

De werking van het eerste rechtstreeks verkozen Vlaams Parlement, 13 juni 1995 - 20 september 1997

door Norbert De Batselier

Voorzitter Vlaams Parlement ¹

Op 21 mei 1995 werd het Vlaams Parlement voor de eerste maal rechtstreeks verkozen. Daarmee kwam er een einde aan de periode van het dubbelmandaat die 25 jaar had geduurd en waardoor de herkenbaarheid van het Vlaams Parlement als autonoom parlement werd belemmerd. Amper een jaar later, tijdens het weekend van 14 en 15 maart 1996, nam het Vlaams Parlement zijn intrek in een nieuw gebouw, het Vlaams Parlementsgebouw. Ook de praktische problemen die het gevolg waren van de huisvesting in de Kamer van Volksvertegenwoordigers lagen nu achter ons. Op minder dan één jaar tijd werden de laatste draden die het Vlaams Parlement en het federale parlement verbonden, definitief doorgesnoeid. Het zou de goede werking van de Vlaamse assemblee enkel ten goede komen.

De verwachtingen omtrent het nieuwe rechtstreeks verkozen Vlaams Parlement waren dan ook hoog gespannen. Toch pleitte ik van bij de aanvang van onze werkzaamheden op 13 juni 1995 voor een kritische denkoefening. De grote stap voorwaarts in de democratische emancipatie betekende immers nog niet dat we haast automatisch zouden evolueren tot een sterk en slagkrachtig parlement. Op het moment dat het Vlaams Parlement een nieuwe fase in zijn nog jonge bestaan inzette, achtte ik het moment gekomen om een nieuwe visie op de werking ervan te ontwikkelen. ² Die idee leidde tijdens het eerste volledige zittingsjaar tot een reeks interessante gesprekken met de erkende politieke fracties over de *interne werking van het Vlaams Parlement*, en mondde onder meer uit in een grondige aanpassing van het reglement. Die reglements-aanpassing werd door velen terecht beschouwd als een erg nuttige, maar slechts eerste fase van het kritische denkproces. De overtuiging groeide dat het Vlaams Parlement de aanzet moest geven tot een *diepgaande bezinning over de verfijning en de modernisering van de democratie en het Vlaamse politieke bedrijf in het algemeen*. Op 12 september 1996 al werd een politieke agenda terzake opgesteld en stelde ik mij garant voor de daadwerkelijke bespreking. Later zouden die gesprekken de wat ongelukkige benaming "NPC" of Nieuwe Politieke Cultuur krijgen en kregen ze in het federale parlement navolging in de zogenaamde werkgroep-Langendries.

Na twee jaar werking is de tijd rijp voor een eerste evaluatie. Wat zijn de concrete resultaten van de nieuwe visie op de werking van het Vlaams Parlement? Zijn die resultaten teleurstellend of hoopgevend? Wat werd er bereikt? Op deze en aanverwante vragen poogt dit artikel een proeve van antwoord te geven.

1 Met dank aan dr. Martine Goossens, adjunct-adviseur bij het Vlaams Parlement en auteur van het boek *Ontstaan en groei van het Vlaams Parlement, 1970-1995* (Pelckmans/Vlaams Parlement, Kapellen/Brussel, 1995) voor haar medewerking.

2 Daarbij werd ik geïnspireerd door de studiedag die Agalev op 31 maart 1995 organiseerde onder de titel: "Welk Vlaams Parlement willen we?"

I. De vernieuwing van de interne werking van het Vlaams Parlement

A. *Overzicht van de hervormingen - de reglementswijziging van 10 juli 1996*

Op 27 juli 1995 legde ik een eerste discussienota voor met voorstellen voor een dynamisch en efficiënt werkend parlement dat zich niet langer beperkt tot de klassieke taken van decreetgeving, controle op de regering en vastlegging van de begroting, maar dat ook een essentiële rol vervult als maatschappelijk forum.³ Een parlement dat een langetermijnvisie ontwikkelt, en dat in een vroege fase van de totstandkoming van het beleid mee strategische keuzes bepaalt. Een parlement dat opnieuw evenwaardig naast de uitvoerende macht staat, dat de ministers met kennis van zaken corrigeert en terechtwijst als dat nodig is. Een parlement waar goed gestoffeerde maatschappelijke debatten over Vlaamse bevoegdheidsdomeinen als onderwijs en cultuur, economie en ecologie, overheid en welzijn, huisvesting en ruimtelijke ordening, kansarmoede en leefbaarheid van onze steden georganiseerd worden, en dat mee richtinggevend is voor de grote maatschappelijke keuzes die Vlaanderen op de vooravond van de eenentwintigste eeuw moet maken. Een parlement ook dat een open en constructieve dialoog voert, over de grenzen van meerderheid en oppositie heen. Een parlement ten slotte dat voeling heeft met de bevolking en dat daarom in alle openheid werkt.

Mijn discussienota werd grondig besproken in het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement⁴ en op 14 maart 1996 werd ze, na heel wat constructieve inbreng van de democratische fracties, door alle erkende fracties goedgekeurd. Voor de meeste hervormingen die in de discussienota werden voorgesteld, was een aanpassing van het interne reglement van het Vlaams Parlement vereist. Die ingrijpende reglementswijziging werd op 10 juli 1996 unaniem door de plenaire vergadering goedgekeurd. Hieronder lichten we die reglementswijziging toe (1). Voor andere wijzigingen in de werking was geen reglementswijziging, wel een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 nodig. In het kader van zijn *constitutieve autonomie* heeft het Vlaams Parlement sinds 13 juni 1995 drie bijzondere decreten goedgekeurd die de noodzakelijk geachte wijzigingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gestalte hebben gegeven. Ook die bijzondere decreten worden beknopt toegelicht (2). Ten slotte bevatte de discussienota enkele aanbevelingen en maatregelen die onmiddellijk uitgevoerd konden worden en waarvoor geen reglements- of wetswijzigingen nodig waren (3).

1. *De reglementswijziging van 10 juli 1996*

De reglements-aanpassing van 10 juli 1996 betreft, naast technische, hoofdzakelijk politiek-inhoudelijke verbeteringen met het oog op de herwaardering en versterking van het parlement.

3 N. DE BATSELIER, *Toekomstige werking van het Vlaams Parlement. Herwaarderen en versterken*.

4 In het Uitgebreid Bureau, dat de politieke activiteiten van het Vlaams Parlement coördineert, zijn alle erkende politieke fracties vertegenwoordigd. Een fractie wordt erkend indien ze minstens zeven leden telt.

Een eerste reeks reglementswijzigingen hadden tot doel de impact van de Vlaamse volksvertegenwoordigers op de Vlaamse regering te vergroten. In het verleden kreeg het Vlaams Parlement dikwijls het verwijt dat het te weinig woog op het beleid, en dat het te weinig creatieve inbreng had in de totstandkoming ervan.⁵ Om die impact te verhogen, werden volgende wijzigingen aan het reglement aangebracht. De Vlaamse regering moet voortaan bij haar aantreden voor elk van de departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een *beleidsnota* indienen bij het Vlaams Parlement. In die beleidsnota's moeten de grote strategische beleidsopties voor de volledige duur van de regeerperiode toegelicht worden, zodat de Vlaamse volksvertegenwoordigers van bij het aantreden van de regering een zicht hebben op de richting die men voor de verschillende bevoegdheidsdomeinen uit wil. Op die manier kan het parlement zich beter voorbereiden op de concrete ontwerpen van decreet die er uit zullen voortvloeien. Het debat over de beleidsnota's wordt afgesloten met een hoofdelijke stemming in de plenaire vergadering. De Vlaamse regering moet de uitvoering van haar beleidsnota's jaarlijks in de bevoegde commissies toelichten in kortere *beleidsbrieven* die samen met de begroting behandeld worden. Ter afsluiting van de beleidsbrieven kunnen moties van aanbeveling ingediend worden, die de regering er toe kunnen aanzetten haar beleid bij te sturen.

Een van de opvallendste vernieuwingen in het reglement is de invoering van het *themadebat* in plenaire vergadering op basis van een maatschappelijke beleidsnota die door een commissie ad hoc wordt voorbereid. Zo een themadebat kan twee maal per jaar georganiseerd worden, en biedt het Vlaams Parlement de mogelijkheid om creatief beleidsvoorbereidend werk te verrichten.

Ten slotte moet vermeld worden dat de Vlaamse regering er zich naar aanleiding van de reglementsherziening toe verbonden heeft om de *voorontwerpen* van haar decreten in te dienen bij het Vlaams Parlement. Daardoor zijn de Vlaamse volksvertegenwoordigers al in een vroeg stadium op de hoogte van de krachtlijnen van een aangekondigd ontwerp van decreet.

