

Belgische Federatie is vastgelopen – een poging tot aanpak van zijn constructiefouten

Inleiding

Wie de federatie wenst af te schaffen en te vervangen door een ander bestuursstelsel, raad ik aan niet verder te lezen. Separatisten ('independentisten'), 'confederalisten'¹ en unitaristen, d.w.z. personen met nostalgie naar het centraal bestuurd België (vóór 1970) die een agenda van recuperatie hebben, komen met de onderstaande tekst niet aan hun trekken. Hervormen heeft uiteraard als doel de werking van de Belgische federatie op verschillende lagen te verbeteren, vanaf het vertrouwen van de kiezers in de instellingen tot het uitoefenen van de bestuursmacht. Dit is het uitgangspunt van deze paper.

Een nieuwe institutionele hervorming van het federale België dient zich aan. Het zou de zesde hervorming zijn sinds 1970. Is deze reeks hervormingen op zichzelf merkwaardig? Nee, federaties² zijn, als complexe organisaties, voorbestemd om structureel te evolueren – in de VSA, Duitsland of Zwitserland is en was dat niet anders. Soms ging hun ontwikkeling zelfs gepaard met geweld. De VSA hebben een secessieoorlog gekend. Zelfs de Zwitsers vochten een burgeroorlog uit ('Sonderbundkrieg'). In België is er nog geen communautair geweld gepleegd. Het is wel zo dat het tempo van de hervormingen, gemiddeld een hervorming om de zeven jaar, wijst op een bepaalde labiliteit van de instellingen. Laten we dus als Belgen geen complexen hebben, maar ons wel afvragen wat het eindresultaat is van de hervormingen.

Een nieuwe staatsvorming als politiek agendapunt bij uitstek anno 2007-08 was uiteraard de aanleiding voor deze paper. De paper is de neerslag van een persoonlijk onderzoek naar de structurele fouten in het Belgische staatsbestel. De paper drukt echter geen persoonlijke voorkeur uit voor dit staatsbestel of een alternatief ervoor, in de Europese Unie (EU).

1. Eerste constructiefout³: regionale verkiezingen voor een federaal parlement

Analyse

De zgn. federale verkiezingen verlopen binnen drie kieskringen en twee kiescolleges, die meestal de grenzen van de regio's volgen, met uitzondering van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV) en de Waalse kieskring die ook de Duitstalige gemeenten omvat. Deze constructiefout creëert een even groot deficit qua legitimiteit als de statelijke verkiezingen voor het Europese parlement. Dit vraagt om politieke problemen, want de leden van de federale regering en van het parlement moeten t.o.v. de kiezers geen verantwoording in de

-
- 1 Hier protesteer ik opnieuw tegen de termvervuiling, de 'corruption of words', die al vijftien jaar lang in België verspreid wordt. Hier volgt een poging om de semantische verwarring – is het geen terminologisch complot, op te heffen. Confederalisme en federalisme zijn totaal verschillende organisatievormen. Confederalisme is vergelijkbaar met een huwelijk: 'It takes two for a marriage, it takes only one for a divorce.' Federalisme is een sterkere band dan die van een huwelijk: elke partij, de federale overheid en de deelstaten, moet namelijk instemmen met elke wijziging in het verbond, vanaf de oprichting tot het einde, de eventuele ontbinding. In een confederatie berust de soevereiniteit immers enkel bij de samenstellende delen van de confederatie, in een federatie is de soevereiniteit gedeeld ('a sharing of sovereignty') tussen het geheel, de federatie, en de delen, de deelstaten, hoe ze ook noemen. Het verschil tussen beide modellen heeft niets te maken met de zgn. residuaire bevoegdheden of een andere modaliteit van federalisme.
 - 2 De voordelen en nadelen van federalisme vindt u in mijn paper "Definitie en waarden van federalisme", die u kunt raadplegen op mijn homepage met als adres <http://users.pandora.be/tombeur>.
 - 3 Ik ontleen de term 'constructiefout' aan prof. em. Wilfried Dewachter (KUL), politicoloog, zoals hij de structurele gebreken in het federale stelsel van België noemt.

ganse federatie afleggen. Waarom zouden regionaal verkozen parlementairen rekening houden met de wensen van kiezers in een andere regio?

Uitgaande van de Vlaams-Brussels/Waalse tegenstelling over de splitsing van de kieskring BHV, dient de remedie buiten de huidige kieskringen te worden gezocht. De Vlaamse houding ligt in het verlengde van de logica van de federale indeling van het land: BHV is de enige kieskring die een taalkundige én politieke grens overschrijdt. Waarom deze uitzondering? Geen enkele gemeente van het Franse taalgebied (Wallonië), zelfs het ruim tweetalige Komen-Waasten (Comines-Warneton) en dito Moeskroen (Mouscron) in Henegouwen niet, behoort tot een Vlaamse kieskring. 25 gemeenten met een uitsluitend Nederlandstalig statuut behoren nochtans tot de tweetalige kieskring BHV. De Belgische geschiedenis verklaart deze toestand, maar verantwoordt hem niet, want de uitzondering staat haaks op de evolutie van de Belgische beleidsinstellingen in een ‘defederaliseringsproces’ (de evolutie van een unitair georganiseerde staat naar een federale), tot vandaag.

Is dit soort controverse nieuw? Neen. Is de positie van de beide gemeenschappen t.o.v. eentalige instellingen, bvb. kieskringen, resp. taalgebiedoverschrijdende instellingen steeds dezelfde? Kiezen de Vlamingen steevast voor een territoriale benadering en de Franstaligen voor de persoonlijke vrijheden? Neen. Hier volgen een paar voorbeelden van het tegendeel. De Nederlandstaligen beroepen zich op persoonlijke rechten in de Brusselse agglomeratie (*ius personae*), gebaseerd op de taalwetgeving. En de Franstaligen? De Walen van hun kant verwierpen in 1932 het Vlaamse voorstel van de officiële tweetaligheid in héél België⁴. De Franstaligen verwierpen in het begin van de jaren 80 tevens het Vlaamse voorstel om één kieskring te vormen voor het Europese parlement – blijkbaar was hun vrees voor een megasucces van Leo Tindemans ook in Brussel en Wallonië, te groot... In dit verband is ook het Waalse veto relevant tegen het toepassen van wettelijke onderwijsfaciliteiten voor Nederlandstaligen in Komen-Waasten⁵. In dezelfde periode mocht een Vlaams-nationalist (Volksunie), verkozen in Waals-Brabant via de apparentering met de reststemmen uit de kieskring Leuven, niet zetelen in het Waals parlement: hij mocht van dit regionale parlement zijn mandaat niet opnemen, hij werd ervan uitgesloten. Niet bepaald een democratische houding van de Waalse verkozenen⁶. Tot slot stel ik vast dat de Franstaligen in Brussel en zijn omgeving de persoonlijke rechten, waar ze ook wonen (*ius personae*), invoeren, maar zich ook op het recht op het territorium (*ius soli*) beroepen als het hen past⁷: ze eisen immers de uitbreiding van het Brusselse Gewest. Dit is een territoriale eis. Het klassieke verhaal vanuit Franstalig België dat alleen de Vlamingen het ‘*ius soli*’ invoeren, klopt dus totaal niet. M.a.w. de beide gemeenschappen beschouwen territoriale grenzen van politiek levensbelang.⁸

