

De fractieleider

Knelpunt of knooppunt in het parlementair gebeuren ?

door Herman DE CROO,

Buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel
Fractievoorzitter in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

★

« Remedies precede rights » : procedureregelen halen het over de grond van de zaak ! De Anglosaksers herhaalden eeuwen geleden een oude wijsheid : recht zonder verhaalmogelijkheden klinkt zoals de oude vox in deserto... nutteloos, frustrerend.

De Belgische grondwet telt 35 artikelen op 157 (1) gewijd aan de Belgische parlementaire instellingen, cultuurraden inbegrepen (2). Tien artikelen ervan staan rechtstreeks in verband met de parlementaire procedure (3).

Artikel 46 : « Elke kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent » — vormt de grondwettelijke basis voor het autonoom opstellen, buiten elke controle of nazichtsrechten van wie ook, en dit zowel voor de Kamer als voor de Senaat, van de wijze waarop zij beide hun grondwettelijke bevoegdheden uitoefenen. Via hun reglement beschikken Kamer en Senaat over een sui generis macht om hun taken op eigen wijze, zelfs met eigen interpretatie van de door de grondwet opgelegde richtlijnen, uit te voeren.

Het reglement van Kamer en Senaat bezit dan ook een eigen plaats in het geheel van het wetgevend werk (4).

De cultuurraden op hun beurt bezitten een gelijkaardige macht, hen door artikel 59bis van de grondwet en de wet van 3 juli 1971 toegekend (5).

(1) Honderd veertig artikelen verhoogd met 17 artikelen bis, ter of quater.

(2) Titel III. De machten, 1ste hoofdstuk : De Kamers, artikel 32 tot 59 ter.

(3) Artikel 33, 34, 37, 38, 38 bis, 41, 42, 46, 59 bis (§ 1).

(4) Zie o.m. R. Senelle, Commentaar op de Belgische grondwet : in Teksten en Documenten, nr 301, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brussel, 1974, blz. 124.

(5) Art. 58 bis van de Grondwet, § 1, alinea 2 en artikel 2 van de wet van 3 juli 1971.

Opvallend daarbij is wel hoe de wetgever aan de bevoegdheid tot het maken van zijn eigen reglement heel wat beperkingen inschreef wanneer het ging over de raad van de Duitse cultuurgemeenschap.

Inderdaad regelt de wet van 10 juli 1973, naast de bevoegdheden van die raad, omzeggens gans zijn wijze van werken tot en met de details. De Duitse cultuurraad beschikt in rechte maar over de macht om een « huishoudelijk reglement » op te stellen.

De bewoordingen : « Er is een cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap... en... voor de Franse cultuurgemeenschap » (artikel 59bis van de grondwet) in vergelijking met « Er is een raad van de Duitse cultuurgemeenschap » (artikel 59ter van de grondwet) legt prima facie dergelijke grondige verschillen inzake inwendige organisatie van de werkzaamheden moeilijk uit.

De opname van de fractie en haar voorzitter in de reglementen van Kamer, Senaat en Cultuurraden.

De langzame doorsijpeling van het partijpolitiek gebeuren binnen onze parlementaire structuren is een klassiek hoofdstuk geworden in onze rechts-litteratuur. De analyse van de formele oprichting van de parlementaire fracties die er de reglementaire uitdrukking van vormen, werd echter minder grondig onderzocht (6). Een diepgaande studie over de vele implicaties die het amper 20 jaar geleden erkennen van dit gebeuren, binnen Kamer en Senaat, op zoveel vlakken schraagt, moet nog worden geschreven.

De belangrijkste wijziging waarbij terzake het reglement van de Kamer, in uitvoering van artikel 46 van de grondwet, een nieuw hoofdstuk verkreeg, vermeldde in 1962, voor het eerst, de politieke fracties en de fractievoorzitter (7).

Een tweede reglementsregel van belang werd, ter definitie van de fractie, toen ingeschakeld : een volksvertegenwoordiger kan slechts tot één politieke fractie behoren, de wijziging in de samenstelling van de politieke fractie wordt door de fractievoorzitter per brief aan de Kamer medege-deeld ; tenslotte, om erkend te worden moet een politieke fractie minstens drie leden tellen.

(6) Zie nochtans : H. DE CROO, *Parlement et Gouvernement*, Bruxelles, Bruylant, 1965 ; H. DE CROO en R. HUENENS, *Het Parlement aan het werk*, Brussel, Bruylant, 1966 ; H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1968, o.m. blz. 95 en verder ; H. VAN IMPE, *Het Belgisch Parlement*, Brussel, Heule, UGA, blz. 93-98.

(7) Artikel 9 vermeldt : « De Volksvertegenwoordigers kunnen politieke fracties vormen. De politieke fracties overhandigen aan de Voorzitter de lijst van hun leden en geven de naam op van hun fractievoorzitter ».

Het hoofddoel van dit alles leek, althans in 1962, eerder bescheiden. De erkenning van de parlementaire fractie zou de werkmethodes binnen de Kamer optimaliseren en... tijdrovende besprekingen voorkomen (8).

Zeer vlug echter zou de eigen dynamiek van het erkend bestaan van de « politieke » fracties, binnen Kamer en Senaat een grondige wijziging in het concreet functioneren van de parlementaire instellingen tot stand brengen. De evolutie is ver van beëindigd.

Nieuwe organen en procedures werden ingesteld om het erkennen, het bestaan en het functioneren van de fracties te begeleiden.

