

FUNDAMENTELE CONSTRUCTIEFOUTEN IN DE BELGISCHE FEDERATIE

België is een federatie waarvan de instellingen zijn vastgelopen. Federalisme is nochtans geen bijzonder complexe organisatievorm. Elke federatie heeft wel een coherente en specifieke toepassing van die organisatievorm nodig.

Het kader van deze analyse is het vaststellen van institutionele aanslagen op het federalisme. De kern van federalisme bestaat erin dat de federatie (de bond) en de gefedereerde delen ervan (de deelstaten, regio's of provincies) los van elkaar functioneren. Even essentieel is dat de federatie de integratie van haar delen weerspiegelt.

In de meeste federaties bestaat het federale parlement uit twee kamers. Elke kamer wordt verkozen volgens verschillende regels, die respectievelijk steunen op de gelijkheid qua soevereiniteit van de deelstaten – deze beschikken over dezelfde autonome bevoegdheden – en op hun verschillen zoals het bevolkingsaantal. Beide federale kamers functioneren in hun geheel, want hun leden vertegenwoordigen immers de federatie, het geheel. Er is dus geen onderscheid tussen hen en hun rol, op grond van de diversiteit van de deelstaten.

In België is het **federale parlement** echter samengesteld uit twee kamers die allebei een onderscheid maken tussen hun leden: beide kamers zijn ingedeeld in taalgroepen. De kamers keuren bepaalde regelgeving expliciet goed bij een tweederde meerderheid plenair en een gewone meerderheid in elke taalgroep. Daarnaast staan er procedures ter beschikking van de taalgroepen, waarmee zelfs een gewone meerderheid in de kamer kan worden geschorst of geblokkeerd: een taalgroep kan belangenconflicten inroepen en zelfs een parlementaire abdicatie afdwingen, nl. de zgn. 'alarmbel' gebruiken. Deze dubbele meerderheden en blokkerende minderheden zijn een negatie van het federale bestuursniveau: het federale parlement vertegenwoordigt immers, per definitie, het federale geheel. Het steunt op wat gemeenschappelijk is aan waarden en belangen en niet op de diversiteit. Deze aanslag op federalisme leidt tot het moeizaam functioneren of vastlopen van de Belgische federatie.

De **federale regering** is paritair samengesteld uit Nederlandstalige en Franstalige ministers, de premier eventueel uitgezonderd. Geen andere federatie schrijft enige diversiteit voor, laat staan een pariteit die steunt op een taalkundige of andere diversiteit. De ministeriële pariteit per taalgroep toont manifest de bicommunautaire aard van deze federale regering aan. Per definitie, zou zij het federale geheel moeten vertegenwoordigen, ongeacht de taalkundige, culturele of andere diversiteit in de federatie. Elke samenstelling en werkwijze die deze diversiteit als criterium neemt, tast het federale karakter van de Belgische regering aan. Het resultaat van dit gebrek aan federalisme zijn tegenstrijdige acties en patstellingen.

Sinds het ontstaan van de autonome parlementen en dito regeringen van de deelstaten (gemeenschappen en gewesten) in de jaren '80, is België dus tweemaal op een federale wijze georganiseerd: het land kent indelingen in de federale instellingen zelf, steunend op de culturele verschillen tussen de deelstaten, maar ook de indeling tussen dit federale bestuursniveau en het gefedereerde bestuursniveau van de gemeen-

schappen en de gewesten. In het politiek wetenschappelijke vakjargon noemt men de eerstgenoemde indeling een intrastatelijke organisatie van de federatie, en de laatstgenoemde indeling een interstatelijke. Deze dubbele en tweesoortige indeling is een institutionele val: sinds het toevoegen van de tweede indeling functioneren de Belgische overheidsinstellingen erg moeizaam, zo niet blokkeren ze. Men kan spreken van een overdosis aan federalisme.

Het grondwettelijk tweetalige gebied Brussel ('Brussel-19') is door de Europese integratie en de mondialisering een kosmopolitische agglomeratie geworden. De institutionele organisatie is echter gebaseerd op de twee autochtone cultuurgemeenschappen, de Vlaamse (Nederlandstalige) Gemeenschap en de Franstalige Gemeenschap. Die kloof tussen de samenleving en de instellingen leidt tot maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld in de eentalige scholen. Met als gevolg emigratie, vooral naar de Vlaamse gemeenten rond de Brusselse regio. Bovendien is Brussel-19 ook een meerlagig politiek centrum: het moet de rol vervullen van Vlaamse, federale en Europese hoofdstad. Zonder daarvoor intern georganiseerd en uitgerust te zijn. Nu is de externe hulp hierbij enkel occasioneel. Met als gevolg dat er voor die hoofdstedelijke functies geen stabiel beleid mogelijk is.

Die dubbele natuur van Brussel-19, nl. zijn specifieke diversiteit en zijn drievoudige functie als hoofdstad, komt niet tot uiting in zijn statuut van Gewest. Dat Gewest is nochtans een volwaardig onderdeel van de federatie. Om de bovenvermelde redenen, kan Brussel-19 op dat deelstatelijke niveau echter nooit een gelijke partner zijn van de andere gemeenschappen en gewesten. Hoofdsteden van federaties en internationale organisaties hebben daarom steeds een bijzonder statuut.

Een andere soort non-federalisme is het gebrek aan **financiële autonomie** van de deelstaten. Het leeuwenaandeel, 70-80%, van hun middelen zijn federale dotaties en *ristorno's*. De gemeenschappen en de gewesten zijn dus amper financieel autonoom en verantwoordelijk. Dit staat in flagrante tegenstelling tot het statuut van de gemeenten, die ongeveer voor de helft fiscaal autonoom zijn. België is dus een federatie van de uitgaven, een geval van 'consumptiefederalisme'.

De autonomie van deze deelstaten kan nochtans pas optimaal werken als die niet enkel geldt voor hun uitgaven, maar ook voor hun inkomsten. Hun autonoom functioneren is essentieel in een federaal systeem, naast hun wederzijdse samenwerking en die met het federale niveau. Bovendien verdwijnt, zonder die financiële autonomie, de intrafederale concurrentie, een van de voordelen van federalisme. Het federale repartitiesysteem in België is zelfs nefast voor elke deelstaat: het systeem belooft een zuinige deelstaat niet en het bestraft evenmin een verkwistende deelstaat.

Deze constructiefouten tasten de werking van de Belgische federatie aan, naast knelpunten die niet typisch zijn voor federaties, zoals de complexe verdeling van inhoudelijke bevoegdheden en, buiten het institutionele, het gemis van federale politieke partijen. Deze fouten tegen het federalisme moet men opheffen, als men het voor België passende systeem een eerlijke kans wil geven. Of dit zal lukken, zal vooral afhangen van politieke moed en vertrouwen, zowel binnen als tussen de twee grote gemeenschappen.