Een tweede reeks reglementsaanpassingen was erop gericht de dynamiek van de plenaire vergadering te verhogen. In het verleden was de plenaire vergadering dikwijls een "vervelende herhaling" van de commissievergadering, waardoor haar aantrekkingskracht op de leden beperkt en de aanwezigheid gering was. Nieuwe maatregelen moeten ook in de plenaire vergadering tot een nieuwe en frisse debatcultuur leiden. Zo kunnen de leden voortaan na de afronding van de bespreking van voorstellen en ontwerpen van decreet in de commissie, en voor de agendering van die voorstellen en ontwerpen in de plenaire vergadering, *reflectienota's* op het commissieverslag indienen waarin zij nieuwe elementen aan het debat toevoegen. De bespreking van de voorstellen en ontwerpen van decreet in de plenaire vergadering kan dan beperkt worden tot de bespreking van die reflectienota's. Een andere bepaling zegt dat de *verslaggever* van de commissievergaderingen er in plenaire vergadering op moet toezien dat het debat geen herhaling van het commissiedebat wordt. Het *begrotingsdebat*, dat vroeger een hele week in beslag nam terwijl elke bevoegde commissie de verschillende deelbegrotingen al had besproken, wordt beperkt tot twee dagen en is een algemeen debat. De bespreking van beleidsnota's en van themadebatten waarvan hierbo-

⁵ Zie in dat verband de uiteenzetting van professor Kris Deschouwer op de geciteerde studiedag van Agalev met als thema "Een goede Vlaamse Raad".

ven sprake was, vinden onmiddellijk plaats in plenaire vergadering. Dat is een bewuste optie om slopende herhalingen te vermijden en frisse debatten te stimuleren. De reglementaire *beperking van de spreektijd* indien een onderwerp al in een openbare commissievergadering aan bod is gekomen ten slotte, moet de spankracht van de debatten verhogen.

Een derde reeks reglementsaanpassingen is gericht op de herwaardering van de werking van de commissies. Een opmerkelijke vernieuwing is dat de commissievergaderingen steeds *openbaar* zijn, tenzij de commissie met een tweederde meerderheid anders beslist. De rol van de *verslaggever* van de commissiewerkzaamheden wordt beter omschreven, en om de leden de kans te geven de bespreking van ontwerpen en voorstellen van decreet in commissie beter voor te bereiden, moeten zij de nodige documenten *zeven dagen* voor de vergadering ontvangen, in plaats van drie voordien. *Interpellaties* worden in principe naar een commissie - in plaats van naar de plenaire vergadering - verwezen, en ook een aantal *debatten* vinden exclusief in de commissies plaats: de voorbereiding van de themadebatten, waarbij een commissie ad hoc de opdracht krijgt een themadebat over een thema voorgesteld door het Uitgebreid Bureau voor te bereiden, en de jaarlijkse bespreking van de beleidsbrieven naar aanleiding van het begrotingsdebat.

Een vierde reeks reglementsaanpassingen wijzigt en/of verfijnt de parlementaire controle-instrumenten. *Interpellaties* moeten voortaan van algemeen politiek belang zijn, en ze moeten zeldzamer maar politiek belangrijker worden. *Interpellaties* worden in principe in een commissie gehouden; slechts uitzonderlijk kan een interpellatie ook in plenaire vergadering gehouden worden. *Actuele interpellaties* in plenaire vergadering worden afgeschaft, maar *interpellaties* worden sneller op de agenda geplaatst. De *actuele vraag* in plenaire vergadering blijft behouden, maar het aantal vragen dat een fractie maximaal per vergadering kan stellen wordt vastgelegd afhankelijk van de grootte van de fractie. In commissie kan men voortaan een beknopte *mondelinge vraag* stellen maar de uitgebreidere *vraag om uitleg* wordt afgeschaft. Een *mondelinge vraag* is de tegenhanger van de *actuele vraag* in plenaire vergadering, met dat verschil dat het aantal vragen per fractie niet beperkt is. *Schriftelijke vragen* die door de bevoegde ministers niet binnen de voorziene termijn beantwoord worden, worden op verzoek van de vraagsteller automatisch omgezet in een *mondelinge vraag*. Een sterke innovatie is dat de jaarlijkse beleidsbrieven die de ministers naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen moeten indienen een overzicht moeten geven van de wijze waarop de regering gevolg heeft gegeven aan het regeerakkoord, de beleidsnota's, de resoluties en moties die het parlement heeft aangenomen. Een strenge voortgangsbewaking wordt dus mogelijk van wat het Vlaams Parlement als richtlijnen aan de regering heeft gegeven.

Een vijfde reeks reglementsaanpassingen is erop gericht een nieuwe verbouwing meerderheid-oppositie tot stand te brengen. Zo is de mogelijkheid om in een commissievergadering een stemming te houden, ook als het quorum na een schorsing niet bereikt is, afgeschaft. Om af te wijken van de regel van de openbaarheid van een commissievergadering is een tweederde meerderheid nodig, en geen gewone meerderheid. De voorzitter van het Parlement is vanaf de volgende zittingsperiode niet automatisch de voorzitter van de Commissie voor Financiën en Begroting.

2. *Wijzigingen aan de bijzonder wet van 8 augustus 1980 (constitutionele autonomie)*

De *constitutionele autonomie* waarover het Vlaams Parlement sinds de rechtstreekse verkiezing beschikt, houdt in dat het Vlaams Parlement zelf een aantal bepalingen uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die zijn werking regelen, door een bijzonder decreet - tweederde meerderheid - kan wijzigen. Tot dusver keurde het Vlaams Parlement drie bijzondere decreten goed die tot doel hebben zijn werking te optimaliseren.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 legt enkel een onverenigbaarheid op tussen het lidmaatschap van het Vlaams Parlement en het ambt van federaal minister of staatssecretaris. Het bijzonder decreet van 26 juni 1995 houdende invoering van onverenigbaarheden met het mandaat van lid van het Vlaams Parlement wijzigt de bijzondere wet en bepaalt dat Vlaamse volksvertegenwoordigers die toetreden tot een gemeenschaps- of gewestregering, tijdelijk ontslag moeten nemen. Gedurende de periode van hun ministerambt worden zij vervangen door hun opvolgers. De achterliggende idee was dat er tussen het mandaat van minister en Vlaams volksvertegenwoordiger een inhoudelijke onverenigbaarheid is omdat het parlement de regering moet controleren, en regeringsleden bovendien de facto hun parlementair mandaat niet naar behoren kunnen uitoefenen. Ministers maken dus geen deel meer uit van het Vlaams Parlement, wat een belangrijk verschilpunt is met de periode van het dubbelmandaat. Door dat decreet werden op 4 juli 1995 negen Vlaamse volksvertegenwoordigers die lid waren van de Vlaamse of Brusselse regering, tijdelijk vervangen door hun opvolgers.

Het bijzonder decreet van 24 juli 1996 wijzigt artikel 32 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bepaalt dat het zittingsjaar geopend wordt op de derde dinsdag van oktober. Vanaf 1996 opent het Vlaams Parlement al op de vierde maandag van september. Daardoor beschikt het Vlaams Parlement jaarlijks over bijna een maand extra vergadertijd.

Het bijzonder decreet van 15 juli 1997 houdende wijziging van artikel 33 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ten slotte, bepaalt dat de openingszitting van het Vlaams Parlement voortaan niet meer wordt voorgezeten door het oudste lid in jaren, zoals bepaald in de bijzondere wet, maar door het lid dat de grootste anciënniteit heeft in het Vlaams Parlement. Deze wetswijziging werd geïmplementeerd omdat het oudste lid in jaren een pas verkozen Vlaams volksvertegenwoordiger kan zijn, die geen parlementaire ervaring heeft en de werking van het Vlaams Parlement niet kent.

Hoewel het niet onmiddellijk de bedoeling heeft de werking van het Vlaams Parlement te verbeteren, vermelden we hier toch ook het bijzonder decreet van 2 april 1996 dat de naamswijziging van Vlaamse Raad in Vlaams Parlement doorvoerde, en dat de leden van het Vlaams Parlement de titel van Vlaams volksvertegenwoordiger geeft. Het doel van dat decreet was vooral de naambekendheid

van het Vlaamse parlement, die door de ongelukkig gekozen naam Vlaamse Raad zeer klein was, te verhogen.⁶

3. *Andere beslissingen en aanbevelingen*

De discussienota van 14 maart 1996 bevatte ook een aantal aanbevelingen die het Vlaams Parlement onmiddellijk in praktijk kon brengen. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het voorstel om commissievergaderingen en plenaire vergaderingen nooit op hetzelfde moment te laten plaatsvinden om agendaproblemen en afwezigheden te voorkomen en naar het voorstel om meer hoorzittingen en werkbezoeken te organiseren. Een ander voorbeeld is de versnelling van het veranderingsproces dat vanaf 1994 in de diensten van het Vlaams Parlement op gang is gebracht, en dat gericht is op de depolitisering van de benoemingen en de responsabilisering van de administratie. Aanwerving gebeurt enkel nog op basis van vergelijkende wervingsexamens die georganiseerd worden door het VWS, bevorderingen gebeuren op basis van objectieve criteria. Belangrijk is de inspanning die geleverd werd om de ambtelijke leiding van de organisatie te versterken. In april 1997 werd een extern manager aangetrokken die als directeur-generaal de leiding heeft van alle aspecten van het personeelsbeleid, het beheer van de infrastructuur, het financieel management en het voortzetten van het veranderingsproces. Sinds de rechtstreekse verkiezing van het Vlaams Parlement, is de personeelsformatie toegenomen van 71 tot 195 ambtenaren. Een sterk Vlaams Parlement veronderstelt een efficiënt werkend ambtelijk apparaat.

B. *Resultaten na twee jaar werking*⁷

1. *Een toename van de activiteiten, met name in de commissies*

Een analyse van de vergadertijd van de plenaire vergaderingen en de commissievergaderingen vanaf de zitting 1992-1993 toont aan dat vooral de activiteiten van de commissies sinds de bijzondere zitting 1995 (BZ 1995)⁸ snel zijn toegenomen: het aantal en de totale vergadertijd van de plenaire vergaderingen is sinds 1992-1993 vrij stabiel gebleven, het aantal commissievergaderingen en de totale vergadertijd van de verschillende commissies is sinds de rechtstreekse verkiezing meer dan verdubbeld (Tabel I en Figuur I).