Kamer en Senaat kenden in feite, zoals trouwens alle klassieke parlementen, sedert het begin van hun bestaan politieke stromingen en groepen, hoofdelijk samengesteld uit leden die tot eenzelfde politieke partij behoorden en zich als dusdanig tot het parlement lieten verkiezen. Steeds bezaten zij hun woordvoerders, minstens hun verantwoordelijken.

De Engelse parlementaire Whip is een schools begrip geworden, ofschoon binnen het Westminster Parlement er zovele diverse parlementaire functies bestaan vanaf de « cabinet members » op de regeringsbanken tot en met de nieuw aangekomen Kamerleden die zelfs psychologisch en ruimtelijk, binnen de openbare zittingszaal, op de « backbenches » plaats moeten nemen.

De fractieleider in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het huidig reglement van de Kamer, om dit als toetssteen te gebruiken, vermeldt meerdere bevoegdheden van de fractieleider, gewoonlijk fractievoorzitter genoemd.

Niet alleen moet elke politieke groep met minstens drie leden een verantwoordelijke aanduiden, maar meer en meer wordt aan de fractieleider een soort vertegenwoordigingsrecht tegenover de Kamer, namens zijn fractie geschonken.

Een aantal functies en verantwoordelijkheden worden hem qualitate qua zoniet door het reglement en de gewoonte toevertrouwd :

- hij zetelt in de conferentie van de voorzitters die onder meer de agenda van de openbare vergaderingen van de Kamer en een deel van het commissiewerk vastlegt ;

(8) De toelichting tot deze reglementswijziging, getekend door de heren Pierson (B.S.P.), Moyersoen (C.V.P.) en Lefebvre (P.V.V.) haalt onder meer aan : « de politieke fracties nauwer te betrekken bij de regeling van het parlementair werk, ter voorkoming van nutteloze en tijdrovende besprekingen in openbare vergadering ». *Parlementaire Bescheiden*, Kamer (1961-1962), nr 263/1, blz. 7.

- hij speelt een rol in de aanwijzing van de gemandateerde sprekers, die in de gereguleerde debatten (onder meer de begrotingen) een ruimer tijdsbestek mogen gebruiken dan de « niet gemandateerde sprekers » ;
- hij duidt, namens de fractie, de leden aan voor de diverse vaste en speciale parlementaire commissies ;
- heel dikwijls, als lid van de commissie van het reglement, neemt hij deel aan de voorbereiding van de aanpassingen van dit laatste en de interpretaties die het meer dan eens vereist ;
- recent maakte hij deel uit van het zogenoemd verruimd bureau van de Kamer en werd zijn functie sedert juni 1977 opgetrokken tot deze van ondervoorzitter van de Kamer ;
- hij komt veelvuldig tussen als woordvoerder van de fractie in belangrijke debatten ;
- heel dikwijls worden de moties van vertrouwen of de moties tot eenvoudige dagorde door de fractieleiders van de meerderheidsgroepen ondertekend ;
- zijn rol, inzonderheid in de proceduredebatten, is opvallend : veelvuldige tussenkomsten in verband met incidenten, beroep op het reglement, vaststelling van de dagorde, vraag tot schorsing van de zitting, voorstellen van kandidaten tot het bureau van de Kamer, of tot andere functies enz... (9).

Opeenvolgende reglementswijzigingen erkennen de belangrijkheid van de fractie en hun voorzitter, zodat bij een nieuwe herziening van het reglement van de Kamer dd. 14 december 1977 (10), opnieuw met het oog op een betere organisatie van de begrotingsdebatten, een bepaling werd opgenomen waardoor aan de voorzitters van de politieke fractie de verplichting wordt opgelegd schriftelijk de lijst van de gemandateerde woordvoerders mede te delen willen deze woordvoerders, namens hun fractie, over de verdeling van de beschikbare globale spreektijd beschikken.

Naast deze algemene opdrachten en werkzaamheden vastgelegd in opeenvolgende reglementswijzigingen en in het gewoonterecht, vervult de fractieleider een hele reeks andere taken die zijn functie als vertegenwoordiger van een groep parlementairen tegenover de andere groepen en tegenover de administratie van de assemblées rechtvaardigen.

(9) Wijziging van het reglement van de Kamer d.d. 23 juni 1977 : artikel 3, nr 3.

(10) *Parlementaire Bescheiden*, Kamer (1967-1968), nr 518/1, blz. 5.

De *pairage*, een soort « gentlemen's agreement » naar Engels model waarbij een lid van de meerderheid met een lid uit de oppositie « afspreekt » om zijn afwezig zijnde stem door de onthouding van het aanwezig gebleven lid te neutraliseren, wordt heel dikwijls tussen fractieleiders afgesproken (11).

Verder, naar de werking van de Kamer toe, moeten, dag in dag uit, een lange reeks van andere, zij het soms kleinere, knelpunten worden opgelost, rechtstreeks of binnen het gesprek van de fractievertegenwoordigers :

- rangorde der sprekers, soms in discreet overleg met de voorzitter ;
- voorrang voor het houden van interpellaties of het behandelen binnen commissieverband van wetsvoorstellen ;
- advies bij het herzien naar de vorm of naar de inhoud van schriftelijk of mondeling te stellen vragen ;
- begeleiding en voorlichting van nieuwkomers ;
- spreekbuis of bemiddelaar voor sommige individuele problemen ;
- advies bij het aanduiden van leden voor buitenlandse zendingen of opdrachten tot het soms zeer beperkt maar zo vervelend probleem van de eerste plaatsverdelingen in het halfroond, na algemene verkiezingen.