4 De Walen vreesden Nederlandstalige eisen van de vele Vlaamse immigranten in de staal- en steenkoolcentra.

5 De Franse Gemeenschap weigert al decennia lang om het Nederlandstalige basisschooltje (35 kinderen) te financieren in Komen, een Waalse gemeente met faciliteiten voor Nederlandstaligen, hoewel dit wettelijk verplicht is. Vlaanderen daarentegen vervult zijn wettelijke verplichtingen: het zet de financiering voort van het Franstalige onderwijs aan 30.000 kinderen in de zes faciliteitengemeenten rond Brussel (sinds 1963).

6 In het Vlaams parlement kan Christian Van Eyken (UDF) uit Linkebeek zetelen en zijn parlementair werk doen. Een bewijs van het democratische gehalte van Vlaanderen.

7 Dit is een steeds weerkerende houding van de Franstalige politici: indien de Franstaligen op een bepaald bestuursniveau de meerderheid vormen, moet de democratie voluit spelen, als ze een minderheid zijn, moeten ze (over-)beschermd worden. De Vlamingen kunnen wat van hen leren, vooral mediatiek!

8 Trouwens, Wallonië is taalkundig, cultureel en sociaal minder homogeen dan Vlaanderen. De Romaanse dialecten zijn erg verschillend. Ik denk tevens aan de Luxemburgers van wie velen nog een Germaans dialect spreken. Waarom hen niet met de Duitstaligen een derde gewest laten vormen, ter vervanging van de gemeenschappelijke hoofdstad Brussel? Cf. infra de paragraaf i.v.m. Brussel.

Bovendien hebben ook de Franstaligen de huidige grenzen van de gewesten, de taalgebieden en de provincies, inclusief van de beide provincies Brabant, erkend en grondwettelijk goedgekeurd. Dezelfde verwijzing naar het verleden confronteert uiteraard ook de Vlamingen met deze institutionele ontwikkeling die doorwerkt tot vandaag: ook zij, d.w.z. de drie traditionele partijen van christen-democraten, liberalen en socialisten, hebben de zgn. grenselgrondwet⁹ van 1970-71 met ruime meerderheid goedgekeurd.

Hoe men het ook draait of keert, België kent slechts twee dominerende gemeenschappen die erg verschillend zijn qua taal en cultuur. Hun respectieve economieën en arbeidsmarkten zijn ook verschillend. Het is dus een bipolair land op verscheidene gebieden.

Voorstel van remedie

Een klassiek federaal model dat steunt op evenwichten en samenwerking, is niet erg bruikbaar in een bipolaire staat als België: de deelstaten zijn erg verschillend en het aantal deelstaten is onvoldoende groot om een kritisch aantal van mogelijke coalities en beslissingsmeerderheden afwisselend te laten werken en aldus een politiek evenwicht tussen de deelstaten te creëren.

Een veel gehoord voorstel: één federale kieskring voor het federale parlement. Het meest logische alternatief zou inderdaad zijn het federale parlement te verkiezen in één kieskring voor het ganse land. Dit zou radicaal zijn, want zulke ingreep maximaliseert de keuzevrijheid van elke kiezer, waar hij of zij ook woont in de federatie – hetzelfde pleidooi geldt voor het Europese Parlement. Tevens is deze hervorming een gelijke behandeling van alle kiezers. Zulke hervorming laten goedkeuren en aanvaarden in heel België, vooral in Vlaanderen, lijkt me echter nu, in deze periode van extreem wantrouwen tussen de gemeenschappen, politiek niet haalbaar. Een federale kieskring veronderstelt federale kieslijsten, dus een aanzet tot federale partijen. Hiervoor is er nu geen maatschappelijke en partijpolitieke basis. Misschien kan dit gebeuren, zodra er meer maatschappelijke convergentie en politieke stabiliteit ontstaat.

Daarom stel ik voor de federale verkiezingen voortaan onrechtstreeks te laten verlopen, nl. via 'de coöptatie' bij geheime stemming van één federale kamer door de rechtstreeks verkozen regionale parlementsleden, volgens de regionale kieskringen¹⁰. Dit zou vooreerst de politieke bevestiging zijn van een maatschappelijke realiteit: de politieke aandrijving komt vanuit de gemeenschappen, want zij hebben een eigen, van elkaar verschillende publieke opinie en afzonderlijke politieke partijen, steunend op totaal afzonderlijk functionerende media. Bovendien raakt de coöptatie niet aan de partijstructuren – ze laat niet meer toe dan informele stemafspraken. België is één staat die bestaat uit minstens twee 'landen', de twee grote gemeenschappen. Een federale opinie bestaat slechts in uitzonderlijke omstandigheden, bvb. de affaires Dutroux en dioxine. Deze sociologische realiteit stuurt niet alleen de regionale verkiezingen, maar ook de federale, zelfs al zouden deze verkiezingen in één kieskring plaats vinden. Een eigen verkiezingsagenda en een specifiek verkiezingsprogramma per niveau van verkiezing heeft thans geen maatschappelijke basis. Dus is het politiek zinloos regionale en federale verkiezingen op uiteenlopende tijdstippen te organiseren. Bijgevolg gebeurt de federale coöptatie meteen na de regionale verkiezingen. De legislaturen vallen samen.

9 Daarmee worden de bijzondere meerderheden, meerderheden in de taalgroepen van het federale parlement en de beschermingsprocedures, zoals de zgn. schorsende 'alarmbel' (artikel 34, Grondwet), bedoeld.

10 Er zijn alternatieve regioparlementen denkbaar voor de huidige. Er zou bvb. een Vlaams parlement, een Waals en een Duitstalig-Luxemburgs kunnen opgericht worden. Brussel vormt een regionaal kiescollege dat in zulke federatie zowel Vlaamse als Waalse en Duitstalig-Luxemburgse parlementsleden kan verkiezen.