6 Dat bijzonder decreet werd voorafgegaan door een gelijknamige resolutie van het Vlaams Parlement die al tijdens de installatievergadering op 13 juni 1995 unaniem werd goedgekeurd. Om de rechtsgeldigheid kracht bij te zetten, werd de resolutie bekrachtigd bij bijzonder decreet.

7 Het cijfermateriaal voor de periode van de Vlaamse Raad is gebaseerd op M.GOOSSENS, *op.cit.*, voor de periode na 13 juni 1995 op het *Jaarverslag van het Vlaams Parlement 13 juni 1995 - 20 september 1997*, Vlaams Parlement, Brussel, 1997.

8 Een buitengewone zitting van het parlement vangt aan na verkiezingen en wordt door de regering gesloten op de vooravond van de gewone zitting. Een gewone zitting opent op de vierde maandag van september, en wordt door de regering gesloten.

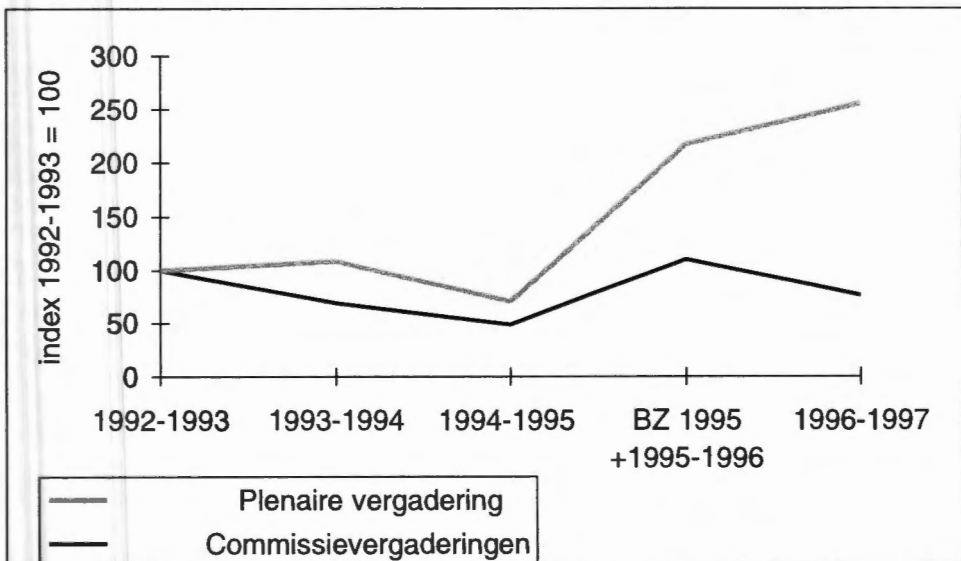
TABEL I

Het aantal vergaderingen en de totale vergadertijd van de plenaire vergadering en de commissies van het Vlaams Parlement, 1992-1993/1996-1997

Jaar	Plenaire vergaderingen		Commissievergaderingen	
	Aantal	Uren	Aantal	Uren
1992-1993	72	269	249	473
1993-1994	55	184	254	511
1994-1995	38	130	177	331
BZ 1995 + 1995-1996	78	297	411	1026
1996-1997	56	203	483	1209

FIGUUR I

De totale vergadertijd van de plenaire vergadering en de commissies van het Vlaams Parlement, 1992-1993/1996-1997
(vergaderuren, index 1992-1993 = 100)



Die sterke toename van de commissieactiviteiten is niet het resultaat van de toename van het aantal commissies⁹, wel van de toegenomen vergadertijd van elke commissie. Dat is op zijn beurt het gevolg van de *opvallende uitbreiding van het werktein van de commissies sinds de eerste rechtstreekse verkiezing*. In de jaren '70 en '80 beperkten de werkzaamheden van de commissies zich tot de bespreking van ontwerpen en voorstellen van decreet. De controlerende functie van het Vlaamse parlement werd toen nog volledig uitgeoefend in de plenaire vergadering. Met de reglementswijziging van 1987 werd voor de eerste maal een uitzondering op die regel toegestaan: de leden kregen voortaan de mogelijkheid om een minister in commissie een vraag om uitleg te stellen. De reglementswijziging van 1993 voerde de interpellatie in commissie in en sindsdien neemt het aantal interpellaties dat in commissie wordt gehouden systematisch toe: in het zittingsjaar 1993-1994 werd 57% van de interpellaties in commissie gehouden, in 1994-1995 62%, in 1995-1996 64%, en in 1996-1997, nadat expliciet in het reglement werd ingeschreven dat interpellaties in principe steeds in commissie gehouden worden, ruim 85%. *De verschuiving van de uitoefening van de controlerende functie van het Vlaams Parlement van het niveau van de plenaire vergadering naar dat van de commissievergaderingen gaat dus verder*. Vanaf het zittingsjaar 1996-1997 werd de vraag om uitleg in commissie vervangen door de mondelinge vraag, wat op zijn beurt tot een opvallende toename van het aantal vragen leidde: in het zittingsjaar 1995-1996 werden er 124 vragen om uitleg gesteld, in het zittingsjaar 1996-1997 219 mondelinge vragen. Ten slotte zijn de commissies sinds de rechtstreekse verkiezing ook het niveau waarop het Vlaams Parlement zijn functie van breed *maatschappelijk forum* uitoefent. Dat uit zich vooral in het toenemende aantal hoorzittingen, gedachtewisselingen en werkbezoeken die zij organiseren, maar ook in de oprichting van commissies ad hoc die een themadebat voorbereiden. (cf. infra, 2.)

Een en ander heeft tot gevolg dat de commissies sinds de rechtstreekse verkiezing meer en meer evolueren tot het centrum van politieke activiteit van het Vlaams Parlement, tot mini-parlementen als het ware.¹⁰ Dat de rol van de commissies belangrijker wordt, blijkt ook uit de hoge aanwezigheidsgraad in de commissievergaderingen. Terwijl in de periode van de Vlaamse Raad stemmingen vaak uitgesteld moesten worden omdat er niet genoeg leden aanwezig waren, gebeurt het nu frequent dat niet alleen de vaste leden, maar ook de plaatsvervangende leden de besprekingen intensief volgen (Tabel II). Die hoge aanwezigheidsgraad wordt ook daardoor verklaard dat commissievergaderingen sinds de ingebruikname van het Vlaams Parlementsgebouw nooit meer samenvallen met plenaire vergaderingen.

9 Zowel tijdens de huidige als tijdens de vorige zittingsperiode telde het Vlaams Parlement veertien volwaardige parlementaire commissies en een aantal aanverwante vergaderingen met welomlijnde, specifieke opdrachten (werkgroepen, commissies ad hoc, subcommissies).

10 Cf. VU-fractie leider Paul Van Grembergen tijdens de plenaire vergadering van 10 juli 1996: "*Elke commissie wordt bijna een klein parlement voor de daar ter sprake komende thema's*" (Handelingen Vlaams Parlement, zittingsjaar 1995-1996, p. 3.393)

TABEL II

Gemiddelde aanwezigheid van de erkende fracties in de commissievergaderingen, BZ 1995-1996/1997 (% aanwezigen op jaarbasis ten opzichte van het aantal fractieleden) ¹¹

Jaar	CVP	VLD	SP	VB	VU	Agalev
BZ 1995	86	80	97	75	70	100
1995-1996	96	73	93	80	110	120
1996-1997	95	72	87	89	127	115

De sterke toename van het aantal commissievergaderingen was praktisch mogelijk omdat de Vlaamse volksvertegenwoordigers hun tijd niet meer moeten verdelen over het federale parlement en het Vlaams Parlement zoals ten tijde van het dubbelmandaat. Bovendien is er sinds de ingebruikname van het Vlaams Parlementgebouw geen materieel gebrek aan vergaderruimte meer. Het Vlaams Parlementgebouw beschikt over tien goed uitgeruste commissiezalen die een groot vergadercomfort bieden.

Ik wijs er ten slotte nog op dat de principiële openbaarheid van de commissies die bij de reglementswijziging van 10 juli 1996 werd ingevoerd, een groot succes genoemd kan worden. Een afwijking van de regel dat commissievergaderingen openbaar zijn, waarvoor een tweederde meerderheid vereist is, werd tot dusver in geen enkele commissie nodig geacht. De interesse van de pers, maar ook van het publiek voor de commissievergaderingen neemt systematisch toe, en uit een recente rondvraag bij de fracties blijkt dat geen enkele fractie die inoverende reglementsbepaling ongedaan wil maken.