Oprekking van de functie van fractievoorzitter.

Gekoppeld aan de stijgende belangrijkheid van de rol door de politieke fracties gespeeld, moet de functie van hun voorzitter, qualitate qua zowel als in eigen naam, fel worden onderstreept.

Het verslag, in 1977 namens de commissie voor het reglement van de Kamer uitgebracht door de hr. Verhaegen ligt heel duidelijk in deze lijn.

Door onder meer het onderscheid te maken tussen de fractieleider en de sedert 150 jaar bestaande ondervoorzitterschappen van de Kamer leest men : « de fractievoorzitters wensen echter wel actief deel te nemen aan het politiek beleid van de Kamer en de mogelijkheid te hebben om adviezen te geven zonder mede-beslissende stem, wanneer belangrijke beslissingen moeten worden genomen voor de administratieve en politieke structuur van het parlement ». « De bedoeling van het voorstel wordt duidelijk uiteengezet door een lid dat aandringt op een betere institutionalisering van de huidige functie van de fractievoorzitters » (11bis).

(11) H. DE CROO, *Le Pairage*, in : *Res. Publica*, 1963, V, blz. 381-386.

(11 bis) *Parlementaire Bescheiden*, Kamer (B.Z. 1977), nr 23/1 en 2 (verslag van dhr. Verhaegen). Trouwens worden nu in de *Parlementaire Bescheiden* de fractieleiders bij het begin van de alfabetische lijst als een soort lid van het bureau vermeld.

De rol van de ondervoorzitter van de Kamer, gewoonlijk belast met het voorzitterschap van een parlementaire commissie, het vervangen van de Kamervoorzitter en het beschikken over een bijzondere bevoegdheid om samen met de quaestoren in de individuele benoemingen van het personeel op te treden, wordt veeleer naar het administratieve of het vertegenwoordigend aspect verdrongen terwijl de politieke rol naar de fractieleider wordt overgeheveld.

Dit aspect vindt men terug in de voorstellen van de commissie van het reglement om de fractieleiders toe te laten elke vervanging van leden in de nieuwe hergroepering van de commissies van de Kamer, schriftelijk en vóór het begin van hun commissievergadering, aan de Voorzitter van de Kamer of aan de griffier mede te delen.

Door deze wijziging wordt het officieel karakter van het aanduiden door de Kamer zelf van een effectief of een vervangend commissielid, een loutere formaliteit.

Deze rechtstreekse procedure dat de Kamer in feite, postfactum, ratificeert komt duidelijk de toenemende bevoegdheid van de fractieleider namens zijn groep ten goede.

De mogelijkheid om de Kamerleden binnen hun parlementaire commissie hulp te zien verlenen door niet verkozen medewerkers van de politieke fractie en onder meer door het vermelden van het bestaan van een administratieve fractiesekretaris wijst op een nieuwe oriëntering van het parlementair werk. Het wordt aan de fractieleider opgedragen hiervoor de verantwoordelijkheid tegenover de Kamer op te nemen. Zowel de veiligheid van de vergaderingen, de discretie en de orde ervan worden in een zekere zin aan zijn medeverantwoordelijkheid onderworpen.

Verder dacht men zelf, in recente verslagen, om aan de fractievoorzitter de bevoegdheid te geven om mandaten te ontnemen aan leden van zijn fractie die afwezig blijven in de commissie.

Zover is het huidige reglement van de Kamer echter nog niet gekomen (12).

De trend tot grotere inspraak en bevoegdheid van fracties en fractievoorzitters gaat verder. In 1979 neemt de Kamer nieuwe initiatieven terzake. Men spreekt nu over « een bijzondere plaats door de fractievoorzitters binnen het bureau van de Kamer ingenomen » (13)

(12) Reglementswijziging van de Kamer (verslag van 3 oktober 1979, *Parlementaire Bescheiden*, B.Z. 1979, nr 283). De Heren VERHAEGEN, GONDRY, VAN BELLE en WATHELET: « Uw commissie is van oordeel dat de politieke fracties, waarvan de voorzitters een bijzondere plaats in het Bureau bekleden, ervoor dienen te zorgen dat hun leden de commissievergaderingen regelmatig bijwonen. », blz. 2.

(13) *Parlementaire Bescheiden Kamer* (B.Z. 1979), nr 283/1, o.m. blz. 2 en 6, artikel 14, 2, nr 3, nieuw van het reglement.

De « verantwoordelijkheid van de fractievoorzitter tegenover de Kamer strekt zich nu ook uit over de mogelijke aanwijzing, binnen de gesloten commissievergaderingen van niet parlementairen : technici die hun fractie « namens het studiecentrum van hun politieke partij » adviseren.

Daarenboven wordt binnen de Kamer en de Senaat, via de begroting van de dotaties, sedert jaren belangrijke sommen uitgetrokken die het studiewerk van de fracties moeten helpen ondersteunen.

Sedert 1973 werden in de Kamer dusdanig, per verkozene, betaald rechtstreeks aan de fractie, geldelijke bedragen ter beschikking gesteld. Deze kunnen voor velen ver van onbelangrijk blijken — ongeveer 400.000 F per jaar en per parlamentslid —. Tegenover de Kamer, via haar commissie voor de comptabiliteit, engageert zich in feite, en in rechte — de fractievoorzitter namens zijn groep voor de regelmatige en correcte aanwending van deze sommen volgens de door de Kamer vastgelegde regels.