De regionale parlementen verkiezen ('coöpteren') samen, in een zgn. conventie, bij een geheime stemming, de leden van de federale kamer uit inwoners van de federatie die zich hebben kandidaat gesteld voor dit federale mandaat. De federale kandidaten die de meeste stemmen kregen, zijn verkozen, tot beloop van alle kamerzetels.¹¹ Opdat deze coöptatie een politieke meerwaarde zou geven aan de federatie als geheel, nl. een autonoom functionerende beleidsinstelling t.o.v. de deelstaten, zouden niet alleen de huidige politieke partijen kandidatenlijsten kunnen indienen, maar zouden kandidaten individueel hun kandidatuur kunnen stellen of zij zouden lijsten kunnen vormen die politiek niet vergelijkbaar zijn met die van regionale partijen.¹²

Om de representativiteit van de federale kamerleden te maximaliseren, zou de keuzevrijheid van de rechtstreeks verkozen regioparlementsleden zo ruim mogelijk moeten zijn. Zo zouden de grondwettelijke voorwaarden van verkiesbaarheid bvb. slechts de leeftijd, de nationaliteit en de woonplaats in een van de kieskringen zijn.

Het federale parlement bestaat uit die ene kamer. Een bipolaire federatie zoals België heeft geen behoefte aan een tweede federale kamer, die van de deelstaten; die zou zelfs nefast zijn voor de democratie. Wegens het te klein aantal deelstaten zou elke deelstaat in zulke kamer over een veto moeten beschikken, want er zijn te weinig wisselmeerderheden mogelijk. Een veto is nooit en nergens democratisch – dit geldt in de EU en elders, waarom zou het veto dat wel zijn in België? Trouwens, de regionale medebeslissingsmacht speelt nu zijn rol in het geval van de talrijke beleidsonderwerpen waarbij zowel gefedereerde als federale bevoegdheden worden uitgeoefend. Dit zijn de zgn. gemengde aangelegenheden.

2. Tweede constructiefout: 'consumptiefederalisme'

Analyse

Het overgrote deel, ca. 70%, van de middelen van de gemeenschappen en de gewesten zijn dotaties van de federale overheid vanuit de opbrengst van de federale belastingen. Het aandeel van de eigen fiscale inkomsten van de deelstaten bedraagt slechts een 17%.

België leeft dus in *een federatie van de uitgaven* die vooral gefinancierd worden door de Vlaamse economie. De Belgische export vertrekt voor ca. 85% vanuit Vlaanderen. De transfers van Noord (Vlaanderen) naar Zuid (Franse Gemeenschap en Waals Gewest) bedragen ruim tien miljard euro of meer dan vierhonderd miljard oude BF per jaar. Dit bedrag is gelijk aan het budget van de Nederlandse Staat voor het onderwijsbeleid! Dat is 5 à 6% van het Vlaamse BBP. Dit gebeurt al vier decennia lang zonder socio-economische resultaten in Wallonië... De economische groei stijgt er niet of blijft heel beperkt en de werkeloosheid blijft hoog. Is dit geen frustrerende toestand voor elke Belg?

Zulk grenzeloos repartitiesysteem zonder enige verantwoordelijkheid van de deelstaten voor de kosten van hun eigen beleid, is ontmoedigend voor de solidair rijkere regio die blijft

¹¹ Grondwettelijk zou enkel bepaald worden: 1° het aantal zetels per regionale kamer in functie van het aantal inwoners (dat aantal zou periodiek moeten geactualiseerd worden) en 2° het totaal aantal kamerzetels. De eerste bepaling is nodig om bij de federale coöptatie de meest bevolkte deelstaat, nu Vlaanderen, meer stemgewicht te geven. In elke federatie werkt het verschil tussen de gefedereerde eenheden door tot het federale niveau. De proportionaliteit van de stemmen hoeft niet per se te leiden tot een even proportioneel aantal zetels. De stemming zou immers geheim verlopen.

¹² De volgorde van de kandidaten op welke partijlijsten ook zou uiteraard irrelevant zijn voor de federale coöptatie. De kandidaten worden verkozen volgens hun totaal aantal stemmen op hun naam uitgebracht.

betalen ('het geld verdwijnt in een bodemloze put') en geeft aan de armere geen prikkel tot het wijzigen van zijn beleid – 'het geld komt toch binnen'. Adieu, intrafederale concurrentie, een van de voordelen van federalisme¹³! Terecht aanvaardt de publieke opinie in Vlaanderen dit niet langer meer. Deze toestand leidt tot sociaal en politiek ontwijkingsgedrag en politieke conflicten om te eindigen met afscheidingen, zoals in Joegoslavië. Mocht uzelf die grenzeloze solidariteit prachtig of helemaal niet erg vinden, merk ik op dat Slovenië en Kroatië zich hebben afgescheurd van de Joegoslavische federatie, omdat ze het meeste bijdroegen tot de federatie, maar de Serviërs politiek de eerste viool speelden en ze dat wilden blijven spelen. Hierbij laat ik mijn overwegingen en conclusies over het gehalte van dit uiteengevallen land als reële federatie, d.w.z. geëvalueerd op het autonoom functioneren van verscheidene machtscentra, buiten beschouwing¹⁴ – het democratische gehalte van de Belgische federatie met een elitaire en partitocratische werkwijze kan men niet hoog inschatten¹⁵.

Opnieuw is er een betreurenswaardige gelijkenis met de Europese constructie, maar dan in spiegelbeeld: de supranationale instellingen van de EU hebben nauwelijks eigen inkomsten. De EU eet uit de hand van de lidstaten, die precies weten wat ze bijdragen tot de EU en wat hun 'return' is – ook voor andere instrumenten zijn de lidstaten onmisbaar, bvb. de toepassing van de regelgeving. In de EU met zijn parlement geldt het principe '*representation without taxation*'. In België is de federale overheid, die de uitgebreide sociale uitkeringen voor zijn rekening neemt, alsook de volledige openbare schuld, de financier van de deelstaten. De federale schatkist is meteen leeg, zodra ze jaarlijks gevuld is: van de ca. 140 miljard euro inkomsten anno 2007, kan zij er ongeveer 17,3 miljard euro vrij besteden (12%!). De ca. 123 miljard euro gaat vooral naar de sociale zekerheid en zijn overdrachten naar de EU en de deelstaten, interestlasten, pensioenen en bestaansmiddelen (personeel, infrastructuur).

Er is evenmin een correctiemechanisme op de financiële verdeling: er bestaat in België geen federale of interregionale regeling op zijn Duits bvb. In de Duitse federatie geldt nl. de zgn. 'Finanzausgleich': een armere deelstaat (Land) kan rekenen op financiële solidariteit van de rijkere deelstaten of van de Bond via een herverdeling van middelen, maar wel zo dat de eindbalans een *kleiner* interregionaal inkomensverschil tussen de Länder vertoont, d.w.z. de armere deelstaten blijven toch wat armer dan de solidaire, rijkere deelstaten. Deze solidariteit vermindert de inkomensverschillen, maar vlakt ze niet uit en keert ze helemaal niet om!

