



FORUM

KAN EEN DIALOOGPLATFORM DE BELGISCHE GRONDWET EN STAAT HERVORMEN?

TOON MOONEN & BENJAMIN MEEUSEN - 16.12.2020

Sinds 1 oktober 2020 heeft België opnieuw een volwaardige federale regering. In hun [beleidsverklaring](#) kondigen de ministers van institutionele hervorming en democratische vernieuwing aan de bestaande staatsstructuur te willen evalueren. “Het doel is een nieuwe staatsstructuur vanaf 2024 met een meer homogene en efficiënte bevoegdheidsverdeling met inachtneming van de principes van subsidiariteit en interpersoonlijke solidariteit.” Opmerkelijk is dat ze aankondigen daarvoor een ‘Dialogofoonplatform’ op te richten.

De huidige inrichting van België, met een federale overheid, [drie gemeenschappen](#) en [drie gewesten](#), is het resultaat van zes staatsvormingen. De eerste werd in 1970 ingezet, en bij de implementatie van de recentste van 2012 was ook al duidelijk dat het niet de laatste zou zijn. Weinigen in België vinden de huidige structuren voldoende duurzaam. Over welke richting het uit moet, lopen de meningen uiteen.

Sinds [1993](#), toen in artikel 1 van de Belgische Grondwet werd opgenomen dat België een federale staat is bestaande uit de vermelde gemeenschappen en gewesten, werden de keuzes die ten grondslag liggen aan het huidige model eigenlijk niet meer formeel tegen het licht gehouden. De laatste staatsvorming was in ieder geval een voorbeeld van het politiek haalbare, niet van het principiële. Het resultaat is van een op sommige punten ondoordringbare complexiteit. Die complexiteit is het gevolg van de aard van de besluitvorming op het nationale niveau. Die is niet alleen [consociationeel](#) maar tot nader order ook bipolair: de belangen van de dominante taalgemeenschappen, vertaald in allerlei wettelijke en constitutionele waarborgen, zijn vaak erg moeilijk verzoenbaar. Hervormingen vereisen op essentiële punten een tweederdemeerderheid én een akkoord van de Nederlandse en Franse taalgroepen in het federale parlement. Alleen een breed gedragen compromis, onderhandeld door de politieke elites in beide kampen, heeft tot nu toe kans op slagen gehad. Dat model staat echter onder druk. De onderhandelingen voor de zesde staatsvorming duurden onder andere daarom uitzonderlijk lang. Bovendien verloopt ook de gewone federale regeringsvorming steeds stroever. Voor de totstandkoming van de huidige [regering-De Croo](#) waren niet minder dan [494 dagen](#) nodig.

De lange onderhandelingen, die samenhangen met een polarisering en versnippering van het partijlandschap, zijn symptomen van een ziekte die auteur David Van Reybrouck omschrijft als het ‘[democratische vermoeidheidssyndroom](#)’. Steeds minder mensen trekken naar het stembokje, het aantal leden van de politieke partijen daalt, de kiezer is volatieler dan voorheen. Volgens socioloog Luc Huyse was het water tussen de bevolking en de politiek nooit zo diep.

In die context verbaast het niet dat we de laatste jaren pleidooien voor meer participatieve besluitvorming zien. Er zijn ook al concrete initiatieven. Het aloude [petitierecht](#) bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers zit sinds kort in een nieuw jasje. De burger kan thema’s op de agenda van het parlement krijgen als die daarvoor genoeg handtekeningen verzamelt. De [Duitstalige Gemeenschap](#), een van de Belgische deelstaten (ongeveer 75.000 inwoners), organiseert sinds 2019 een permanente “[burgerdialoog](#)”. Daarbinnen kan een burgervergadering van 25 tot 50 burgers, die door een gewogen loting worden geselecteerd, beleidsaanbevelingen formuleren. Ook de weerstand tegen volksraadplegingen is afgebrokkeld, al zijn ze nog steeds enkel mogelijk op lokaal en gewestelijk niveau.