Sedert 1 januari 1980 heeft de Kamer, ten titel van proef, nu ook een programma van individuele hulp voorzien waarbij aan elk kamerlid een minimum van sekretariaatsinfrastructuur wordt bezorgd.

Het volledig bedrag van deze hulp (gelijkwaardig met de wedde, plus sociale lasten, van een halftijdse bediende) wordt overgemaakt aan de door de parlementaire fracties opgerichte v.z.w. Het individueel bediendencontract (de geldelijke sommen worden rechtstreeks aan de bediende en niet aan het kamerlid uitgekeerd) moeten, onder meer, mede-ondertekend worden door de bevoegde fractievoorzitter.

Samenvattend kan gesteld worden dat naast de politieke rol van de fractievoorzitter binnen het louter parlementair gebeuren, een groot deel van de nieuwe hulpinfrastructuur tussen de Kamer en haar leden verwerkt wordt via de fractievoorzitter.

Politieke rol van de fractievoorzitter.

Binnen het bestek van deze studie zal niet gehandeld worden over de interne regeling binnen de fracties. Wellicht wordt hier later grondig op terug gekomen.

Er is weinig bekend over het functioneren van de parlementaire groepen naar binnen toe : de aanwezigheidsvereisten, de soms materiële sancties die onverantwoorde afwezigheden beteugelen, de voorbereiding van in te nemen standpunten, de contacten met de politieke partijen buiten het parlement, de informatie ten opzichte van de belangengroeperingen, de overkoepeling en de coördinatie tussen gelijkaardige fracties doorheen de verschillende assemblées, het onderzoeken van de in te dienen wetsvoor-

stellen en amendementen, de te houden interpellaties en het delicaat probleem van de tuchtstemmingen.

De relaties tussen de fractie en politieke partij maken deel uit van dit geheel.

Opvallend is echter dat de fracties gewoonlijk leden tot voorzitter verkiezen die over een vrij omvangrijke parlementaire ervaring beschikken en vaak reeds regeringsverantwoordelijkheid droegen (14).

Dit verklaart duidelijker de belangrijkheid van de fractieleider als officiële woordvoerder in de politieke debatten, ondertekenaar van de moties waarbij de Kamer zo eenparig mogelijk standpunten inneemt, het nastreven van een consensus naar aanleiding van procedure incidenten, het geacht worden steeds te handelen met de onmisbare steun van de fractie tot vlotte afwerking, en dit tot in de details, van het parlementair gebeuren.

De fractie en haar voorzitter in de Senaat.

In 1974, dus ongeveer 12 jaar na de reeds hoger vermelde reglements-wijziging van de Kamer, werden in de Senaat, wat de fracties en hun voorzitter betreft, gelijkaardige schikkingen getroffen.

Weliswaar had het probleem van de erkenning van de fracties, de inrichting van hun secretariaten en het statuut van de politieke groepen, vanwege het College van de Quaestoren, in opdracht van het Bureau van de Senaat, reeds sedert 1970 een eerste praktische oplossing gekregen.

De Senaat volgt omzeggens wat reeds in de Kamer vaststond : met name kunnen de senatoren fracties vormen naar politieke gezindheid ; die fracties moeten echter minstens één vertegenwoordiger tellen in elke vaste commissie om erkend te worden.

Dit systeem om de fracties te definiëren, naarmate men minstens een lid telt in elke commissie, bracht het aantal leden op minstens 8.

De erkende fracties ontvangen voor de inrichting van hun administratief secretariaat een in het bureau van de Senaat vast te stellen geldelijke tegemoetkoming en krijgen eveneens de beschikking over de nodige lokalen met materiële uitrusting. Het personeel der secretariaten wordt door de fractie zelf, onder eigen verantwoordelijkheid, aangeworven en tewerk-

(14) Op 1 januari 1980 waren de fractievoorzitters *in de Kamer* : J. Michel (PSC), Anclaux (nu Van Grembergen) (VU), Defraigne en De Croo (PRL - PVV), gewezen leden van de regering. Alleen Blanckaert (CVP), Tobback (BSP) en Risopoulos (FDF - RW) zijn dit niet.

In de Senaat waren het : Delmotte (PS), Bertrand (RW-FDF), Wijninckx (BSP) en Vanderpoorten (PVV), allen gewezen ministers. De andere fractievoorzitters hebben nog geen ministertaak gekregen. André (PSC), Leemans (CVP), Lagneau (PRL) en Van der Elst (VU); deze laatste was partijvoorzitter. Leemans is sedert 4 maart 1980 Senaatsvoorzitter.

gesteld. Het behoort in geen geval tot het Senaatspersoneel. Het bureau van de Senaat regelt het recht van toegang van het fractiepersoneel tot de Senaatslokalen en de Senaatskantoren.

Inzake sommige technische aspecten ging de Senaat dus verder dan de Kamer.

In het reglement werd, teneinde aan de fractievergaderingen de nodige ruimte en vergadermogelijkheden toe te kennen, zelfs een vast uur voor de regelmatige vergaderingen van deze laatste bepaald: de donderdag tussen 13 u 30 en 15 uur. De Senaat zorgt ervoor dat op dat tijdstip noch commissie noch afdelings- of Senaatsvergaderingen plaatsvinden (15).