Remedies

Ik zie slechts twee wegen om de financiële distorsie weg te werken: ofwel het herstellen via de afbouw van deze transfers, ofwel aan het Vlaamse landsdeel, c.q. deelstaat, die veruit het meeste bijdraagt tot de federatie, meer politieke macht geven. Van deze twee zaken één, het is het een of het ander. Er is m.i. geen derde weg. Hieronder een aanzet tot remedies.

1. Het consumptiefederalisme kan men vervangen door een 'investeringsfederalisme'. Vanuit deze optiek pleit ik voor een significante autonomie van de deelstatelijke inkomsten. Een fiscale autonomie is in een federatie de logica zelve. Wie over uitgaven beslist, moet ook voor de inkomsten zorgen. Dat is een principe van gezond management.

13 Objectief werd door verscheidene experts vastgesteld dat de organisatie van het Nederlandstalige onderwijs model stond voor de reorganisatie van het Franstalige onderwijs.

14 Kan een éénpartijstaat werkelijk een federatie zijn? Nooit: in zulke staat is er slechts één machtscentrum.

15 Dit is een ander verhaal dat buiten het kader van deze paper valt. Hiervoor en om andere redenen beveel ik u het afscheidscollege aan van prof. W. Dewachter, 'Federalisme onder condities van pariteit en participatie' (Leuven, 19 november 2003). De nog actuele tekst vindt u op: <http://www.kuleuven.ac.be/politicologie>.

Welke belastingen zou men dan 'defederaliseren'? Men moet bij de verdeling van de fiscale bevoegdheden eerst en vooral rekening houden met het beleidsniveau van de EU, de hogere (con-)federatie waarin de inwoners van België leven. De vennootschapsbelasting als dusdanig hoort wegens de EU noch bij de deelstaten, noch bij de lidstaten; ze hoort bij de EU, wegens de interne markt. Enige nuancering van deze belasting tussen de lidstaten en in de lidstaten kan georganiseerd worden, maar de impact van de verschillende kortingen e.d. moet zeker marginaal blijven om het gedrag van de belastingplichtige te bepalen. Naast retributies die betaald worden door diegenen die de betrokken overheidsdiensten wensen te gebruiken, komen voor de deelstaten alle belastingen in aanmerking die aan inwoners worden opgelegd, niet aan rechtspersonen. De kans op een intrafederale migratiestroom is zeer klein, vooral wegens de taalbarrière tussen de deelstaten, met uitzondering van de Brusselse agglomeratie en taalgrensgebieden (bvb. Zuid-West-Vlaanderen) – dezelfde lage migratiegraad doet zich voor in de EU. Belastingen op andere rechtssubjecten dan fysieke personen moeten federaal of Europees blijven of worden.

Uiteraard worden de federale dotaties ter compensatie drastisch verminderd. Dit geeft de federale overheid ademruimte. Ook een rationele verdeling van de staatsschuld over de deelstaten moet bespreekbaar zijn, bvb. de schulden opgebouwd vanaf 1980¹⁶. Daarnaast zou elke overheid de pensioenlasten moeten dragen van de ambtenaren die ze zelf hebben aangeworven. De gemeenschappen dragen de pensioenlasten van het onderwijzend personeel.

Het geheel van de intrafederale solidariteit moet per saldo leiden tot een kleiner inkomensverschil tussen de deelstaten, naar het voorbeeld van de Duitse 'Finanzausgleich', niet tot het gelijkstellen of omkeren van hun respectieve inkomensniveau. Dit lijkt me een gezond principe: de solidariteit van de rijkere deelstaten is geen 'hangmat' voor de armere deelstaat, maar een 'vangnet'. De armere deelstaat wordt op die manier aangezet zijn situatie zelf mee te verbeteren.

2. Als die financiële koerswijziging politiek niet gerealiseerd kan worden, dan is het alternatief méér beslissingsmacht geven aan de deelstaat die het meest bijdraagt tot de lasten van de federatie – wie de zwaarste lasten draagt, heeft de meeste rechten, dat is rechtvaardig en vandaar duurzaam voor de federatie. Dit betekent concreet: allerlei beschermende meerderheden en beslissingsprocedures ten gunste van de minderheden afschaffen, zo niet uiterst beperken, en de deelstaten meer medebeslissingsmacht geven over de federale uitgaven, a rato van de financiële e.a. bijdragen die elke deelstaat aan de federatie levert.

3. Derde constructiefout: heterogene en Europavreemde bevoegdheidsverdeling

Analyse

Bijna in elk beleidsveld dat toegewezen is aan de deelstaten, bepaalt de Grondwet en de bijzondere wet tot hervorming der instellingen uitzonderingen, dikwijls bepalen zij bovendien uitzonderingen op die uitzonderingen. De lijst van zulke complexe bevoegdheidsverdelingen en hun procedures is te lang om in deze paper te overlopen. Deze toestand is voor niemand transparant, noch voor de bestuurders, noch voor de bestuurden. Men moet al expert zijn in grondwettelijk en ander institutioneel recht om snel te kunnen uitmaken welke overheid bevoegd is voor welk beleidsveld.

¹⁶ Vanaf dat jaar bestond zowel de culturele autonomie als de regionale met afzonderlijke instellingen voor de twee grote Gemeenschappen en Gewesten.

Tevens stelt men vast dat de federale overheid dikwijls mede bevoegd is, omdat zij de basisregelgeving levert of regelgeving maakt die ondersteunend is. Zij is dikwijls onmisbaar om de doelstellingen van de deelstaten te bereiken. Op grond van de huidige verdeling van bevoegdheden wordt de deelstatelijke autonomie gefnuikt, wordt de federale overheid soms tegen haar zin betrokken in een besluitvorming, of vice versa, en verloopt die besluitvorming complex en traag¹⁷.

Het aantal en het soort bevoegdheidsconflicten in de verschillende beleidsdomeinen geeft een belangrijke indicatie i.v.m. de rechtszekerheid rond de bevoegdheidsverdeling. De meeste conflicten qua regelgeving en qua toepassing ervan hebben of hadden plaats in de domeinen fiscaliteit, jeugdbescherming, milieu¹⁸, telecommunicatie (media), verkeerspolitie en wetenschapsbeleid.

Remedie

Om tot een politiek compromis te komen dat een meerwaarde heeft voor iedereen, op de eerste plaats voor de bestuurden, moet men principieel bereid zijn de bevoegdheden te herverdelen in beide richtingen van de twee beleidsniveaus. Zowel 'defederaliseren' als federaliseren moet op de politieke agenda staan. Een 'common sense' bij het herverdelen tot 'homogene bevoegdheden' is noodzakelijk.¹⁹ Daarbij moet men rekening houden met de EU en met andere internationale instellingen met een rechtssysteem, bvb. de Raad van Europa met zijn Hof voor de Rechten van de Mens en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) met zijn zgn. 'panels'.