Met het aangekondigde ‘Dialoogplatform’ wil de huidige federale regering een versnelling hoger schakelen. Ze wil daar immers (naast sommige stakeholders en experts) ook de burger bij betrekken. De ministers nodigen de Kamer van volksvertegenwoordigers uit om “te experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie, zoals burgerkabinetten of gemengde panels” met uitgelote burgers. Die panels moeten “richtinggevende aanbevelingen” formuleren. Daarna, zo is de bedoeling, neemt de regering de regie over door het ontwerpen van concrete wetteksten. Vervolgens gaat ze op zoek naar de vereiste (bijzondere) meerderheden in het Parlement.

Het staat te bezien hoeveel het Dialoogplatform zal kunnen verhelpen aan het ‘democratisch vermoeidheidssyndroom’. Zoals de ministers lijken te beseffen, zullen de aanbevelingen van het platform immers botsen op een institutionele en politieke realiteit: een nieuwe staats hervorming komt pas tot stand met een tweederdemeerderheid en steun in beide taalgroepen. Als de aanbevelingen van het platform concreet genoeg zijn, zullen ze botsen op de preferenties van de politieke partijen. Daarvan hebben er een aantal zeer uitgesproken ideeën over de richting waarin het land uit moet. De aangekondigde werkwijze maakt ook duidelijk dat het Dialoogplatform op een bepaald moment zal overgaan in een klassiek onderhandelingsplatform. Wat zal daar de status zijn van de aanbevelingen? Hoe verhouden ze zich tot de uiteenlopende belangen van de onderhandelende partijen en institutionele aanspraken van Nederlands- en Franstaligen in parlement en samenleving?

In België vereist een [grondwetsherziening](#) dat de bepalingen die daarvoor in aanmerking komen formeel voor herziening vatbaar worden verklaard, waarna

verkiezingen volgen. De herziening zelf kan pas gebeuren door het nieuw samengestelde parlement. De ministers willen daarom vaart maken met een voorlopige lijst met voor herziening vatbare grondwetsartikelen. Bovendien moet de regering nog “de inhoud, de omvang, de samenstelling en de werking” van het platform verder afbakenen. Er zijn dus wel wat blinde vlekken. De aanbevelingen van het platform worden trouwens al eind 2021 bij de federale regering verwacht. Dat is ontzettend snel.

Met participatieve besluitvorming op het niveau van de grondwet is ook [elders geëxperimenteerd](#). Zoals blijkt uit [onderzoek](#) is het echter niet vanzelfsprekend om een reële impact te hebben op het uiteindelijke resultaat. Het zou bovendien niet fair zijn om bereidwillige maar niet gespecialiseerde burgers te vragen om op korte tijd een uiterst complexe staatsstructuur te ontwarren die zelf het product is van 50 jaar hervormingen en padafhankelijke geschiedenis. Het komt er dus op aan om realistisch te plannen. De verwachtingen moeten vooraf ook duidelijk zijn, zodat het experiment naar proces en resultaat kan worden geëvalueerd.

Participatieve democratie kan succesvol zijn wanneer het gaat om onderwerpen die nauw aansluiten bij het leven van de deelnemers, zoals initiatieven om de burger te betrekken bij de [overheidsbegroting](#) suggereren. Mogelijk zitten er tussen de thema's die de regering wil aankaarten geschikte kandidaten. We zijn oprecht benieuwd, want het verleden leert dat de Belgische staatshervormingen vaak aanleiding hebben gegeven tot abstracte polemieken. Achter institutionele structuren en bevoegdheidsverdeling schuilen natuurlijk keuzes die het leven van de burger sterk kunnen beïnvloeden, maar de zaak zal zijn om daar een concrete invulling aan te geven. Als de ministers daar onvoldoende in slagen, dan dreigt een interessant initiatief te verzanden in een teleurstelling die het democratisch vermoeidheidssyndroom enkel versterkt.