Daarenboven werden de fractievoorzitters, zoals in de Kamer, lid van de commissie voor de parlementaire werkzaamheden waar naast de Senaatsvoorzitter en de ondervoorzitters, een of twee afgevaardigden per fractie zetelen, aantal bepaald naargelang de fractie meer dan 20 of meer dan 40 leden telt.

Deze commissie voor de parlementaire werkzaamheden is mutatis mutandis te vergelijken met de Conferentie van de Voorzitters van de Kamer.

De opdracht ervan bestaat in het vaststellen van de agenda van de Senaat en in het bestendig waken over het goed verloop van de parlementaire werkzaamheden.

Zoals in de Kamer mag een senator niet meer dan tot één fractie behoren.

De fractie zelf bestaat maar wanneer zij het bureau van de Senaat een lijst van haar leden en de naam van haar voorzitter heeft medegedeeld. Elke wijziging in samenstelling hiervan wordt door de fractievoorzitter ter kennis van het Senaatsbureau gebracht.

De fractieleider is echter geen lid van het bureau van de Senaat, ofschoon het bureau van de Senaat sedert 19 juni 1977 beslist heeft dat de fractieleiders aan de werkzaamheden van deze laatste instelling kunnen deelnemen wanneer problemen die de fractie aanbelangen worden besproken. Zij vormen dan een soort verruimd bureau.

De fractieleider, binnen de fractie zelf, verdeelt de hoeveelheid spreektijd die wordt toegestaan aan de zogenaamde gemandateerde sprekers; dit voornamelijk in de algemene bespreking van de ontwerpen en voorstellen van de wet alsook de begrotingsontwerpen (17).

De rol van de fractievoorzitter kent een stijgend belang ook binnen de Senaat.

Zijn verantwoordelijkheid, namens de fractie en in eigen naam, strekt zich uit over de vele « dag in en dag uit opdrachten », gaanden vanaf de

(15) Art. 16ter, reglement van de Senaat (gewijzigd 18 juli 1974). De jongste versie dagtekent van 19 november 1979. Zie Parlementaire Handelingen Senaat, G.Z. 1979-1980, gedagtekend 29 november 1979, blz. 245-250.

(16) Art. 21bis van het reglement van de Senaat (gewijzigd 18 juli 1974).

(17) Reglement van de Senaat: artikel 16ter en 21bis.

materiële hulp aan een lid van de vergadering tot en met de collectieve steun voor studiewerk aan de fracties uitgekeerd.

Binnen de debatten zelf, en inzonderheid in de commissie voor de parlementaire werkzaamheden is de rol van de fractievoorzitter opmerkelijk.

Indien vooralsnog, ofschoon in feite gelijkgesteld met de rang van ondervoorzitter van de Senaat, de dynamiek van deze functie nog niet zo ver is doorgetrokken als in de Kamer, blijkt de trend in de Hoge Vergadering eenzelfde richting te volgen.

In de Conseil Culturel de la Communauté Culturelle Française.

Het « règlement d'ordre intérieur du conseil culturel » wijdt een belangrijk hoofdstuk aan de « groupes politiques ».

Vijf leden zijn nodig om een groep samen te stellen, de lijst ervan met de naam van de voorzitter moet aan het Bureau van de Conseil Culturel worden medegedeeld.

Opvallend is de vermelding in artikel 10 van laatstgenoemd reglement dat het ontslag van een lid uit de fractie alleen door hem moet worden ondertekend terwijl, voor het schrappen van een lid uit hun groep, de handtekening van de voorzitter van deze groep volstaat; het aansluiten van een lid bij een groep daarentegen vereist de dubbele handtekening van het lid zelf en van de voorzitter van die groep.

Verder wordt voor de organisatie van het openbaar debat, de beperking van de spreektijd en diesmeer, de samenwerking gevraagd van de fracties.

De fractievoorzitter kan wanneer de conseil culturel niet in zitting is een voorstel doen om een lid te vervangen — bij overlijden of ontslag — binnen een commissie (18).

Zoals hogervermeld is in de Kamer van Volksvertegenwoordigers de bevoegdheid terzake van de fractieleider veel uitgebreider. In de Conseil Culturel is de fractieleider maar op invitatie deelnemer aan het bureau van de assemblée, wat een zwakkere vertegenwoordiging betekent dan wat de feitelijkheid van de Kamer ons leert en iets dichter aanleunt bij de praktijk van de Senaat (19).

In de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap.

Het ontwerpreglement van inwendige orde voorgesteld door wijlen Leo Van Ackere volgt eerder dan het « règlement d'ordre intérieur du Conseil Culturel », de praktijk van de Kamer dan deze van de Senaat (20).

(18) Règlement d'ordre intérieur : art. 12 (gewijzigd op 10 april 1979).

(19) *Idem*, artikel 23.

(20) 23-XII-1971, zitting 1971-1972, document nr 5. Cultuurraad.

De politieke fracties werden erkend (artikel 7), het bestuur en de samenstelling ervan worden medegeedeeld aan de voorzitter van de Cultuurraad. Een politieke fractie moet minstens drie leden tellen. Sedert 1977 nemen de fractieleiders deel aan alle werkzaamheden van het bureau van de Cultuurraad met raadgevende stem (21). Hun functie wordt gelijkgesteld met de functie van ondervoorzitter van de raad, behalve wat betreft de specifieke taken van deze laatste: hoofdelijk het vervangen van de voorzitter en het zetelen in de commissie van de samenwerking (artikel 4 § 1 van de wet van 21 juli 1971) (22).