Deze benadering leidt tot het voorstellen van het 'herfederaliseren' van de beleidsvelden:

- geluidshinder (cf. het dossier luchthaven Zaventem)
- klimaatverandering inclusief luchtverontreiniging in al zijn aspecten (aan de EU geheel of deels toewijzen, bvb. de hinderlijke bedrijven)
- energiebeleid (eerder toewijzen aan het EU-niveau).

De beleidsvelden die in aanmerking komen om (volledig) te 'defederaliseren', zijn:

- begin en einde van de leerplicht, minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en pensioenlasten van onderwijspersoneel (art. 127, GW)
- auteursrechten
- tussenkost in de uitgaven voor selectie, beroepsopleiding en nieuwe installatie van het personeel n.a.v. de wijziging van een onderneming
- tewerkstelling van arbeidskrachten, incl. de buitenlandse en incl. de uitvoering van de normen (verband met onderwijs en beroepsopleiding)
- huurwetgeving (verband met sociale huisvesting)
- wetenschapsbeleid (verband met onderwijs).

17 Sinds de invoering van het instrument van samenwerkingsakkoorden, zijn bijna 200 zulke akkoorden door Vlaanderen gesloten met de federale overheid en andere Gemeenschappen en/of Gewesten. 43 akkoorden heeft het gesloten met andere deelstaten, maar zonder de federale overheid. Voor een volledig overzicht van de Vlaamse akkoorden verwijs ik naar de officiële databank NADIA (www.vlaanderen.be/nadia).

18 Een bondige bespreking van de conflicten inzake milieubeleid (1988-1998) vindt men in de bijdrage van M. Theo Jans en H. Tombeur, "Living Apart Together: the Belgian intergovernmental Cooperation in the Domains of Environment and Economy", tot het boek "Public Policy and Federalism", ed. prof. Dietmar Braun, Ashgate, Aldershot, 2000 (ISBN 0 7546 1181 7). Mijn website: <http://users.telenet.be/tombeur>.

19 Ik was een paar jaar geleden getuige van een debat tussen Bart De Wever (NVA) en Didier Reynders (MR), in het gebouw van het Vlaams Parlement. Reynders zei letterlijk: 'Ik aanvaard een debat over de herverdeling van de bevoegdheden, maar dan een debat dat 'open ended' is aan beide zijden.' Waarvan graag akte.

Ook het bi-communautaire beheer van het gemeenschappelijke cultuurpatrimonium moet wegens de efficiëntie uitgebreid worden. De twee of de drie gemeenschappen samen bvb. de Albertina-bibliotheek en de koninklijke musea laten beheren. Belangrijke expertise behoort immers tot deze deelstatelijke instellingen en hun afgeleiden, zoals de universiteiten en de culturele centra.

4. De dubbelzinnige positie van Brussel: een hoofdstad in het drievoud én toch ook een 'région à part entière'

Analyse

Brussel is onder invloed van de economische immigratie en de vestiging van een groot aantal internationale organisaties, met de EU op kop, een kosmopolitische stad geworden. Brussel is niet eentalig, niet tweetalig, maar meertalig – het is een multiculturele samenleving. Brussel kan dus niet alleen in de Franse taal bestuurd worden, want de grote meerderheid van zijn inwoners hebben niet het Frans als moedertaal! Ook Vlaanderen moet dit Brussel van de 21ste eeuw eindelijk aanvaarden zoals het werkelijk is.

Voor Vlaanderen, maar ook voor Wallonië²⁰, is Brussel in beperkte mate als autonome partner in de federatie aanvaardbaar, op voorwaarde dat die hoofdstedelijke rol gelijkwaardig in de instellingen van Brussel wordt weerspiegeld, naast de rol als autonome stadsregio met een specifiek statuut. Omwille van zijn hoofdstedelijke rol op drie beleidsniveaus (regionaal, nationaal en Europees), kan Brussel nooit als een volwaardig derde gewest institutioneel op gelijke hoogte van de andere twee gewesten geplaatst worden. Bovendien is Brussel als entiteit op zichzelf niet leefbaar – hoe dan ook zou een volledig zelfstandig Brussel vanuit economisch, sociaal en politiek oogpunt slechts bestaan bij de gratie van Vlaanderen op de eerste plaats, maar ook van Wallonië als naburig hinterland. Een Vlaams embargo bvb. zou Brussel wurgen. Brussel bestaat slechts dankzij de financiële en andere bijdragen van Vlaanderen en Wallonië. Brussel bestaat socio-economisch slechts bij de gratie van België: zodra België ophoudt te bestaan, zal Brussel een groot deel van zijn 350.000 pendelaars, zowel ambtenaren als andere werknemers, snel verliezen aan de andere Gewesten of aan de buurlanden, o.a. wegens de rechtsonzekerheid die de Belgische scheiding zou veroorzaken. Vlaanderen en Wallonië zijn als onafhankelijke staten wel socio-economisch levensvatbaar.

Het territorium dat we sinds een eeuw Vlaanderen noemen, is wellicht nooit eentalig geweest. Een studie van de Brusselse archivaris Paul De Ridder toont aan dat, qua gebruik van notariële en andere officiële akten, het Frans tijdens het Ancien Régime meer gebruikt werd in het graafschap Vlaanderen (nu ongeveer de Franse regio Nord-Pas de Calais en de Vlaamse provincies Oost- en West-Vlaanderen samen), dan in het hertogdom Brabant (nu ongeveer de agglomeratie Brussel, de Belgische provincies Antwerpen, Vlaams- en Waals-Brabant en de provincie Noord-Brabant in Nederland).

Vandaag is zelfs autochtoon Vlaanderen niet eentalig. Er is een Franstalige minderheid her en der verspreid, ook buiten de Vlaamse rand rond Brussel. Een belangrijk deel van deze Vlaamse inwoners met het Frans als moedertaal identificeert zich nochtans met Vlaanderen: een vrij recente studie over de zelfperceptie van hun identiteit wijst uit dat 37% van de Franstaligen in Vlaanderen zich (eerst) Vlaming voelen! Dit is een doelgroep die de Vlaamse overheid blijkbaar negeert. Ten onrechte. Daarnaast zijn er de inwoners, in Vlaanderen, maar

²⁰ De politieke verhoudingen verklaren waarom de beleidsinstellingen van de Franse Gemeenschap en die van het Waals Gewest niet samengevoegd zijn: de Parti Socialiste (PS) beheerst Wallonië, maar niet Brussel.

ook elders in België, die zich eerst Belg voelen, omdat ze uit een ‘gemengd’ gezin afkomstig zijn, strikt tweetalig zijn opgevoed of om een andere reden.

Remedie

De Brusselaars, maar ook de Walen, de Vlamingen én de Duitssprekenden moeten op gelijke voet uitmaken welke rol Brussel in België zal vervullen. Zelfs de EU heeft spreekrecht. Niet de Brusselaars alleen.