Mogen we besluiten dat de commissies sinds de rechtstreekse verkiezing duidelijk een nieuwe dynamiek hebben gevonden, dan is dat voor de plenaire vergadering minder het geval. De impact van de reglementswijzigingen die de aantrekkingskracht van de plenaire vergadering moesten verhogen, blijft voorlopig nog beperkt. De nieuwe bepaling dat een verslaggever er in plenaire vergadering op moet toezien dat het debat geen herhaling van het commissiedebat wordt, bleef tot dusver feitelijk dode letter. De plenaire vergadering blijft in de praktijk nog te veel een herhaling van de commissievergaderingen, en de reglementaire beperking van de spreektijd wordt nog niet altijd gerespecteerd. Het is ook tekenend dat tot dusver nog maar twee reflectienota's werden ingediend. ¹² De impact van twee andere reglementswijzigingen kon nog niet getest worden. Een eerste be-

¹¹ De percentages moeten als volgt geïnterpreteerd worden: in het zittingsjaar 1996-1997 waren - bij wijze van voorbeeld - op jaarbasis gemiddeld 95% van de leden van de CVP-fractie in de verschillende commissievergaderingen - vijf vaste leden per fractie - aanwezig. Voor Agalev - één vast lid - was dat 115%, wat betekent dat er gemiddeld meer dan het ene vaste lid aanwezig was. De berekeningswijze geeft een positieve vertekening voor de kleinere fracties. Volledigheidshalve vermelden we dat de VLD en de SP elk drie vaste leden per commissie hebben, het Vlaams Blok twee en de VU één. Naast de vaste leden, heeft elke fractie evenveel plaatsvervangers per commissie.

¹² Reflectienota van de heer Kris Van Dijck van 7 april 1997 op het ontwerp van decreet betreffende de omzetting van de BRTN in een naamloze vennootschap van publiek recht; Reflectienota van mevrouw Sonja Becq, de heer Leo Cannuarts, de heer Johan De

paling betreft de invoering van beleidsnota's die bij de aanvang van een nieuwe legislatuur rechtstreeks in plenaire vergadering besproken moeten worden, een tweede betreft het themadebat, dat op basis van een maatschappelijke beleidsnota eveneens rechtstreeks in plenaire vergadering georganiseerd wordt. Het eerste themadebat wordt in het najaar van 1997 georganiseerd (cf. infra, 2.). Wel werd er een actualiteitsdebat over werkgelegenheid naar aanleiding van de sluiting van Renault-Vilvoorde voorbereid in de Commissie voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden. Ondanks de goede voorbereiding in de commissie, miste het debat in de plenaire vergadering spankracht, onder meer omdat de fracties meer dan in de commissie terugvielen op hun vertrouwde politieke stellingen en omdat het debat veeleer over bevoegdheden ging. Daardoor kreeg het debat in de plenaire vergadering ook weinig aandacht van de pers.

Zoals in de commissievergaderingen, zijn de leden in de plenaire vergaderingen beduidend meer aanwezig dan tijdens de periode van het dubbelmandaat. Nieuw is dat het totale parlementaire inkomen van de Vlaamse volksvertegenwoordigers - zowel de parlementaire vergoeding als de forfaitaire terugbetaling van kosten - gekoppeld wordt aan de aanwezigheid in plenaire vergaderingen waarvoor stemmingen zijn aangekondigd.¹³

2. *Het Vlaams Parlement als maatschappelijk forum*

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de modernisering van de interne werking van het Vlaams Parlement bestond erin van het Vlaams Parlement een maatschappelijk forum te maken, waar, over de grenzen van meerderheid en oppositie heen, over actuele problemen nagedacht en gediscussieerd kan worden, en waar aan een visie op lange termijn gewerkt wordt. Uit een analyse van de werking blijkt dat het Vlaams Parlement die nieuwe opdracht sinds 13 juni 1995 op verschillende manieren heeft waargemaakt.

Er is in de eerste plaats de sterke toename van het aantal hoorzittingen, gedachtewisselingen en werkbezoeken die het contact tussen de Vlaamse bevolking en haar volksvertegenwoordigers moeten verhogen. Tijdens het zittingsjaar 1995-1996 organiseerden de commissies 59 hoorzittingen en 27 werkbezoeken, tijdens het zittingsjaar 1996-1997 respectievelijk 74¹⁴ en 26. Vooral het grote aantal hoorzittingen is opvallend. Terwijl hoorzittingen in de periode van de Vlaamse Raad sporadisch georganiseerd werden, namelijk in het kader van de voorbereiding van een belangrijk decreet, worden nu ook geregeld hoorzittingen georganiseerd over specifieke, al dan niet actuele maatschappelijke thema's. Ik denk bijvoorbeeld aan de reeks hoorzittingen die de Commissie voor Leefmilieu organiseerde over de herziening van het milieurecht, aan de hoorzitting van de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting over het stedelijk beleid in Nederland en Vlaanderen, en die van de Commissie

Roo, mevrouw Mia De Schampelaere en mevrouw Trees Merckx-Van Goey van 20 mei 1997 op het voorstel van decreet van de heer Guy Swennen c.s. houdende wijziging van artikel 48 van het Wetboek der Successierechten inzake in partneriaat samenwonenden.

13 Statuut van het lid van het Vlaams Parlement, hoofdstuk 3.

14 Voor de hoorzittingen zijn deze cijfers eigenlijk nog te laag omdat ze enkel het aantal thema's weergeven waarover één of meerdere hoorzittingen werden georganiseerd. Over één thema - bijvoorbeeld de hervorming van de BRTN - kunnen immers meerdere hoorzittingen georganiseerd worden.

voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden over de sluiting van Renault-Vilvoorde. Van al die hoorzittingen worden verslagen gemaakt die aan alle geïnteresseerden bezorgd worden. Als voorbeelden van werkbezoeken vermeld ik het bezoek van de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid aan de afdeling Studietoelagen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, van de Commissie voor Welzijn, Gezondheid en Gezin aan de gemeenschapsinstelling De Kempen in Mol en van de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer aan Antwerpen voor een analyse van de verkeersproblematiek.

Ter illustratie van het lange termijn denken, vermeld ik de Commissie voor Staatshervorming, waar een grondige reflectie over de volgende fase van de staatshervorming plaatsvindt. De oprichting van die commissie is een primeur in de geschiedenis van het Vlaams Parlement.

De organisatie van themadebatten in plenaire vergadering op basis van een maatschappelijke beleidsnota die door een commissie ad hoc wordt voorbereid, is een reglementsherziening die eveneens een concrete invulling geeft aan de opdracht van het Vlaams Parlement als maatschappelijk forum. Op grond van het nieuwe reglementsartikel werd op 20 januari 1997 de commissie ad hoc Armoede en Armoedebestrijding opgericht. Die commissie bereidt een maatschappelijke beleidsnota voor over de problematiek van de armoede in Vlaanderen. Naast een analyse van de probleemstelling, moet die maatschappelijke beleidsnota een lange-termijnvisie weergeven, en verduidelijken wat men tijdens de lopende zittingsperiode wil realiseren. Ter voorbereiding van de redactie van de beleidsnota, organiseerde de commissie ad hoc verschillende hoorzittingen met specialisten uit de sector.

De discussietekst over de werkgelegenheid in Vlaanderen die de Commissie voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden mede naar aanleiding van het sluiten van Renault-Vilvoorde opstelde is eveneens een uiting van een Vlaams Parlement dat als maatschappelijk forum optreedt. Er werd een grondig voorbereidend debat gevoerd in de commissie, waarbij men, over de grenzen van meerderheid en oppositie heen, tot een consensustekst is gekomen die het uitgangspunt was voor het werkgelegenheidsdebat in de plenaire vergadering van 29 april 1997.

Ten slotte kunnen ook het recent goedgekeurde voorstel van decreet over de instelling van een Kinderrechtencommissariaat bij het Vlaams Parlement, en het aangekondigde decreet over de instelling van de functie van ombudsman bij het Vlaams Parlement (cf. infra, II), als uitingen van de maatschappelijk-forum functie van het Vlaams Parlement beschouwd worden.

3. Een grotere greep op het beleid?

Een belangrijke aanleiding voor het debat over de modernisering van de interne werking van het Vlaams Parlement was de vaststelling dat het Vlaams Parlement in het verleden te weinig gewogen heeft op de totstandkoming van het beleid in Vlaanderen. We evalueren of de maatregelen die dat moesten verhelpen al effect hebben.

a. Wat de decreetgevende opdracht betreft

Een opmerkelijke vaststelling is dat het aandeel van de decreten die tot stand komen op initiatief van één of meer Vlaamse volksvertegenwoordigers - voorstellen van decreet - beduidend kleiner is dan het aantal decreten dat tot stand komt op initiatief van de Vlaamse regering - ontwerpen van decreet. Zo kwam in de periode 1988-1995 slechts 21% van de decreten van de Vlaamse Raad voort uit een parlementair initiatief. Het lage aandeel van het parlementaire initiatief in het totaal aantal goedgekeurde wetten is trouwens ook kenmerkend voor de andere parlementen van het federale België.¹⁵

De analyse van Tabel III illustreert dat het aandeel van de goedgekeurde voorstellen van decreet in het totaal aantal goedgekeurde decreten tijdens het eerste zittingsjaar van het Vlaams Parlement gestegen was tot 25%, maar tijdens het tweede zittingsjaar teruggevallen is tot het gemiddelde van de periode van de Vlaamse Raad, namelijk 21%.