Ofschoon het reglement uitdrukkelijk verwijst, wat het samenstellen van de commissies betreft, naar het principe van de evenredige vertegenwoordiging (artikel 9), toch wordt aangedrongen op overleg tussen de fracties voor het aanduiden van de voorzitter, ondervoorzitter en secretaris van die commissies (23).

De fractievoorzitter verkrijgt ook de mogelijkheid een plaatsvervangend lid in de commissie zelf aan te duiden, bijvoorbeeld wanneer het afwezig vaste lid dit naliet.

Teneinde de leden die niet tot een erkende fractie behoren — bijvoorbeeld omdat deze te weinig leden telt — niet te vervreemden bij de voorbereiding van de openbare vergadering kunnen zij met raadgevende stem deelnemen aan de werkzaamheden van het bureau (artikel 4bis).

De deelname van de fractievoorzitters in de voorbereiding van de benoemingen van de ambtenaren van de Cultuurraad houdt verband met de aandacht die het Cultuurpact, zowel als het cultuurdecreet en de wet houdende het Cultuurpact, hieromtrent voorhouden (24).

Indien, zonder dat de praktijk, de geschreven teksten uitdrukkelijk volgt, kan worden gesteld dat de belangrijkheid van de fractievoorzitter en de fracties minder opvallend is binnen de Conseil Culturel dan binnen de Cultuurraad, dan loont het de moeite de beschouwingen te lezen van de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap bij het optrekken van het statuut van haar fractievoorzitters. De auteurs van dit verslag verwijzen naar de historische achtergrond van het ontstaan en de evolutie van de fractievoorzitters naar het model dat in de Kamer was aanhangig gemaakt. Opvallend is dat de in de Kamer van Volksvertegenwoordigers dd. 23 juni 1977 vastgelegde beslissing, amper 5 dagen later in het reglement van de Cultuurraad werd overgenomen. Inderdaad reeds op 28 juni

(21) Reglement van orde van de Cultuurraad. Art. 4bis. In voege op 5 juli 1977.

(22) *Idem*, art. 53. De auteur van deze bijdrage was fractievoorzitter in de Cultuurraad voor de Nederlandstalige Cultuurgemeenschap (1972-1974).

(23) *Idem*, art. 10 § 2 en verslag van dhr. VAN ACKERE, zie ref. nr 20.

(24) Cultureel voor-akkoord d.d. 15 juli 1971 en d.d. 24 februari 1972 met het addendum. Zie R. SENELLE, *ibidem*, blz. 188-196.

1977 las men in het verslag van de reglementscommissie van de Cultuurraad heel duidelijk de redenen voor deze stijgende invloed en rangverhoging van de fractievoorzitters.

De unanieme commissie verklaarde bij deze gelegenheid dat deze beperkte reglementswijziging geen integrale regeling kon vormen voor het statuut van de fractievoorzitters zelf. In de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap, zoals trouwens in de Kamer en de Senaat, wordt nog op een statuut van de fractievoorzitters gewacht (25).

Wat later, in december 1979, werd in de Conseil Culturel de la Communauté Française een zekere regeling voor de fractieleiders voorzien; zij beschikken over sommige technische voordelen, zoals een beperkt portvrijdom — dit geldt ook in Kamer, Senaat en Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap — ze worden gelijkgeschakeld met de leden van de bureau's van deze assemblées. Men wordt een vergoeding toegekend, niet berekend zoals in Kamer en Senaat en de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap in vergelijking met de aldaar aanwezige ondervoorzitters, maar volgens een fractie van de vergoedingen van de fractieleiders in de Senaat.

Men voelt dat de Conseil de la Communauté Culturelle Française, zij het op een meer bescheiden wijze, eerder aanleunt bij wat in de Senaat de gewoonte en zelfs het reglement is terwijl dit anders ligt voor de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap (26).

Fracties en taalgemeenschappen.

De opsplitsing van de traditionele politieke partijen naar de taalgemeenschappen, vond haar oorzaak of minstens haar gevolg in de grondwettelijke verdeling naar de geografische ligging van het kiesdistrict of de taal van de eerste (en trouwens de enige geldige) eedaflegging.

Ofschoon artikel 32 bis van de grondwet sedert 1971 een Nederlandse en een Franse taalgroep in elke kamer voorziet, zonder trouwens, mijn inziens, enige afbreuk te doen aan het principe van artikel 32 van de grondwet: — « de leden van beide kamers vertegenwoordigen de Natie » — voorziet artikel 38 bis (de zogenoemde alarmprocedure) en inzonderheid artikel 59 bis van de grondwet voor een indelingsstelsel van de leden van beide kamers.

(25) *Parlementaire Bescheiden*, Cultuurraad (B.Z. 1977), nr 30/1. Verslag VAN ACKERE, LARIDON, DE VOS en BASCOUR.

(26) De fractievoorzitters van de Kamer ontvangen sedert 1977 een maandelijks vergoeding en zekere faciliteiten zoals portvrijdom; een gelijkaardige regeling geldt voor de Senaat en de Cultuurraden.

De wet van 3 juli 1971 organiseert dit verder.

Eigenaardig genoeg, afschoon gedurende decennia in hoofdorde slechts drie traditionele politieke partijen de leden van Kamer en Senaat groepeerden, zonder als dusdanig officieel te worden erkend, zal zich, amper enkele jaren na de « officialisatie » van de politieke aanwezigheid binnen de parlementaire instellingen, reeds een splitsing naar taal of regio ontwikkelen.