Een institutionele oplossing voor de dubbele rol van Brussel, de hoofdstedelijke rol en de regionale rol, kan gevonden worden in het betrekken van een derde partner in het bestuur van Brussel, naast de gemeenschappen in België. De Commissie van de EU zou terecht die derde partner kunnen zijn, want de EU als supranationale organisatie heeft hierbij zelf een belang, samen met de andere vestigingen en inwoners van Brussel²¹.

Daarnaast moeten de instellingen ook bestuursvriendelijker worden voor elke Brusselse inwoner van welke nationaliteit ook. Dit betekent het fuseren van vele gemeenten, bvb. tot een kernstad omringd door maximaal 5 gemeenten. Die fusies zouden de situatie voor alle inwoners verbeteren - waarom moesten bijna alle Belgische gemeenten in de jaren 70 fuseren en de 19 gemeenten van de agglomeratie Brussel niet?! Dit politieke privilege is politiek en sociaal onverantwoord – de 19 'baronieën' met hun grillige grenzen die uit een lang vervlogen tijd dateren, veroorzaken bestuurshinder, bvb. op ecologisch en stedenbouwkundig vlak.

En de grenzen van Brussel? Wie de grenzen van Brussel in vraag stelt, stelt meteen die van Vlaanderen in vraag. En waarom niet die van Wallonië, omdat de talentelling in de na-oorlog (1947) tendentiek was? Dit zgn. Brusselse gewest, is slecht georganiseerd en sommige gemeenten worden er zelfs slecht bestuurd. Vandaar dat het gewest en de 19 gemeenten in Brussel de arrogantie niet mogen hebben om Vlaams of Waals territorium op te eisen. Alle Brusselse instellingen zelf, vanaf het gemeentelijke bestuursniveau (fusies) tot en met het gewestelijke niveau (medebestuur van o.a. de EU en de twee grootste gemeenschappen), moeten eerst aangepakt worden, in het belang van alle gemeenschappen in Brussel-19, zowel allochtone als autochtone. Indien dit zou gerealiseerd zijn, ja, dan zou men onderhandelingen kunnen voeren over grenswijzigingen met Vlaanderen, maar dan in beide richtingen. Een uitwisseling van grondgebied kan een functionele meerwaarde hebben voor beide regio's. Niet met het doel faciliteitengemeenten aan te hechten, daarna nog andere Vlaamse gemeenten, maar wel met het doel Brussel en zijn Vlaamse omgeving nog beter te laten functioneren.

Kan Vlaanderen een constructieve bijdrage leveren tot de federatie? Een ander Vlaams beleid voeren t.o.v. de Vlaamse inwoners met het Frans als moedertaal zou bijdragen tot de stabiliteit van de federatie. De anderstalige boeken in openbare bibliotheken bvb. zijn nu dwingend en streng beperkt. Indien de vraag naar de zin van zulke decretale bepaling in het tijdperk van internet en ander moderne media afgewimpeld wordt, moet men zich minstens afvragen of de Vlaamse overheid niet meer ruimte aan anderstalige literatuur zou moeten geven in openbare instellingen. Die grotere ruimte toelaten zou een politiek signaal zijn: het zou een positieve benadering betekenen van de anderstaligen (niet alleen de Franstaligen), waar ook in het

21 In dezelfde zin stelt prof. Jacques Vilrocx, socioloog aan de VUB, in de krant De Standaard d.d. 17 november 2007: 'Het statuut van Brussel, hoofdstad van Europa en van het confederale België, moet inderdaad vertaald worden in een bestuursconcept dat beantwoordt aan de verplichtingen van Brussel als Europese en Belgische hoofdstad. Het is niet meer dan logisch dat een beleidsbepaler zoals de EU, die Brussel maakt en breekt, een verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld.'

Vlaamse taalgebied, zonder het gebruik van het Nederlands in het sociale en openbare leven in Vlaanderen te beperken, laat staan op de helling te zetten.

Het Nederlands moet uiteraard de dominerende taal blijven in het huidige Vlaanderen, dat moet het sociaal-politieke kader zijn. Daarom moet het beleid niet gericht zijn op het exclusief gebruik van die taal, maar op zijn dominantie. Nederlands moet m.a.w. voor de inwoners de onbetwiste en noodzakelijke 'lingua franca' blijven om in Vlaanderen sociaal en openbaar te functioneren.

5. Federale overheid is niet federaal, maar bi-communautair

Analyse

1. Het federale parlement is nu op een zwakke manier samengesteld volgens de berekening van het proportionele kiesstelsel (de methode D'Hondt)²², waarbij het aantal te bezetten zetels vooraf is bepaald per provinciale kieskring voor de Kamer en per regionale kieskring voor de Senaat. Het inwonersaantal per kieskring is het voornaamste, maar afgezwakte criterium. Het verkozen parlement is ook ingedeeld in taalgroepen; elke verkozene bepaalt tot welke taalgroep hij of zij behoort via de (eerste) taal waarin hij of zij de grondwettelijke eed aflegt. Het functioneren van dit parlement is des te merkwaardiger: dit parlement neemt soms beslissingen bij een andere meerderheid dan een gewone, die politiek de meest democratische is. In bepaalde gevallen zijn zgn. bijzondere meerderheden nodig, bvb. een twee-derde meerderheid van het gehele parlement, een gewone meerderheid in elke taalgroep, voor grondwettelijke en andere institutionele regelgeving. Bovendien zijn er procedures ter beschikking van minderheden, waarmee een meerderheidsbeslissing kan worden geschorst of geblokkeerd; dit is het geval met de zgn. belangenconflicten en alarmbellen.

2. De federale regering is paritair samengesteld uit Franstalige en Nederlandstalige ministers. Dat is nu een politieke 'conditio sine qua non'. Het ontslag van één van de ministers leidt tot de blokkering van de werking van de ganse regering. Het volstaat dus dat één minister dwars ligt, bvb. niet deelneemt aan de federale ministerraad, of dat één partij haar minister(s) uit de regering terugtrekt, om het bestuur van het ganse land lam te leggen. Dit is een situatie van permanent dreigende chantage van allerlei minderheden, wat helemaal niet democratisch is.

Nochtans wordt niet alleen het federale parlement, maar ook de federale regering geacht de federale belangen, dus de belangen van het ganse land, te behartigen. Waarom moet de regering dan samengesteld zijn uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van de twee grootste gemeenschappen? Deze werkwijze maakt het federale gezag totaal ongeloofwaardig. Een federale regering treedt immers op voor de federatie, voor het gehele land. Elke breuklijn in die regering, al dan niet wettelijk erkend, maakt die regeringsmacht zwak of onbestaande.