TABEL III

Aandeel van de goedgekeurde voorstellen van decreet in het totaal aantal goedgekeurde decreten, BZ 1995-1996/1997

Zittingsjaar	Ontwerpen	Voorstellen	Aandeel voorstellen (%)
BZ 1995 + 1995-1996	38	13	25
1996-1997	55	12	18
Totaal	93	25	21

Hoewel het Vlaams Parlement er blijvend naar moet streven om het aandeel van de decreten die op initiatief van de parlementsleden tot stand komen te verhogen, mag de betekenis ervan toch ook niet overschat worden. Voor het relatief lage aandeel van het parlementaire initiatief zijn er immers een aantal structurele oorzaken. In de eerste plaats kunnen we vaststellen dat alle in behandeling genomen ontwerpen van decreet ook goedgekeurd worden, terwijl dat voor de voorstellen van decreet niet het geval is: van de voorstellen van decreet die tijdens de BZ 1995 werden ingediend en voor 20 september 1997 ter stemming werden gelegd, werd 45% verworpen, van die die tijdens het zittingsjaar 1995-

15 In de Waalse Gewestraad kwam tijdens de periode 1988-1995 slechts 14,8% van de goedgekeurde decreten voort uit een parlementair initiatief, in de Franse Gemeenschapsraad slechts 13,9%. (W. DEWACHTER, I. THOMAS, S. DEPAUW, *Afscheid van het laatste dubbelparlement*. Acco, Leuven, p.71). In de Kamer van Volksvertegenwoordigers is de verhouding iets gunstiger: tijdens de periode 1988-1995 kwam 32% van de goedgekeurde wetten voort uit een parlementair initiatief (Bron: Jaarverslag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de gewone zitting 1994-1995, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1995, pp. 26-27). Vermeldenswaard is dat tijdens de periode van de Nederlandse Cultuurraad - de voorloper van het Vlaams Parlement tussen 1971 en 1980 - het aantal decreten dat voortkwam uit een parlementair initiatief meer dan 60% bedroeg. Dat hoge percentage is mee daardoor te verklaren dat er toen nog geen Vlaamse regering bestond, en dat de nationale regering ontwerpen van decreet in de Nederlandse Cultuurraad moest indienen.

1996 werden ingediend en voor 20 september 1997 ter stemming werden gelegd werd 47% verworpen en van die uit het zittingsjaar 1996-1997 31%. Dat houdt op zijn beurt verband met het feit dat ontwerpen die door de regering ingediend worden in principe steeds op een meerderheid in het parlement kunnen rekenen, ook al omdat ze al principieel goedgekeurd zijn door de Vlaamse regering, terwijl dat voor voorstellen van decreet, vooral voor diegene die door de oppositie zijn ingediend, niet het geval is. Men moet er ook rekening mee houden dat een voorstel en een ontwerp van decreet over een analoog onderwerp aan elkaar gekoppeld worden, waardoor veel voorstellen "opgaan" in de tekst van ontwerpen. Ten slotte is er het gegeven dat ontwerpen van decreet die bij het Vlaams Parlement ingediend worden, krachtens het reglement onmiddellijk in behandeling genomen worden, terwijl voorstellen van decreet slechts één maal per maand een voorkeurbehandeling kunnen krijgen. Die reglementsbeplating heeft tot gevolg dat ontwerpen een grotere kans hebben om snel behandeld te worden¹⁶, waardoor het aantal goedgekeurde ontwerpen van decreet hoger ligt. Het Vlaams Parlement zou deze reglementsbeplating kunnen wijzigen, en een absolute voorangsregeling kunnen instellen voor de voorstellen van decreet, maar dat idee is niet realistisch. De ontwerpen die door de regering worden ingediend zijn immers meestal grootschalige ontwerpen die uitvoering geven aan het regeerakkoord, en die de meerderheid steeds bij voorrang wil behandelen. Sinds 13 juni 1995 heb ik er in twee brieven aan de commissievoorzitters wel op aangedrongen dat zij de reglementsbeplating zouden respecteren die stelt dat voorstellen van decreet één maal per maand voorrang moeten krijgen. Door de toenemende werkdruk in de commissies is de uitvoering van die reglementsbeplating echter niet altijd evident.

Ten slotte vestig ik de aandacht op twee positieve trends die zich de laatste jaren aftekenen, en waaraan tot dusver misschien te weinig aandacht werd besteed. In de eerste plaats is het zo dat terwijl in de periode 1980-1988 slechts 6% van het totale aantal ingediende voorstellen van decreet ooit werd goedgekeurd, dat percentage tijdens de periode 1988-1995 al gestegen was tot 11%, en sinds 13 juni 1995 tot 18%. Die positieve trend heeft veel te maken met het toenemende aantal voorstellen van decreet dat door meerdere fracties wordt ondertekend: 64% van het totale aantal sinds 13 juni 1995 aangenomen voorstellen van decreet werd ondertekend door meerdere fracties. Daartoe behoren ook voorstellen van decreet die mee door de oppositiepartijen zijn ondertekend.¹⁷ Deze trend zou het Vlaams Parlement ertoe moeten aanzetten om nog meer partijoverschrijdende voorstellen van decreet in te dienen. De pijnlijke gebeurtenissen rond het voorstel van decreet van Guy Swennen over de successierechten tonen anderzijds aan dat partijoverschrijdende medewerking geen evidentie is,

16 Een en ander blijkt daaruit dat van de ontwerpen van decreet ingediend in de BZ 1995 op 20 september 1997 100% was afgehandeld, van de ontwerpen ingediend in het zittingsjaar 1995-1996 eveneens 100%, van het zittingsjaar 1996-1997 70%. Voor de voorstellen van decreet bedroegen die percentages op 20 september 1997 respectievelijk slechts 28%, 46% en 23%.

17 Daartoe behoren alle voorstellen van bijzonder decreet die uitvoering geven aan de constitutionele autonomie (cf. supra I.A.2), maar ook gewone normatieve decreten. Bij wijze van voorbeeld citeer ik het decreet van 15 juli 1997 houdende de oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en de benoeming van een Kinderrechtencommissaris bij het Vlaams Parlement, ingediend door Kathy Lindekens (SP), Trees Merckx-Van Goey (CVP), Yolande Avontroodt (VLD), Nelly Maes (VU) en Ria Van Den Heuvel (Agalev).

maar dat hoeft ook niet. Politiek blijft immers essentieel het maken van maatschappelijke keuzes.

Daarnaast komt het parlementair initiatief ook tot uiting in de amendementen op ontwerpen van decreet. Hoewel er geen cijfermateriaal beschikbaar is over het aantal aangenomen amendementen, zijn er verschillende voorbeelden van recent goedgekeurde decreten die door de goedkeuring van amendementen, ook van de oppositie, nog grondig gewijzigd zijn. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de decreten op het basisonderwijs, het risicokapitaal, de BRTN, het Sociaal Impulsfonds en de Wooncode.

Ten slotte is er het gegeven dat de regering met een steeds grotere regelmaat verzocht wordt om de uitvoeringsmaatregelen van bepaalde onderdelen van ontwerpen van decreet door het Vlaams Parlement te laten bekrachtigen met een zogenaamd bekrachtigingsdecreet. Ook dat is een uiting van de toenemende wil van het Vlaams Parlement om zijn greep op het beleid te verhogen. Tijdens het zittingsjaar 1995-1996 werden twee bekrachtigingsdecreten goedgekeurd, tijdens het zittingsjaar 1996-1997 drie.

b. Wat de controlerende opdracht betreft

Door het stellen van gerichte interpellaties en mondelinge en schriftelijke vragen aan de leden van de Vlaamse regering, kan het Vlaams Parlement eveneens een beleidssturende rol vervullen. Vooral de interpellatie is een sterk wapen. Naar aanleiding van een interpellatie kan een Vlaams volksvertegenwoordiger een zogenaamde *met redenen omklede motie* indienen - hierna verkort tot motie - waarin de indiener een aanbeveling aan de Vlaamse regering doet. Indien de motie wordt goedgekeurd, moet de Vlaamse regering ze uitvoeren.¹⁸ Een motie is met andere woorden een goed middel om het beleid van de regering in een bepaalde richting te sturen.

Tabel IV en Figuur II geven een overzicht van het aantal interpellaties, mondelinge¹⁹ en schriftelijke vragen sinds de laatste zittingsperiode van de Vlaamse Raad.

18 Daarnaast bestaat ook de *motie van wantrouwen*. In een motie van wantrouwen verklaart de indiener dat hij niet langer vertrouwen heeft in de Vlaamse regering of in één van haar leden, en stelt hij een alternatieve regering of een vervanger voor een bepaald lid van de regering voor. Naar aanleiding van een interpellatie kan met andere woorden het vertrouwen in de Vlaamse regering in vraag worden gesteld. Sinds 13 juni 1995 werd in het Vlaams Parlement nog geen motie van wantrouwen ingediend.

19 Sinds de reglementsherziening van 10 juli 1996 kent het Vlaams Parlement twee soorten mondelinge vragen: *actuele vragen* die in plenaire vergadering behandeld worden en *mondelinge vragen* van actuele aard die in commissie behandeld worden. Daarvoor bestond in commissie de vraag om uitleg. In Tabel IV worden al deze vragen 'mondelinge vragen' genoemd.

