen van 1958 tot 1999. Vooral het kleine broertje PSC bokst ver boven zijn gewicht. Charles-Ferdinand Nothomb zei wel eens: de PSC, dat is 20% van de stemmen, maar 80% van de beslissingen. Alle eerste ministers zijn christendemocraten. Er is maar een uitzondering: de regering geleid door de Waalse socialist Edmond Leburton (1973-'74). Pas in 1999, wanneer de Vlaamse en Franstalige christendemocraten samen onder de 20% duiken, verdwijnen ze in de oppositie. Stemmenverlies is dus geen synoniem van machtsverlies.

Het kiezerskorps is nu democratisch samengesteld, maar betekent dit dat het representatief bestuur een democratie is geworden? Alle burgers hebben stemrecht en in theorie kunnen alle burgers verkozen worden. Maar dat is de theorie. Het is net de uitbreiding van het kiezerskorps die maakt dat niet alle burgers volwaardig kunnen deelnemen aan verkiezingen. Er ontstaan nieuwe mechanismen van uitsluiting. Het ruime kiezerskorps moet men informeren, men moet campagne voeren. Dat kost geld, veel geld. Het vergt ook een organisatie, een campagne team. De partij wordt het middel om campagne te voeren en het kiezerskorps te bereiken. Voor een individuele kandidaat is het nagenoeg onmogelijk om verkozen te worden. Wie op een nuttige wijze kandidaat wil zijn, moet zich aansluiten bij een partij. Maar het is de partij die beslist wie haar vertegenwoordigers zijn. Zo ontstaat een nieuwe aristocratie, die van de partijnotabelen.

Exit de trias politica, introit de partijendemocratie

De democratisering van het kiezerskorps doet het politiek systeem kantelen. Het representatief bestuur zoals uitgedacht door de Franse en Amerikaanse revolutionairen veronderstelt onafhankelijke parlementsleden. Zij debatteren en stemmen in eer en geweten. Het parlement is de maatschappij in het klein. Het zijn de vertegenwoordigers van de burgers die het beleid bepalen. Ze moeten beslissen wat volgens hen het beste is voor het algemeen belang. Met de opgang van de partijen verdwijnen deze onafhankelijke parlementsleden, maar men past het politieke bestel niet aan deze nieuwe realiteit aan.

De Grondwet werpt nog steeds een beeld op van een tweedeling tussen regering en parlement. Het parlement stemt de wetten en controleert de regering. Alleen is dit helemaal niet meer zo van zodra er partijen op het politieke toneel verschijnen. De opkomst van de politieke partijen doet de breuklijn tussen regering en parlement verdwijnen. De partijen zullen mettertijd parlement en regering koloniseren. Dat zorgt er voor dat er geen sprake meer is van een scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht, maar wel van een verregaande verstrengeling van machten.

Een nieuwe breuklijn treedt op de voorgrond, die tussen meerderheid en oppositie. Sommige politieke partijen hebben zitting in de regering en vormen een meerderheid in het parlement. De andere partijen hebben geen zitting in de regering en zijn de parlementaire oppositie. De fundamentele breuklijn van ons politiek bestel is niet langer die tussen wetgevende en uitvoerende macht, maar wel die tussen meerderheid

en oppositie. De Belgische Grondwet is nooit aangepast aan deze nieuwe politieke realiteit.

Deze ontwikkeling naar een partijdemocratie vindt men ook in andere landen. In Duitsland heeft men het over 'Parteiendemokratie', in de Angelsaksische literatuur over 'party government'. Dit betekent echter dat het debat niet langer in het parlement gebeurt, maar zich verplaatst naar de partijen. Het zijn de partijen die met elkaar akkoorden sluiten. Het democratisch gehalte van dit nieuwe regime staat of valt met de democratische werking van de partijen. Maar net daar loopt het al snel fout. Wat een partijdemocratie had kunnen zijn, wordt een participatie. Dit betekent dat de partijtop beslist wat er gebeurt. De parlementsleden die ooit de onafhankelijke vertegenwoordigers van het volk waren, zijn partijsoldaten geworden. Het orgaan dat in de Grondwet nog steeds als Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt omschreven is in werkelijkheid een stemmachine bemand met partijsoldaten.

De participatie krijgt vorm met de stichting van de BWP

In dezelfde periode dat het kiezerskorps democratischer wordt, wordt de participatie aangescherpt. Het parlement heeft meer gezag dan ooit tevoren, maar het zal minder macht hebben dan ooit tevoren. Zuilen en hun partijen bepalen voortaan het schone weer, niet langer het parlement.

Na de oprichting van een liberale en een katholieke partij, volgt de socialistische partij.

De Belgische Werkliedenpartij (BWP) is de eerste strak georganiseerde partij. De BWP ziet het levenslicht in 1885. De socialistische voorman Emile Vandervelde wordt niet voor niets 'le patron' genoemd. Hij blijft voorzitter tot aan zijn dood in 1938. Het partijbestuur van de BWP is een machtig orgaan dat het reilen en zeilen van de partij bepaalt. Wanneer de BWP in 1918 voor het eerst toetreedt tot een regering, worden de ministers niet benoemd door de koning, maar aangeduid door de partijorganen. Voor Vandervelde zijn ministers de vertegenwoordigers van de partij in de regering. Hij schrijft dit onomwonden in *Le Peuple* van 3 oktober 1937. In 1939 komt het zelfs tot een politieke veldslag tussen de BWP en Leopold III. De koning wil niet dat de regering-Pierlot II wacht op het BWP-congres vooraleer van start te gaan met de regering van nationale eenheid. De regering begint met drie BWP-ministers uit de uittredende regering-Pierlot I. Twee nieuwe BWP'ers zullen volgen na het partijcongres. Dit is echter buiten de waard gerekend, want het congres verplicht de ministers af te treden. Vanaf dat