Met precisie kan geen vaste datum worden teruggevonden vanaf dewelke de politieke fracties zich officieel naar taal of regio zouden hebben gesplitst.

Voor de CVP-PSC blijkt in de Kamer een officieuze splitsing te zijn ontstaan sedert 1974.

Officieel werd dit echter geconsolideerd in 1977, terwijl dit iets later in de Senaat zou zijn voltrokken.

Voor de BSP-PSB (PS) kwam de splitsing in oktober 1978, wat de Kamer betreft.

In de Senaat zou dit iets later gebeuren. Dusdoende, teneinde, na de splitsing van de socialistische fractie in de Senaat, alle fractievoorzitters aldaar toe te laten aan de werkzaamheden van de commissie van het reglement deel te nemen, werd het aantal leden van deze commissie van 22 naar 23 opgetrokken en dit op 11 april 1979 (27).

PVV-PRL-PL: tijdens de regeringsdeelname van de liberale familie in de periode 1973-1977 werd, ondanks de splitsing in afzonderlijke partijen, een gemeenschappelijke parlementaire fractie behouden, waarvan de samenwerkingsmodaliteiten, in juni 1977, toen de partijen in de oppositie waren getreden, bij een inwendige overeenkomst, verder werden uitgewerkt.

Sedert juni 1979 onder de naam PVV-PRL, bestaat in rechte één parlementaire fractie met twee voorzitters. Deze fractie blijkt de enige te zijn die, over de taalgrens heen, wekelijks samen vergadert en haar parlementaire strategie gemeenschappelijk bepaalt.

Beide politieke partijen (PVV en PRL) hebben echter hun specifieke contacten en bindingen met hun respectievelijke parlementaire groepen en behouden aldaar hun operationele autonomie.

RW - FDF. Ofschoon tijdens twee opeenvolgende periodes, met een korte onderbreking, deze fractie deels in de meerderheid vertoefde (voor

(27) In de Senaat, ofschoon niet uitdrukkelijk voorzien, zijn de fractievoorzitters lid van de commissie voor het reglement. In de Kamer waren, op 1 januari 1980, vijf van de acht fractievoorzitters lid van de commissie van het reglement.

de RW deelname aan de regering : 1974-1977) en deels in de oppositie (voor het FDF deelname aan de regering in 1977-1980) behield zij nochtans één enkele fractieleider en één gemeenschappelijke structuur, zij het dan, in verschillende debatten, met soms tegenstrijdige woordvoerders.

In de VU kon uiteraard een splitsing volgens taal niet optreden.

De KP is ongesplitst als politieke groep erkend.

Het Vlaams Blok (Dillen) en het RAD (Hendrick) die het vereiste aantal leden (3) niet halen, worden niet erkend.

Betekenis van het toenemend gebruik van de evenredige vertegenwoordiging.

Meer en meer, teneinde de mathematische taal der cijfers te laten beslechten, wordt van het principe van de evenredige vertegenwoordiging — volgens het stelsel D'Hondt — gebruik gemaakt voor de vele aanduidingen binnen de parlementaire assemblees en voor de aanwijzingen die deze laatste naar buitenuit moeten verwezenlijken.

Voor de cultuurraden bijvoorbeeld gaat het over onder meer de Beheerraad van de BRT, de Conseil d'administration de la RTBF, de respectievelijke Franstalige en Nederlandstalige leden van de Nationale Commissie voor het Cultuurpact, de Nederlandstalige of Franstalige leden van de Vaste Commissie voor het taaltoezicht, enz.

Naar binnen toe gaat het om de aanduiding van de leden binnen de parlementaire commissies, de afgevaardigden voor de internationale parlementaire vergaderingen (Benelux, Raad van Europa en andere) waar de parlementaire assemblees zich tot een beperkter aantal leden dan hun eigen globale samenstelling moeten brengen.

Aan de fractieleiders wordt de taak opgedragen dit mechanisme waar te maken.

Meer dan eens wordt het operationeel samenwerken binnen één fractie door dit stelsel sterk beïnvloed.

Het is evident dat een sterkere aanwezigheid van een gegeven politieke familie binnen een parlementaire commissie of het recht op meerdere mandaten in het aantal voorzitterschappen, door dergelijke samenwerking fel wordt bevorderd.

Dusdoende zal bijvoorbeeld in de Kamer en de Senaat de gemeenschappelijke PVV-PRL fractie, binnen het stelsel D'Hondt, grotere voorrang genieten dan indien zij gesplitst zou optreden zoals bijvoorbeeld dit gebeurt voor de CVP, PSC, BSP en PS fracties.

Fractie en fractieleider in relatie tot de partij.

De parlementaire fractie neemt, tegenover de politieke partij waartoe zij behoort, een rol waar die moeilijk kan worden gedefinieerd.

Voor sommige politieke partijen, speciaal de socialistische en in veel sterkere mate nog de communistische, vormt de parlementaire fractie eerder één element binnen de globale politieke actie.

Voor de christen-democraten en de liberalen ligt de klemtoon eerder naar een ruimere politieke zelfstandigheid binnen weliswaar hetzelfde partijgebeuren.

Deze accentenverschuiving komt nog beter tot uiting in de Senaat.

Algemene regels gelden hier echter niet. Alleen een grondige analyse van de delicate en zo discrete relaties binnen de partijleiding en de verantwoordelijke beslissingsprocedure in de schoot van de fractie zelf, zouden enige toelichting kunnen brengen.