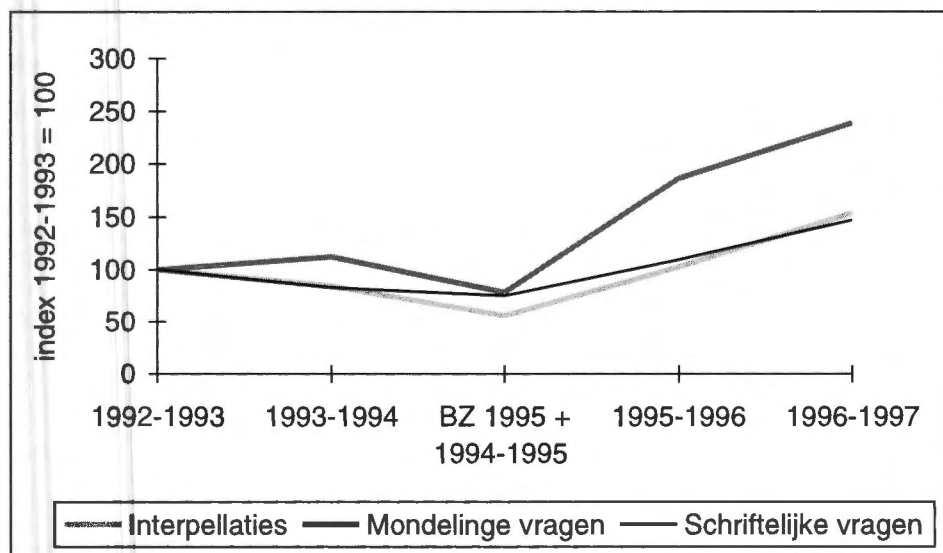
TABEL IV

Het aantal interpellaties, mondelinge en schriftelijke vragen,
1992/1993-1996/1997

Jaar	Aantal			Index 1992-1993 = 100		
	Interpellaties	Mondelinge vragen	Schriftelijke vragen	Interpellaties	Mondelinge vragen	Schriftelijke vragen
1992-1993	161	201	1508	100	100	100
1993-1994	136	225	1246	84	112	83
1994-1995 + BZ 1995	89	158	1130	55	79	75
1995-1996	165	376	1647	102	187	109
1996-1997	246	480	2215	153	239	147

FIGUUR II

Het aantal interpellaties, mondelinge en schriftelijke vragen,
1992/1993-1996/1997 (index 1992-1993 = 100)



Figuur II illustreert duidelijk de snelle toename van zowel de interpellaties als de mondelinge en schriftelijke vragen sinds de eerste rechtstreekse verkiezing. Het aantal interpellaties is met 50% gestegen tegenover 1992-1993, het aantal mondelinge vragen is meer dan verdubbeld. Rekening houdend met de daling van het aantal leden met 30% ten opzichte van de periode van de Vlaamse Raad ²⁰, betekent dat, dat het aantal interpellaties en mondelinge vragen per lid nog sterker is gestegen.

Deze stijging van het aantal interpellaties en vragen is weliswaar tekenend voor de inzet van het Vlaams Parlement, maar toch kan ze niet als onverdeeld positief beschouwd worden. Ze heeft immers een feitelijke uitholling van de controleerende taak tot gevolg, en dat kan zeker niet de bedoeling zijn. Vooral de toename van het aantal interpellaties is problematisch. Terwijl een interpellatie vroeger een politiek zeer moeilijk moment was voor de betrokken minister, dreigt een interpellatie nu meer een routineuze ondervraging te worden. Hoewel de reglementsherziening van 10 juli 1996 zeer expliciet een beperking van het aantal interpellaties op het oog had - een interpellatie is alleen ontvankelijk indien ze van algemeen belang is - is het aantal interpellaties niet afgenomen, integendeel. Hier moet het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement de hand in eigen boezem steken: hoewel het duidelijk is dat sommige interpellaties niet van algemeen belang zijn, kan men soms moeilijk aan de druk weerstaan om dergelijke interpellaties toch toe te staan; men tracht steeds een zeker evenwicht tussen het aantal interpellaties per fractie te behouden. Het Uitgebreid Bureau is zich bewust van dat probleem, en blijft naar meer selectiviteit streven. Tegelijkertijd stelt het Uitgebreid Bureau, gesteund door alle fracties, voor om de vraag om uitleg in commissie terug in te voeren. Vele interpellaties zijn in feite uitgebreide vragen om uitleg, maar omdat dat controle-instrument met de reglementsherziening van 10 juli 1996 werd afgeschaft, ontbreekt momenteel het geschikte instrument om een uitgebreide vraag aan een minister te stellen, zonder dat men onmiddellijk diens politieke verantwoordelijkheid in twijfel wil trekken. De vraag om uitleg wordt dan ook terug ingevoerd. Het is de bedoeling om op die manier het aantal interpellaties beter onder controle te krijgen. ²¹

Tabel V en Figuur III geven een overzicht van de verhouding tussen het aantal interpellaties en het aantal ingediende en goedgekeurde moties vanaf het zittingsjaar 1992-1993. Uit dat cijfermateriaal blijkt dat de gunstige trend die tijdens de laatste zittingsjaren van de Vlaamse Raad was begonnen in het rechtstreeks verkozen Vlaams Parlement wordt doorgezet: er worden jaarlijks relatief minder moties ingediend, maar bijna 35% van de moties wordt goedgekeurd.

20 Sinds de eerste rechtstreekse verkiezing telt het Vlaams Parlement 124 leden. Het ledenaantal is sterk gereduceerd ten opzichte van de periode van het dubbelmandaat: tijdens de periode van de Nederlandse Cultuurraad (1971-1980), toen het Vlaamse parlement samengesteld was uit alle Nederlandstalige leden van Kamer en Senaat, telde de Vlaamse assemblee steeds tussen 213 en 221 leden, tijdens de periode van de Vlaamse Raad (1980-1995) toen het Vlaamse parlement enkel rechtstreeks verkozen Nederlandstalige leden van Kamer en Senaat telde, schommelde het ledenaantal tussen 182 en 188.

21 Ik merk terloops op dat de inflatie aan interpellaties en vragen ook in het federale parlement een probleem is: daar steeg het aantal interpellaties tussen het zittingsjaar 1992-1993 en het zittingsjaar 1995-1996, laatste jaar waarvoor cijfers gepubliceerd zijn, met 35%, het aantal mondelinge vragen met 45% en het aantal schriftelijke vragen met 3%. Net zoals in het Vlaams Parlement (cf. Tabel IV), kende het aantal interpellaties en vragen tussen 1992-1993 en 1994-1995 een zekere terugval.

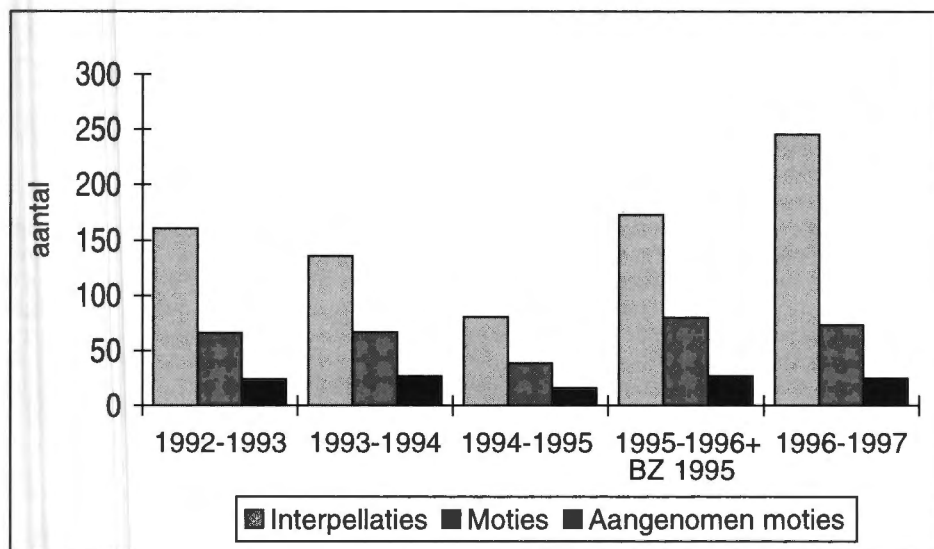
TABEL V

Verhouding tussen het aantal interpellaties en het aantal ingediende en goedgekeurde moties, 1992/1993-1996-1997 ²²

Jaar	Interpellaties	Moties	%	Aangenomen moties	%
1992-1993	161	66	41	24	36
1993-1994	136	67	49	27	40
1994-1995	81	39	48	16	41
1995-1996+ BZ 1995	173	80	46	27	34
1996-1997	246	73	30	25	34

FIGUUR III

Verhouding tussen het aantal interpellaties en het aantal ingediende en goedgekeurde moties



²² Op dat vlak presteert het Vlaams Parlement trouwens beduidend beter dan de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers: daar werd tijdens het zittingsjaar 1995-1996 op 52% van de interpellaties een motie ingediend, maar over die moties wordt niet rechtstreeks gestemd. Het reglement van de Kamer voorziet immers nog in de gewone motie die voorrang krijgt op de met redenen omklede motie en die gewoon voorstelt om over te gaan tot de orde van de dag. Een gewone motie wordt meestal ingediend door de meerderheidspartijen, om een stemming over de met redenen omklede motie te voorkomen. Het systeem van de gewone motie werd in het Vlaams Parlement in 1990 afgeschaft.

c. Een nieuwe trend: de toename van het aantal beleidssturende resoluties

De sterke toename van het aantal ingediende én goedgekeurde voorstellen van resolutie is, ten slotte, het vermelden waard. Een voorstel van resolutie is een aanbeveling, meestal van beleidsvoorbereidende aard, van het Vlaams Parlement aan de Vlaamse regering. Indien het voorstel van resolutie wordt goedgekeurd, moet de Vlaamse regering er uitvoering aan geven. Tijdens de BZ 1995 werden er in totaal 16 voorstellen van resolutie ingediend, waarvan er op 20 september 1997 1 was aangenomen. Voor de zittingsjaren 1995-1996 en 1996-1997 werden er resp. 68 en 92 ingediend, en 24 en 33 (telkens 35%) aangenomen. Dat betekent een reële vooruitgang ten opzichte van de periode van de Vlaamse Raad, toen er tussen 1988 en 1995 in totaal 163 voorstellen van resolutie werden ingediend, waarvan er slechts 30 of 18% werden goedgekeurd. Ook hier geldt de regel dat voorstellen van resolutie die door meerdere partijen zijn ondertekend, meer kans hebben om goedgekeurd te worden: zoals bij de voorstellen van decreet, was ook 64% van het totaal aantal aangenomen voorstellen van resolutie door meerdere fracties ondertekend.

