

## **Een federale kieskring voor een betere federale politiek**

**Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs**

*TerZake Magazine 1, 2014, 23-27.*

### ***Een voorstel voor Valentijn***

Toen wij op 14 februari 2007 in naam van de Paviagroep een uitgewerkt voorstel presenteerden voor een federale kieskring, konden wij niet vermoeden wat er de komende jaren allemaal te gebeuren stond. Wij pleitten toen voor een federale kieskring omdat wij meenden dat die de besluitvorming in het federale België wat vlotter, efficiënter en democratischer zou kunnen laten verlopen. Niet zo lang nadien kregen wij een perfecte illustratie van de wijze waarop het Belgische politieke systeem zichzelf hopeloos kan vastrijden in pogingen om de structuren van de staat aan te passen. Het duurde na de verkiezingen van 2007 een half jaar om een nieuwe federale regering te vormen. In een opiniestuk van 6 november 2007 schreven wij: “Nooit eerder in de Belgische geschiedenis hebben regeringsonderhandelingen zo lang geduurd. En de volgende keer wordt het allicht nog moeilijker, tenzij onze politieke vertegenwoordigers de luciditeit en de moed hebben om een eenvoudige maar cruciale beslissing te nemen, namelijk de invoering van een federale kieskring”. Het was slechts wachten tot de verkiezingen van 2010 om die vrees bevestigd te zien. Toen waren 18 volle maanden nodig om een akkoord te sluiten over de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en over een hertekening van de bevoegdheden van de federale staat en van de gewesten en gemeenschappen.

Vandaag zijn wij er nog steeds van overtuigd dat een federale kieskring een nuttige aanvulling zou zijn op de bestaande instellingen van de Belgische staat. Die wordt immers geconfronteerd met een ingebakken probleem. Aan de oorsprong ligt de afwezigheid van politieke partijen die op zoek gaan naar de kiezers van het gehele land. De Belgische politieke partijen vielen in twee stukken uit elkaar in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en nieuwe partijen die later het licht zagen beperkten hun activiteiten tot één van de twee taalgroepen. Die splitsing van de partijen was geen toevallig ongelukje van de geschiedenis, maar het gevolg van diepe meningsverschillen binnen de politieke families over de toekomst van de Belgische staat. Over de betekenis en het tracé van de taalgrens en over het statuut en de grenzen van Brussel, over het belang van gewesten versus gemeenschappen en over de verdeling van bevoegdheden tussen de niveaus van besluitvorming verschilden en verschillen de modale politici uit het zuiden en het noorden van het land vaak van mening. De kans dat in de toekomst opnieuw federale ‘*country-wide*’ politieke partijen ontstaan is zo goed als onbestaande. Indien er daar nog beweging in komt zal het eerder in de richting van drie partijen per politieke familie gaan dan in de richting van één. De afwezigheid van partijen die

het hele grondgebied bestrijken is dus een gegeven. Het is een uitgangspunt om verder na te denken over het functioneren van de federale besluitvorming.

### ***Wat is het probleem?***

De afwezigheid van federale politieke partijen leidt in de eerste plaats tot een democratisch tekort. Bij verkiezingen voor het federale parlement worden politici verkozen die het gehele land zullen vertegenwoordigen, en op basis van de verkiezingsuitslag wordt een regering samengesteld die het gehele land zal besturen voor de bevoegdheden die tot de federale staat behoren. Die federale regering wordt samengesteld uit politieke partijen die alleen maar in Vlaanderen of alleen maar in Franstalig België de toestemming van de kiezers gevraagd hebben. Na afloop van de legislatuur kunnen zij ook alleen maar in één van beide taalgroepen verantwoording afleggen voor het gevoerde beleid. Wie het gehele land bestuurt of wil besturen ondervindt dus geen druk om een electorale dialoog aan te gaan met de kiezers van het gehele land. Dat is een democratisch tekort. Een mooie illustratie daarvan is de moeilijkheid die een nieuwe federale Eerste Minister ondervindt om als een legitieme Premier aanvaard te worden bij de kiezers die niet tot zijn taalgroep behoren. Toen Yves Leterme Premier werd, werd hij in Franstalig België vooral gezien als een vertegenwoordiger van Vlaanderen, waarvan hij de minister-president geweest was en waar hij en zijn partij stemmen behaald hadden. Toen Elio Di Rupo Premier werd, werd hij in Vlaanderen vooral gezien als een vertegenwoordiger van Franstalig België (en van Wallonië in het bijzonder) waar hij en zijn partij stemmen behaald hadden. Om dit democratisch tekort te verhelpen, moet gezocht worden naar een manier om politici die verantwoordelijkheid willen dragen voor het gehele land ook verantwoording te laten afleggen in het hele land. Dat kan door een federale kieskring.