Een paritaire regering op federaal niveau gaat in tegen de logica van eender welk federaal stelsel. Per definitie bestuurt een federale regering het land in wat zij het belang acht te zijn van dat ganse land. Het gaat om belangen die de gefedereerde belangen overstijgen. Op federaal niveau speelt dus logischerwijze het soortelijk gewicht van elke regio of gemeenschap, zonder dat die deelstaat daarvoor een formele, bvb. grondwettelijke, waarborg

²² De huidige zetelverdeling is niet strikt proportioneel. De verdeling bevoordeelt of benadeelt bijna alle politieke partijen. De meest bevoordeelde partijen zijn de PS en de MR. De meest benadeelde partij in 2003 was SPA-Spirit, meteen gevolgd door de VLD. Cf. het afscheidscollege van prof. W. Dewachter. Voor de kieskringen zijn er de twee onverantwoorde uitzonderingen, zoals bovenvermeld. Globaal genomen kost een Vlaamse kamerzetel bijna 46.000 stemmen, een Franstalige kamerzetel amper 40.000 stemmen.

bezit: de meest bevolkte van de gefedereerde overheden bvb. heeft de meeste afgevaardigden, regeringsleden e.d., m.a.w. heeft de grootste politieke macht. Wie sociaal en economisch het zwaarste weegt, moet het zwaarste doorwegen in de besluitvorming. In de Belgische Federatie is er evenwel op federaal niveau een bipolaire, antagonistische conflictsituatie, gebaseerd op wantrouwen en op chantage, in de plaats van een politieke osmose. Deze dualiteit gaat ten koste van het meest bevolkte en meest bijdragende landsdeel, Vlaanderen²³. D.i. 'springstof'.

Weeral kan ik, tot mijn spijt, een parallel trekken met de EU: de Europese Commissie vertegenwoordigt de lidstaten niet, maar wel het Europese geheel en zijn gezamenlijke belangen, de Unie. De Commissie mag dus niet samengesteld zijn op basis van het aantal lidstaten en mag zeker niet aangeduid worden met medewerking van de regeringen van die lidstaten, maar wel door het Europese Parlement als emanatie van het Europese geheel. Toch eisten de lidstaten tot vandaag met succes, dat zij minstens door één commissaris vertegenwoordigd worden.

Remedie

1. Een noodzakelijke voorwaarde om het federale parlement een geloofwaardige legitimiteit te geven in het ganse land, maar vooral in Vlaanderen, is de afschaffing of de extreme beperking van de verschillende beslissingsmeerderheden en zgn. beschermende procedures, bepaald in de grondwet of in de institutionele wetten. Waarom? Aangezien dit parlement de politieke emanatie is van het ganse land, zij het onrechtstreeks (zie supra), moet de besluitvorming op die basis gebeuren, m.a.w. nationaal geïntegreerd en niet verspreid over taalkundige, regionale of andere breuklijnen.

Bijgevolg worden de taalgroepen, de beslissingen bij gekwalificeerde meerderheid (de tweede meerderheden, meerderheden in de taalgroepen e.d.), de 'alarmbellen', etc., afgeschaft, omdat zij in de weg staan van de werking van de meerderheid die democratisch gevormd is. Bij een geheime coöptatie van het federale parlement (cf. supra) vertegenwoordigen zijn leden de ganse federatie, weliswaar onrechtstreeks verkozen, maar dan wel over de regionale grenzen heen.

De enige uitzondering hierop kan de herziening van de federale grondwet zijn. Alleszins moeten ook de regionale parlementen de federale grondwetswijzigingen afzonderlijk goedkeuren, zoals het past in een federatie.

2. De gouvernementele pariteit tussen Frans- en Nederlandstaligen wordt afgeschaft en wordt niet vervangen door andere gewaarborgde vertegenwoordigingen van delen van het Belgische geheel. De leden van de federale regering zouden bij gewone meerderheid verkozen worden door en uit het federale parlement. Zonder enige nuance.

Niet alleen de premier, maar alle federale ministers en parlamentsleden moeten vanuit een federaal belang beleidsmatig denken en handelen. Die houding is niet in regels te vatten. Die houding is echter wél aan te moedigen door een werkelijk federale basis te geven aan hun mandaat. De cirkel is hiermee rond. Hiermee zijn we bij de eerste paragraaf beland.

* * * * *

23 Volgens recente cijfers van de Nationale Bank draagt Vlaanderen sinds 1997 netto bij ten gunste van het Brussels Gewest. De overdracht van Vlaanderen naar het Waals Gewest is permanent sinds 1980.

Slot

Wat leert dit verhaal? Het toont vooreerst aan dat de machtsbasis en de machtsverdeling in de Belgische Federatie weinig legitiem²⁴ is. Dit blijkt uit de eerste, de tweede en de derde constructiefout. Deze drie fouten brengen schade toe aan de verhouding tussen de beleidsmakers en de kiezers. De ‘virussen’ heten onverantwoordelijkheid en onduidelijkheid. Dit gebrek aan legitimiteit kan technisch vrij eenvoudig gecorrigeerd worden. Belangrijk hierbij is rekening te houden met de maatschappelijke realiteit in België: twee grote groepen die sociaal erg gescheiden leven en toch soms samen moeten werken. De bevoegdheidsstructuur van de Federatie is tevens te weinig afgestemd op het grotere geheel waarvan zij deel uitmaakt, de EU. Hierdoor ontstaat soms een patstelling in de besluitvorming, die resulteert in een passieve houding en eventueel in een Belgische onthouding tijdens beslissingsmomenten in de EU-ministerraad. Een onthouding is nochtans geen neutrale stem: bij meerderheidsbeslissingen staat ze gelijk met een negatieve stem, bij unanieme beslissingen met een positieve stem.

De vierde en vijfde constructiefout bewijzen dat het bi-communautaire antagonisme doorwerkt, in strijd met de maatschappelijke realiteit, bvb. het multiculturele Brussel, en met de economisch-financiële machtsverhoudingen, nl. het Vlaamse overwicht. Deze toestand is het gevolg van het pacificatiemodel op basis van consensus – dus van veto’s, vanaf de grenselgrondwet van 1970 tot de erbij gevoegde ‘toeters en bellen’. Ondanks die harde feiten, heeft men dit model tot vandaag gebruikt. Het heeft de Vlaamse meerderheid gefnuikt, wat een democratisch deficit is, en het heeft Brussel gepromoveerd tot een deelstaat evenwaardig aan de andere deelstaten en dus tot een derde speler i.p.v. tot een bindmiddel.