Wel mag worden verklaard dat over het algemeen de fractieleiding het bindmiddel is met de top van de politieke partij tot dewelke de fractie verklaart te behoren.

Georganiseerde contacten vertonen zich in alle politieke strekkingen.

Dat echter de parlementaire fracties alsdusdanig hun prerogatieven opeisen, blijkt zich echter meer en meer aan te melden: aanduiding van sprekers, voorbereiding binnen de fractie naar de inhoud van belangrijke verklaringen, bestendige contacten met het dagelijks gebeuren in de parlementaire commissies, vastlegging van de houding bij stemming over ontwerpen, voorstellen en amendementen tot en met de tuchtstemming.

Voor dit laatste beschikken de meerderheid van de fracties over specifieke huishoudelijke richtlijnen die soms gekwalificeerde meerderheden binnen eenzelfde fractie vereisen.

In dit alles is de fractieleider, soms omringd door een fractiebureau — dat bijvoorbeeld, bij de CVP in de Kamer, minstens een lid per provincie moet tellen — de woordvoerder van zijn groep.

De houding en de bevoegdheid van de fractievoorzitters stoelt tenslotte meer op de uitdrukkelijke, zometst stilzwijgende consensus van zijn groep dan op welke andere reglementsbeschikking ook.

Dit maakt zijn optreden soms heel delicaat.

Zowel binnen de conferentie van de voorzitters, zoals in commissie van het reglement, bij de voorbereiding van de werkzaamheden van de assemblées, als namens de leden van zijn groep tegenover de andere politieke groeperingen en zijn eigen politieke partij, berust de invloed en de

doeltreffendheid van de fractieleider op de hoogstmogelijke consensus van zijn politieke vrienden (28).

De politieke afspraken tussen groepen veronderstellen heel vaak het aannemen van een houding die de fractievoorzitter nauw bij het haalbare binnen zijn fractie moet situeren.

Een voorlopig besluit.

De functie en de rol van de fractieleider en van de politieke fractie binnen de parlementaire assemblees verdient een grondige studie.

Als voorlopig besluit echter denk ik het volgende te mogen opmerken :

1. Een stijgende belang van de parlementaire fracties en van de rol van hun voorzitter. De politieke fractie is de drijfriem van het parlementair werk.

De reglementen van Kamer, Senaat en Cultuurraden hebben in de laatste decennia, maar inzonderheid in de laatste vijf jaar deze trend sterk onderstreept.

De dynamiek van deze trend is echter verder doorgetrokken en de teksten zijn grotendeels achterhaald.

De toename van de materiële hulp, organisatie en steun aan de werkzaamheden van het in teamwerkend parlamentslid, vergroot de belangrjkheid van de fracties en hun organisatie.

2. Tussen de politieke partij en de parlementaire instelling, in de brede zin van het woord, speelt de fractieleider en zijn bureau een voorname rol als bindteken waarvan uit de toporganen van de politieke partij naar de parlementaire vertegenwoordiging toe stellingnamen, directieven wederzijds worden overgedragen en uitgetest.

3. Binnen het parlementair bestel zelf, zowel in het ordenen van de debatten, het leiden van blokstemmingen, het indienen van wetsvoorstellen, interpellaties, moties, vragen, het benutten van het reglement en diesmeer, betracht de fractieleider, namens en voor zijn politieke fractie, meer en meer invloed op de wetgevende en controletaken van het parlement.

Bij het aanduiden van de fractieleiders richten de parlementaire groepen zich trouwens naar consensusverwervende leden die, met een min of meer lange parlementaire praktijk, heel dikwijls vergezeld van regeringservaring,

(28) Na de algemene verkiezingen van 1978 zetelen alle politieke partijvoorzitters in de Kamer, met uitzondering van BSP Voorzitter Karel Van Miert die, buiten zijn mandaat als lid van het Europees Parlement, geen nationaal politiek mandaat bekleedt.

de parlementaire mogelijkheden optimaal benutten. Aan gedegen parlementairen met ruime kennis van reglement en parlementaire procedure wordt dusdoende meer en meer de taak opgedragen, namens hun parlementaire vrienden, de hoofdmedewerkers te worden tot een beter functioneren van het parlementair bestel.

Tenslotte valt of staat, en dit is de hoofdzaak, de doeltreffendheid van een parlementaire fractie met de individuele inzet van het gemotiveerd parlementslid.

Summary : Parliamentary Leaders in Belgium.

The author describes the recent changes of rules and proceedings in the House of Representatives, later on in the Senate and finally in both the new « cultural Assemblies », concerning the existence, the functioning and the importance of parliamentary groups and their leaders.

Assimilated to the status of Vice-presidents of their Assembly, the parliamentary leaders are in charge of many responsibilities and more attention is given to the parliamentary group as such rather than to the individual members. Seating the members in the House, allocating to their « mandated » members speaking time in important debates, replacing members of their group in the specialized committees, preparing with the Speaker the public debates, taking full responsibility for the material aid provided to their group and their members (secretarial help, technical assistance in the committee stage and money supply for research) the many tasks of the parliamentary leaders in the organization of parliamentary work are increasing.

Their political functions are much more important. Usually the parliamentary leader sits in the top policy making organs of his party, very often he has had governmental experience and, as a floor leader, intervenes in the important debates.

Even if essential differences can be observed between political parties (more freedom of action for the liberals and christian-democrats as a parliamentary group, less for the socialists and the communists) the leader in the Parliament plays an important role as the link between political parties and parliament.