De afwezigheid van federale partijen en van een democratische dialoog tussen kiezers en partijen van het hele land heeft ook gevolgen voor de capaciteit van de besluitvorming. België is een federale staat, waar vele en steeds meer bevoegdheden aan gemeenschappen en gewesten zijn overgedragen. Voor die bevoegdheden geldt het principe van het zelfbestuur: de deelstaten voeren hun eigen beleid in functie van de resultaten van de verkiezingen op dat niveau. In een federale staat is er daarnaast ook nood aan beslissingen die genomen worden op het federale niveau. Daarvoor geldt in België – zeker als het gaat om beslissingen die met de staatsstructuren zelf te maken hebben – de regel van de consensus. Een meerderheid in beide taalgroepen is nodig om de Grondwet en Bijzondere Wetten te wijzigen. De twee taalgroepen kunnen dus niet tegen elkaar besturen maar zijn verplicht samen te besturen. Politieke partijen uit noord en zuid die op het federale niveau willen besturen, moeten dat doen met partijen van de andere taalgroep.

Maar die partijen zitten daarvoor in een erg lastige situatie. Zij mobiliseren immers alleen maar in hun eigen taalgroep. Zij gaan alleen maar in hun eigen taalgroep de competitie met andere partijen aan. Zij moeten zich alleen maar aan de kiezers presenteren als goede vertegenwoordigers van de eigen taalgroep. En het is ook alleen maar in die eigen taalgroep dat ze nadien het gesloten compromis moeten verdedigen. Dat is een structuur die niet

bijdraagt tot een goede besluitvorming. Elke partij die op een bepaald moment de keuze maakt om federaal te besturen en vooral om mee te werken aan een onderhandelde overeenkomst over het functioneren van de Belgische staat, loopt het risico om daarvoor in de eigen taalgroep zwaar bekritiseerd te worden. Een onderhandeld compromis is noodzakelijk, maar de vrees om het te sluiten is groot. Het resultaat daarvan is dat onderhandelingen heel lang aanslepen. Een compromis is een essentieel onderdeel van democratische politiek. Maar een compromis moet 'eerbaar' zijn, wat betekent dat diegenen die het compromis sluiten het ook moeten kunnen verdedigen als een oplossing die beter is dan de volledige afwezigheid van een oplossing. Met partijen die op de loer liggen om het compromis als verraad te bestempelen, is de vrees voor een afstraffing te groot. En zo zien we dat partijen uit noord en zuid heel lang naar elkaar kunnen staren, elk zwaaiend met de plechtige beloftes die ze aan hun kiezers gedaan hebben, en niet bereid om ook maar een vin te verroeren.

Wie een compromis sluit, moet altijd (kunnen) uitleggen hoe en waarom een aantal toezeggingen gedaan werden. Een goed compromis ligt dus best niet te ver weg van de verwachtingen die in partijprogramma's en tijdens verkiezingscampagnes geformuleerd werden. Maar precies door de gescheiden electorale competitie is de kans groot dat partijen elkaar opjutten om in de fase van de beloftes en van de campagnes heel stoere taal te spreken. En als het compromis dan toch gesloten wordt, is het gezichtsverlies veel groter dan nodig.

Het sluiten van het noodzakelijke compromis op het federale niveau is moeilijk. Het gesloten compromis is door de neiging tot het maken van onhaalbare beloftes erg moeilijk te verdedigen. Dat zijn al twee gevolgen van de situatie waarin de Belgische partijen zich bevinden. Daar kan nog een derde aan toegevoegd worden: de kwaliteit van het akkoord en dus de kwaliteit van de politieke instellingen. De Belgische staatsstructuur is complex en dubbelzinnig. Dat is het gevolg van de meningsverschillen over een aantal essentiële uitgangspunten. Maar dat wil niet zeggen dat elke verdere invulling van die staatsstructuren ook hopeloos ingewikkeld moet zijn. Nu worden politieke instellingen in het leven geroepen en hervormd met als belangrijkste argumentatie dat er in de gegeven omstandigheden alleen maar op deze wijze een akkoord kon gesloten worden waarmee iedereen kon leven. Maar dan moet er misschien gesleuteld worden aan die omstandigheden. Dat kan met een federale kieskring.