II. Het Vlaams Parlement als motor van de gesprekken over de verfijning van de democratie

In een tweede fase van de denkoefening, tijdens het zittingsjaar 1996-1997, kwamen een vijftal grote deelthema's aan bod: de verhouding tussen het Vlaams Parlement en de bevolking, de verhouding tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering, de kieswetgeving, de verbetering van de kwaliteit van het decreetgevende werk en de modernisering van de interne werking van het Parlement.²³

Het lijkt me aangewezen hier uitdrukkelijk een voorbehoud te maken bij het vaak willekeurig gehanteerde begrip 'Nieuwe Politieke Cultuur'. Dat dekt immers niet de lading van de bredere oefening die in het Vlaams Parlement werd gemaakt. De term refereert immers strikt aan de manier waarop in de meest algemene zin aan politiek wordt gedaan: de tradities en gedragingen van het politiek bedrijven, zoals het dienstbetoon. Zonder afbreuk te willen doen aan de relevantie van deze discussie, die overigens uitvoerig aan bod kwam in het Vlaams Parlement, wil ik wijzen op de vele andere maatregelen die tot doel hadden de democratie op zich te versterken, en die we verder uiteenzetten. Ook moeten in dat opzicht de al vroeger ingezette inspanningen van het Vlaams Parlement onderscheiden worden van andere interessante initiatieven die tot stand kwamen na de dramatische Dutroux-gebeurtenissen van de zomer 1996.²⁴

²³ Zie in dit verband ook het eindverslag van het overleg in het Vlaams Parlement: *De verfijning van de democratie*, o.l.v. N. DE BATSELIER en goedgekeurd door CVP-fractievoorzitter J. DE ROO, VLD-fractievoorzitter A. DENYS, SP-fractievoorzitter G. BOSSUYT en Agalev-fractievoorzitter J. GEYSELS op 9 juli 1997.

²⁴ De Kamer van Volksvertegenwoordigers startte onder leiding van voorzitter Raymond Langendries haar werkzaamheden op 7 december 1996, het Vlaams Parlement was al gestart op 12 september 1996.

A. De verhouding tussen het Vlaams Parlement en de bevolking

In een moderne democratie is het belangrijk dat er een nauwe band bestaat tussen de bevolking en haar vertegenwoordigers in het parlement. In het verleden werd die relatie echter te veel bepaald door de particuliere belangenbehartiging van de politicus en de bevolking. Daarom werd een strenge deontologische code inzake dienstverlening uitgewerkt, waar alle parlementsleden zich aan moeten houden. De code bepaalt dat de luisterbereidheid van parlementsleden duidelijk onderscheiden moet worden van persoonlijk cliëntelisme, administratief favoritisme en ongeoorloofde beïnvloeding van bestuurlijke handelingen. De code gaat er van uit dat sociale dienstverlening alleen nog een informatieve doorverwijfsfunctie kan hebben, met name voor de zwakkeren. Bij het uitoefenen van deze functie gelden de absolute regels van gelijkheid en wettelijkheid. Benoemings-, aanstellings- en bevorderingstussenkomsten worden verboden. Op 22 oktober 1997 werd de deontologische code goedgekeurd door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement. Aan alle Vlaamse mandatarissen van de verschillende bestuurlijke niveaus zal gevraagd worden om de code mee te ondertekenen.

Daarnaast werd ook beslist werk te maken van een slagvaardige en onafhankelijke Vlaamse parlementaire ombudsdienst. Vandaag ressorteert de Vlaamse ombudsdienst onder de uitvoerende macht en is de ombudsman een contractueel aangesteld ambtenaar. Hij maakt volledig deel uit van de Vlaamse administratie en bekleedt hierdoor geen zelfstandige positie. Dat statuut kan de ombudsman in een kwetsbare positie brengen wanneer hij het behoorlijk bestuur van de administratie, zijn werkgever, moet nagaan. Bovendien is de ombudsdienst ook budgettair helemaal afhankelijk van de uitvoerende macht. Precies om deze noodzakelijke onafhankelijkheid beter te waarborgen drong zich een overheveling op naar de wetgevende macht. Er wordt dus bij decreet een parlementaire ombudsdienst opgericht.²⁵ Dat nieuwe decreet maakt ook een versterking en een verruiming van de bevoegdheden van de Vlaamse ombudsdienst mogelijk. Met dit decreet zal de ombudsdienst als zelfstandige instelling, naar analogie met het Rekenhof, een bijkomend controle-instrument vormen voor de parlementsleden. De ombudsman, benoemd door het Vlaams Parlement, zal hen kunnen adviseren bij het oplossen van structurele problemen.

Een ander heet hangijzer van het overleg betrof de cumulatiebeperving van politieke mandaten en ambten en beroepen in de privé-sector. We hebben echter moeten vaststellen dat de tijd nog niet rijp is voor een beslissing daarover. Er kon dan ook geen eensgezindheid worden bereikt tijdens het overleg. Toch werden in de loop van de discussie een aantal interessante principebesluiten naar voren geschoven en bevestigd. Ik denk bijvoorbeeld aan het principe als het openbaar maken van alle mandaten, beroepen en ambten, zowel in de openbare sector als in de privé-sector, die worden gecombineerd met het mandaat van Vlaams parlements lid, aan een vermogensaangifte bij het begin en het einde van het mandaat, de verbetering van het statuut van de lokale politieke gezagsdragers zodat

²⁵ Voorstel van decreet van Norbert De Batselier, Mieke Van Hecke, Marino Keulen, Tuur Van Wallendael, Jean-Marie Bogaert en Jos Geysels houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst (Vlaams Parlement, Stuk 720 (1996-1997) - Nr 1 van 26 juni 1996). Het is de bedoeling de parlementaire behandeling van het voorstel tijdens het najaar van 1997 af te ronden.

cumuleren financieel overbodig wordt, een volstrekte onverenigbaarheid tussen het mandaat van Vlaams volksvertegenwoordiger en het lidmaatschap van adviesorganen en beheersorganen van Vlaamse, Belgische en Europese openbare instellingen en bedrijven waarin de overheid belangen heeft.

Daarnaast worden belangrijke inspanningen geleverd voor de communicatietechnologie in en de externe relaties van het Vlaams Parlement.

Ik vermeld tenslotte ook graag dat op 5 maart 1997 een protocol ondertekend werd tussen het Vlaams Parlement en het Rekenhof betreffende de invoering van een controle door het Rekenhof op de rekeningen van het Vlaams Parlement. Dat is een primeur: geen enkel ander parlement heeft dat tot nu toe gedaan.

B. Verhouding tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering

Het herstellen van het evenwicht tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering was een belangrijke doelstelling van het overleg. Om te beginnen moet het parlement een grotere rol spelen bij de regeringsvorming. In de huidige politieke praktijk kan het parlement er enkel akte van nemen dat de voorzitters van een aantal politieke partijen een regeerakkoord hebben gesloten. Tijdens het overleg werd eenparig beslist dat de aanwijzing van een parlementsvoorzitter losge koppeld zal worden van de regeringsvorming.

Voortaan zullen de fracties na de verkiezingen onmiddellijk overgaan tot de aanwijzing van de fractievoorzitters. Vervolgens beraden de fractievoorzitters zich over de aanwijzing van de voorzitter van het parlement en formuleren daarover een voorstel, waarbij ze streven naar een maximaal parlementair draagvlak voor de voorzitter. In afwachting van de aanstelling van de definitieve voorzitter wordt het Vlaams Parlement voorgezeten door de Vlaamse volksvertegenwoordiger die het langst lid is van het Vlaams Parlement.²⁶

De verdere afslanking van de ministeriële kabinetten werd ook beschouwd als een essentiële voorwaarde om tot een beter evenwicht tussen het parlement en de regering te komen. Op verzoek van het Vlaams Parlement heeft de Vlaamse regering op 24 juni 1997 beslist om de kabinetten drastisch af te slanken. Die beslissing houdt onder meer in dat het aantal beleidsmedewerkers van de Vlaamse ministers met ongeveer één derde wordt verminderd en dat de logistieke ondersteuning van de kabinetswerking wordt overgeheveld naar het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

De controle van het parlement op de regering wordt ten slotte bemoeilijkt door een informatie-onevenwicht. Om ook hier het evenwicht voor een deel te herstellen werd beslist dat het parlement in de toekomst meer een beroep kan doen op wetenschappelijke instellingen. Zo voer ik momenteel gesprekken met de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België en met de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten met het Vlaams Parlement over de wetenschappelijke ondersteuning van de werking van het Vlaams Parlement door die instellingen. In de samenwerkingsovereenkomst met de Sociaal-Economische Raad van Vlaan-

²⁶ Het bijzonder decreet van 15 juli 1997 dat hierboven geciteerd werd (I. A., 2.).

deren zullen we bijzondere aandacht besteden aan de problematiek van het "technologie assessment" en de mogelijke inschakeling van de Stichting Technologie Vlaanderen in de samenwerkingsovereenkomst. Bovendien werd er tijdens het overleg overeengekomen dat de diverse organen die de uitvoerende macht adviseren ook ten dienste moeten staan van het parlement. Bovendien moeten die adviesorganen gerationaliseerd worden en moet er een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen advies- en overlegorganen. Aan de plenaire vergadering zal een voorstel van resolutie ter goedkeuring worden voorgelegd, waarin deze punten worden geconcretiseerd en waarin aan de regering de opdracht wordt gegeven om vóór het einde van de zittingsperiode een doorlichting te organiseren van de adviesorganen, met het oog op de bedoelde rationalisatie.