Nu botst dit pacificatiemodel op zijn grenzen: de abdicatie van de Vlaamse meerderheid leidt tot haar frustratie, omdat een Franstalig veto wordt gebruikt tegen Vlaamse voorstellen tot modernisering en liberalisering. Omdat Wallonië zich voldoende beschermd weet door de instrumenten van dit model, bvb. bijzondere meerderheden en alarmbellen, en financieel ruim gesteund wordt door de Vlaamse bijdrage tot de Federatie, is het de enige regio in Europa die geen ruimere autonomie wenst. De Vlaamse kracht, zowel economisch als demografisch sinds de laatste halve eeuw, werd niet omgezet in macht en dit keert zich nu tegen Vlaanderen. De Vlaamse elite is al decennia hopeloos verdeeld over de politieke organisatie van België²⁵ en ze gaat hierdoor de fundamentele beleidskeuzes uit de weg, hoewel de maatschappelijke evolutie die opdringt via de EU en de rest van de wereld. Ze bereikt nog steeds geen consensus over wat ze met België aan moet en hoe dit land moet functioneren, hoewel het Vlaamse belang voor de hand ligt: de Belgische Federatie domineren bij middel van de demografische meerderheid en de economische kracht, zoals het hoort, omdat Vlaanderen veruit de grootste bijdragen levert. Domineren met grootmoedigheid, maar niet lankmoedig.

Wat is het alternatieve model om dit Vlaamse doel op federaal niveau te bereiken, zo niet om weer een klassieke ronde van ‘defederalisering’ van de Franstaligen af te dwingen? De federale financiering is immers uitgeput en de vergrijzing dient zich aan. Dus kan de hervorming niet meer letterlijk afgekocht worden – bevoegdheden verdelen in ruil voor geld.

24 De Belgische democratie is ook fundamenteel weinig legitiem: ze is partocratisch en elitair. Dit federale pacificatiemodel van een laag democratisch gehalte kan nodig (geweest) zijn voor de aanpak van de drie breuklijnen in het Belgische staatsverband, maar hierdoor is dit model niet verantwoord voor de lagere bestuursniveaus. Dit is een onderwerp voor een andere paper.

25 Rolf Falter, journalist, in 2005: “Zoals Wallonië vijftig jaar lang een sociaal-economische zandbank is geweest – en zeker in Henegouwen nog is, zo is Vlaanderen al tien jaar een politiek dwaallicht. Tussen oud-Vlaamsgezinden en de links-liberale anticommunautaire strekking gaapt een onoverbrugbare kloof.”

Het pacificatiemodel (tijdelijk) ruilen voor het ‘confrontatiemodel’. Vooreerst, waar het nog grondwettelijk mogelijk is, het gebruiken van de parlementaire meerderheid. Tevens betekent dit model van aanpak het treffen van tegenmaatregelen op deelstatelijk bestuursniveau, bij toepassing van het rechtsbeginsel ‘exceptio non adimpleti contractus’ dat algemeen aanvaard wordt in het burgerlijk recht en het internationale recht. Deze zgn. ‘retaliation’ zou erin bestaan dat schendingen van federale regels door een deelstaat worden beantwoord met soortgelijke schendingen door een andere deelstaat, bvb. niet-toepassen van de taalwetgeving in Brussel, in de Vlaamse rand rond Brussel of in taalgrensgemeenten, cf. Komen-Waasten. Uiteraard houdt deze aanpak enig risico in, bvb. een kettingreactie van tegenmaatregelen, maar, tja, ‘noblesse oblige’, ook in de politiek – wie een institutionele ambitie luidkeels verkondigt en blijft verkondigen, creëert verwachtingen en die roepen om realisatie. Een mislukking zal afgerekend worden bij de volgende verkiezingen.

Epiloog

De vijf bovenvermelde constructiefouten vormen echter niet de enige hypothese op België. Er is méér aan de hand, misschien met nog meer gevaar voor de Belgische Federatie. Federale regels worden nl. op een zeer uiteenlopende wijze in de verschillende deelstaten toegepast en gehandhaafd. Dit feit duidt ofwel op een gebrek aan federale loyaliteit, ofwel op een verschillende houding t.o.v. rechtsregels²⁶. Het essay van Patrick Dewael, 'Het Vlaams Manifest - meer ruimte voor de regio's', geeft hiervan een schrijnend voorbeeld i.v.m. de regeling voor werkzoekenden: "... in Wallonië, dat in 2001 tekende voor de helft van de Belgische werklozen, vielen er slechts 7,6% van de Belgische schorsingen in de werkloosheid... Vlaanderen, met 36% van de Belgische werklozen, was daarentegen goed voor 78% van de schorsingen." (blz. 68). In Wallonië staan dertig flitspalen om verkeersovertredingen te bestrijden, in Vlaanderen... duizend tweehonderd. Toch gaat de opbrengst van de boetes minstens voor de helft naar Wallonië.

Deze extreme distorsies in de *federale* beleidsuitvoering *tussen de twee landsdelen die deelstaten* zijn, worden niet langer aanvaard in Vlaanderen. Als federale regels niet ongeveer op dezelfde manier gelden in de ganse federatie, dan ondermijnt deze regionale kloof qua handhaving de federatie zelf. Deze ernstige fout in het functioneren van de Belgische Federatie is niet structureel en daarom is ze moeilijk aan te pakken. Het ‘communitariseren’ of het regionaliseren van de betrokken bevoegdheden is geen aanpak, maar een vlucht voor de Federatie. Wat de oorzaak van deze werkingsfout ook is, het fenomeen is bedreigend. De federale regels zijn bi-communitair voorbereid, afgetoetst en gevalideerd. Van rechtsregels mag men bovendien verwachten dat zij normbevestigend zijn, niet normvestigend²⁷. In de ganse federatie eist men dus terecht dat zij er quasi op dezelfde wijze worden toegepast. In het bestek van deze paper wens ik de aanpak van dit belangrijke knelpunt niet te behandelen.

H. Tombeur, m.a.

26 Een vergelijkbaar probleem van de omgang met rechtsregels doet zich voor in de EU, die twee rechtstelsels kent, het Britse stelsel van de ‘common law’ en het continentale stelsel verspreid met de Franse ‘Code Napoléon’ als basis. Het eerstgenoemde stelsel steunt vooral op het oplossen van rechtsgeschillen, ‘bottom up’, en het tweede ontstaat uit een politieke wilsuiting, die gecreëerd is van bovenaf ‘top down’. Dit heeft ertoe geleid dat de ‘common law’ als een geheel van *minimale* gedragsregels wordt beschouwd en de continentale normen als *maximale, ideale* gedragsregels. De tolerantiegraad van de schending van normen is dus totaal verschillend tussen beide rechtstelsels. Bovendien kent de EU breuklijnen qua naleving door de machthebbers van de geldende rechtsregels. Hun vrijheid neemt toe van West naar Oost.

27 Voor basisregels om beleid te maken en effectief te implementeren, verwijs ik graag naar het naslagwerk van dr. Leo Klinkers, Vakvereisten voor Politiek en Beleid, bvba KPPC, Meise, 2002 (ISBN 90-807632-1-7).