### ***Hoe werkt het?***

Het voorstel voor een federale kieskring is relatief eenvoudig. Het houdt in dat elke kiezer voor de Kamer twee stemmen heeft. Een eerste stem wordt uitgebracht in de provinciale kieskring op de lijsten van de partijen die daar opkomen. De tweede stem wordt uitgebracht op lijsten die over het hele land dezelfde zijn. Wij stellen voor om 15 van de 150 zetels via die federale lijsten te laten verkiezen. Dan blijven er 135 zetels over in de provinciale kieskringen. Dat vermindert een beetje de mate waarin de zetels daar echt proportioneel kunnen verdeeld worden, maar dat kan eventueel opgelost worden door het aantal zetels in de Kamer op te trekken tot 165, en dus de verkozenen in de federale kieskring aan de reeds bestaande 150 vertegenwoordigers toe te voegen. Wij stellen ook voor om de 15 zetels a

priori te verdelen in 6 Franstalige en 9 Nederlandstalige zetels. De verkozenen in de federale kieskring blijven in de Kamer uiteraard deel uitmaken van één van de twee taalgroepen. En door de zetels per taalgroep vast te leggen, kunnen kiezers ook een keuze maken die niet meteen de taalverhoudingen door elkaar schudt.

Ons idee van een federale kieskring is niet geheel nieuw. Ook vroeger circuleerden er reeds voorstellen in die zin. Na de presentatie van het voorstel van de Paviagroep, kwam het debat over de voor- en nadelen van een federale kieskring wel pas goed op gang. Op dit ogenblik zijn de groene en de liberale partijen uitdrukkelijk voorstanders van het idee. Bij de christendemocraten en de socialisten zijn de meningen verdeeld, maar belangrijke politici als Elio Di Rupo of Steven Vanackere hebben al herhaalde malen laten weten dat zij voorstanders zijn van een federale kieskring. De jongerenvoorzitters van alle partijen, behalve N-VA en PS, spraken zich ook al in een opiniestuk uit voor een federale kieskring.

Toch is die er nog niet. Hij maakte geen deel uit van het akkoord over de zesde staatshervorming, maar er werd wel besloten een parlementaire commissie op te richten die het voorstel zou bespreken. Deze commissie, bestaande uit leden van de Kamer en de Senaat, werd officieel opgericht in december 2013, en haar eerste vergadering aangekondigd voor 20 februari 2014. Maar dit is maar een eerste kleine formele stap. Ook in 2014 zal er dus een Kamer van Volksvertegenwoordigers gekozen worden zonder federale kieskring. In 2019 kan het misschien anders.

### ***Het debat***

De voorstanders van het idee wijzen naar de argumenten die wij ook hierboven vermeld hebben: de democratische dialoog op het federale niveau en de capaciteit en kwaliteit van de federale besluitvorming. Tegenstanders van het voorstel zijn dat soms met argumenten die de invoering van een federale kieskring andere doelstellingen toedichten dan de onze. Zo wordt er getwijfeld of een federale kieskring er wel in zal slagen om (opnieuw) een ‘Belgiëgevoel’ in het leven te roepen. Maar dat is helemaal niet de bedoeling. Het gaat ons niet om het doen heropleven van een of ander natiegevoel. Het is ons evenmin te doen om de versterking van het federale niveau, indien met ‘versterking’ bedoeld wordt het uitbreiden van de federale bevoegdheden en dus het minder belangrijk maken van de macht van de deelstaten. Meer zelfs: wij zijn ervan overtuigd dat verdere hervormingen van de staat efficiënter, transparanter en democratischer kunnen verlopen. Wie streeft naar een verdere uitbreiding van de autonomie van de deelstaten, heeft er alle belang bij om instellingen en regels te hebben die van dergelijke hervormingen geen eindeloos en erg onfraai proces maken. En het voorstel om een federale kieskring in te voeren heeft uiteraard ook niet tot doel opnieuw unitaire Belgische politieke partijen in het leven te roepen. Het voorstel heeft de afwezigheid van die partijen als fundamenteel uitgangspunt en probeert in een context waarin er geen federale partijen zijn het nodige stukje federale democratische dialoog te installeren tussen de kiezers van het land en de bestuurders van het land.