C. Kieswetgeving

Hoewel het Vlaams Parlement slechts in zeer beperkte mate bevoegd is voor de kieswetgeving, kon deze belangrijke problematiek niet onbesproken blijven op het overleg betreffende de verfijning van de democratie.

Tijdens het overleg werden er een aantal voorstellen geformuleerd om de aanwijzing van de volksvertegenwoordigers en hun opvolgers doorzichtiger te maken voor de bevolking. Sinds de verkiezingen van mei 1995 moeten ministers-parlementsleden hun parlementszetel voor de duur van hun ministerambt overlaten aan hun opvolger (cf. supra, I.A.2). Daardoor gebeurt het beduidend meer dan vroeger dat opvolgers ook effectief zitting krijgen in het Vlaams Parlement en wint de aanwijzing van de opvolgers aan belang. In het Vlaams Parlement bestaat er een consensus om die aanwijzing doorzichtiger te maken door de afzonderlijke lijsten voor opvolgers af te schaffen. De opvolgers kunnen dan worden verkozen in volgorde van het aantal stemmen op een eenheidslijst. Het Vlaams Parlement is niet bevoegd om de kieswetgeving in die zin te wijzigen, maar zal via zijn gemeenschapssenatoren een initiatief in die zin nemen.

Sinds geruime tijd worden inspanningen gedaan om de overdadige verkiezingsuitgaven en de ermee samenhangende misbruiken op het vlak van de partijfinanciering aan banden te leggen en de partijen op een doorzichtige manier te subsidiëren. Tijdens het overleg werd betreurd dat de Franstalige assemblees deze federale wetgeving ontkrachten door een bijkomende dotatie te geven aan de partijen. Bovendien wordt op die manier de concurrentiestrijd in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde vervalst. Toch werd tijdens het overleg unaniem beslist om op Vlaams vlak geen bijkomende dotatie te geven aan de partijen, tenzij de federale dotatie zou verminderen.

Een ander pijnpunt inzake de wetgeving op de verkiezingsuitgaven betreft het feit dat de federale controlecommissie ook bevoegd is om na te gaan in hoeverre de Vlaamse overheidsinformatie geen verdoken kiespropaganda bevat. De Vlaamse regering beschouwt dat als een onaanvaardbare inmenging van de federale overheid in haar voorlichtingsbeleid en heeft aan het Vlaams Parlement gevraagd om daarvoor een oplossing te zoeken. In het kader van het overleg over de verfijning van de democratie werd een akkoord bereikt over deze problematiek. Dat akkoord houdt in dat er door de gemeenschapssenatoren een wetsvoorstel zal worden ingediend waarin wordt bepaald dat het advies van de federale controlecommissie over regeringsmededelingen en voorlichtingscampagnes van de gemeenschappen en gewesten slechts kan worden uitgebracht na een advies van een daar-

toe door de respectieve deelparlementen opgerichte commissie. De deelparlementen zijn niet verplicht om een advies uit te brengen, maar als zij het doen binnen de wettelijk voorgeschreven termijn, dan is de federale controlecommissie verplicht om zich aan dat advies te houden. Tegelijkertijd wordt in het Vlaams Parlement een voorstel van decreet ingediend dat de controle regelt op de mededelingen en de voorlichtingscampagnes van de Vlaamse regering.

D. De verbetering van de kwaliteit van het decreetgevende werk

De vervreemding tussen de bevolking en de overheid wordt in de hand gewerkt door de toenemende complexiteit en onoverzichtelijkheid van de regelgeving. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de decreetgever om erop toe te zien dat de decreten van hoge kwaliteit zijn en dat ze gesteld zijn in een duidelijke en voor iedereen toegankelijke taal. In het kader van het overleg werden verschillende ambtelijke maatregelen uitgewerkt om de juridisch-technische en taalkundige kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Zo wordt onder meer een gemengde werkgroep Vlaams Parlement/Vlaamse regering opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van hun respectieve legistieke en juridische diensten, die vóór 30 juni 1998 een rapport moet opstellen met concrete aanbevelingen voor de verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving. Dat rapport moet aanbevelingen bevatten omtrent leesbaarheid, vereenvoudiging, codificatie, coördinatie en evaluerende bepalingen. Tevens moet het rapport richtlijnen bevatten met de algemene principes voor een kwaliteitsvolle decreetgeving.

Het Vlaams Parlement heeft eveneens de plicht om nauwlettend toe te zien op de maatschappelijke relevantie en op de doelmatigheid van de regelgeving. Decreten die hun doel voorbijschieten of die door maatschappelijke ontwikkelingen zijn achterhaald, moeten worden aangepast of ingetrokken. Het Vlaams Parlement zal er in de toekomst over waken dat in een decreet telkens duidelijk de doelstelling van het decreet wordt aangegeven. Op die manier wordt het gemakkelijker om achteraf na te gaan of die doelstelling inderdaad is bereikt. Bovendien is het aangewezen dat belangrijke decreten een bepaling bevatten inzake de controle en de evaluatie door het Vlaams Parlement.

Ten slotte wordt aangedrongen op een drastische vereenvoudiging van de administratieve procedures bij de Vlaamse overheid. Aan de Vlaamse regering wordt gevraagd het College van Secretarissen-generaal van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te belasten met een grondige en algemene doorlichting in alle departementen van de bestaande procedures, documenten, formulieren en aanverwante die de bevolking moet naleven en gebruiken om op een correcte manier aanvragen te doen - bijvoorbeeld studietoelagen, allerhande vergunningen, subsidie-aanvragen. Die doorlichting moet leiden tot een vereenvoudiging, een grotere toegankelijkheid en een grotere lezersvriendelijkheid van de regelgeving. De operatie moet resulteren in een optimale klantvriendelijkheid van de Vlaamse overheid tegenover de burgers, een behoorlijke ontvangst, duidelijke informatie en communicatie, professionele bediening en doorverwijzing en dergelijke. Concrete voorstellen worden per departement uitgewerkt vóór 30 juni 1998.

Besluit

Hoewel het rechtstreeks verkozen Vlaams Parlement nog maar twee volledige werkingsjaren achter de rug heeft, is het duidelijk dat het een nieuwe dynamiek

heeft gevonden. Al tijdens het eerste zittingsjaar werden er een reeks ambitieuze hervormingen doorgevoerd om de interne werking te moderniseren, en hoewel het nu nog te vroeg is om een definitief oordeel te vellen, is het toch duidelijk dat de impact van die hervormingen zich al doet gevoelen. Het Vlaams Parlement maakt de nieuwe functie van maatschappelijk forum dat over de partijgrenzen heen aan een lange termijnvisie werkt op een overtuigende manier waar, en ook inzake de klassieke decreetgevende en controlerende opdracht zijn er aanzetten tot vernieuwing merkbaar. Een opmerkelijk gegeven is dat de commissies stilaan uitgroeien tot de draaischijf van de politieke werking van het Vlaams Parlement. Op andere vlakken zijn de resultaten nog teleurstellend. Zo blijft de aantrekkingskracht van de plenaire vergadering beperkt, en is men er nog niet in geslaagd het aantal interpellaties te beperken. Dat de vooruitgang op het domein van de klassieke opdrachten van het parlement na twee jaar nog niet is zoals we dat zouden wensen, mag ons niet verbazen: in de klassieke opdrachten hebben de klassieke gewoonten ook de diepste wortels.

Tijdens het tweede zittingsjaar nam het Vlaams Parlement weer een nieuwe ambitieuze taak op zich, en was het de motor voor de verfijning van de democratie in Vlaanderen. Een indrukwekkende lijst van concrete hervormingsvoorstellen was het resultaat. Al die innovaties moeten in het najaar 1997 en in de loop van 1998 geïmplementeerd worden. Het spreekt vanzelf dat we vandaag moeilijk kunnen voorspellen welke dynamiek daarvan zal uitgaan. Het staat echter wel vast dat de werking van het Vlaams Parlement nooit meer wordt zoals voorheen. Al was het maar omdat de moderniseringsbeweging vele structurele kenmerken vertoont. Of dat echter ook voldoende zal zijn om een duurzame mentaliteitswijziging op gang te brengen, zal de tweede helft van de zittingsperiode moeten uitwijzen.

Summary: The functioning of the first elected Flemish Parliament (1995-1997)

The first general elections for the Flemish Parliament have given this institution a new dynamic. In its first session (1995-1996) several ambitious reforms were approved in order to modernise the internal functioning of the Flemish Parliament. It has become a place for debate beyond party borders. In its classic functions like voting laws and controlling government improvement is also visible. However, there are some disappointing results: the attraction of the plenary session stays low and the number of interpellations is still considerable.

In its second session the Flemish Parliament was very active in trying to improve democracy in Flanders. Those innovations have still to be implemented in 1997 and 1998. The modernizing of Flemish Parliament in the last two years has structural characteristics. The end of 1997 and 1998 must show if that is sufficient for a lasting change in mentality.