Het meest overtuigende argument tegen een federale kieskring komt van diegenen die menen dat het geen zin heeft om te investeren in de goede werking van de Belgische staat. Wie gelooft dat die staat moet verdwijnen omdat het geen zin heeft om één enkel politiek bestel in het leven te houden wanneer de publieke opinie van een land verdeeld is, pleit met recht en reden tegen mechanismen die een verdeelde staat als België beter zou kunnen doen functioneren. Met deze tegenstanders van de federale kieskring is het debat ook snel gesloten.

Dat niet iedereen meteen enthousiast staat te springen voor een dergelijke hervorming, is best te begrijpen. Voor de politieke partijen is een federale kieskring een beetje een sprong in het duister. Het is immers heel moeilijk in te schatten hoe de kiezers zich in een dergelijke nieuwe electorale context zullen gedragen. En de wijze waarop de kiezers zich gedragen is voor politieke partijen natuurlijk cruciaal. Daarom redeneren zij – wanneer het gaat om electorale procedures – graag met de rekenmachine in de hand. Maar in dit geval is berekenen moeilijk. De wijze waarop de kiezers zich zullen gedragen is overigens voor ons niet de eerste bekommernis. Wij willen met een kleine wijziging of aanvulling op het kiessysteem er vooral voor zorgen dat politici die het land mee willen besturen op een andere manier met de kiezers communiceren. Wij verwachten vooral een effect op de wijze waarop partijen en politici campagne zullen voeren. De in de federale kieskring ingebouwde druk om goed te scoren door niet alleen binnen de eigen taalgroep te rekruteren maar ook te luisteren naar de kiezers van de andere taalgroep en ook voor hen voorstellen te doen voor het federale beleid en voor mogelijke hervormingen van het federale bestel, is wat het gewenste effect zou moeten sorteren.

Kritiek is ook te horen op het idee om de zetels in de federale kieskring vooraf per taalgroep vast te leggen. Dat zou ingaan tegen de geest van het voorstel. Toch is dat niet het geval. De geest van het voorstel is immers niet de taalgrens en de taalgroepen te negeren en een of andere dynamiek te creëren die de verschillen tussen de taalgroepen overstijgt. De bedoeling is precies *vanwege* de evidente scheiding tussen de twee taalgebonden publieke opinies en *vanwege* de afwezigheid van federale partijen die de dialoog vanzelf zouden organiseren, een manier te vinden om de kwaliteit van de federale besluitvorming (die altijd compromisvorming tussen de taalgroepen inhoudt) en het democratisch gehalte ervan te verhogen.

De zetels vooraf per taalgroep vastleggen kan echter wel vreemde gevolgen hebben. Het betekent immers dat wanneer het quotum voor één van de taalgroepen ‘vol’ is, de volgende zetel niet naar een lid van die taalgroep zal gaan, maar naar de eerstvolgende verkozenen van de taalgroep waar er nog ruimte is. Maar omdat het slechts om 15 zetels gaat, en maximaal 6 of 9 per taalgroep, kan het effect daarvan op de samenstelling van de Kamer ook niet bijzonder groot zijn.

En misschien is dat wel het belangrijkste argument om minstens eens te kijken hoe een federale kieskring zou functioneren. Zonder spectaculaire gevolgen voor de partijen en voor de samenstelling en de werking van het parlement, zou het een nieuwe dynamiek in de electorale campagne kunnen brengen. Het zou in elk geval de federale verkiezingen een andere en extra inzet geven dan de verkiezingen voor de gewesten. Indien de verkiezingen

dan toch op dezelfde dag gehouden worden, is het markeren van het verschil tussen de verkiezingen ook een bijdrage tot de kwaliteit van de democratische dialoog.

In de loop van de voorbije jaren is het idee van een federale kieskring langzaam gerijpt. De voorstanders van het eerste uur hebben niet afgehaakt. En bij diegenen die oorspronkelijk veel bezwaren hadden, zijn sommigen na verloop van tijd toch overtuigd geraakt. En wie echt vindt dat het voorstel niet goed is omdat het geen effect zal hebben, of omdat het onvoldoende effect zal hebben, of omdat het te laat komt, kan zich misschien toch ook aansluiten. Als het geen grote gevolgen heeft, kan het misschien toch ook geen kwaad om eens te proberen?

[www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)