

DE COPERNICAANSE OMWENTELING IN BELGIË: VOOR EEN BETER BEGRIP

Auteur: Kris Peeters¹

I. VOORWOORD

1. "Alleen een federaal staatsbestel vermag de eigenheid van de deelstaten veilig te stellen. Het ligt voor de hand dat een federale staatsordening enkel mogelijk is wanneer bij de deelstaten een duidelijk uitgesproken wil bestaat om samen te blijven. De staatsmacht op evenwichtige wijze verdelen is immers niet voldoende; er moet ook een politieke wil aanwezig zijn om samen te blijven. Het federale gezag en de deelstaten moeten derhalve op permanente wijze samenwerken en rekening houden met elkaars bevoegdheid. In een federaal staatsbestel zijn er in wezen twee gesprekspartners: de federale macht en de deelstaten. Van hun loyale samenwerking hangt het voortbestaan van de federale staat af. Die staatstheorie vereist een permanente dialoog tussen de federatie en de deelstaten (...) en tussen deze laatste onderling. (...) Dat is één aspect van de zo dikwijls genoemde bondstrouw of federale loyaliteit."²

Met deze rake woorden inspireerde professor emeritus dr. Robert SENELLE de jongste generatie van politici in hun opvattingen over het federale België. Het zal niemand zijn ontgaan dat de federale staat België momenteel op een keerpunt is gekomen in haar nochtans jonge bestaan. Het klassieke Belgische federale model dat tot op heden de dienst uitmaakte, is door de feiten achterhaald. Waar voorheen algemeen aanvaard werd dat de Gemeenschappen en de Gewesten als planeten rond de federale zon draaiden, kan deze stelling vandaag niet langer opgang maken. De federale staat heeft een beperkte eigen opdracht en dient in eerste instantie de deelstaten in hun beleid te ondersteunen.³ Zoals ook voor andere federale staten geldt, komt het de deelstaten toe te bepalen welke kerntaken zij nog gemeenschappelijk behartigd wensen te zien door een federale overheid.

2. Met oprecht genoegen en gepaste eerbied aanvaardde ik dan ook de opdracht om een bijdrage te leveren aan het Liber Amicorum voor professor emeritus dr. Robert SENELLE, die met zijn negentig omwentelingen rondom de zon en zijn onuitputtelijke expeditietochten doorheen het constitutionele bos, als geen ander de kennis van de natuurwetten en de staatsrechtelijke wetenschap kan verzoenen om de auteur van onderhavige bijdrage met enige zachtmoedigheid en mildheid tegemoet te treden in de keuze van zijn onderwerp: een Copernicaanse omwenteling in de opvattingen over het federale België respecteert de federale logica en vergroot de democratische instemming van de Belgische bevolking met haar instellingen. Ofwel, de Copernicaanse omwenteling: voor een beter begrip!

II. BELGIE IS EEN FEDERALE STAAT

3. Artikel 1 van de Belgische Grondwet luidt sinds 1993 als volgt: "België is een federale staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten." Deze grondwettelijke bepaling is van recente datum, met name dateert zij van 1993, toen de zogenaamde Sint-Michielsakkoorden werden gesloten. Er kan moeilijk worden ontkend dat deze hervorming op een breed politiek en maatschappelijk draagvlak berustte, vermits zij de steun kreeg van ruim tweederde van de leden van de parlementaire kamers.

4. Het is dus geen Vlaamse eis dat België een volwaardige federatie zou worden: het is de Belgische werkelijkheid dat België een federale staat is, die met zoveel woorden in artikel 1 van de Grondwet

¹ De auteur is minister-president van de Vlaamse Regering, maar deze bijdrage vormt het product van zijn vrijheid op een persoonlijke mening.

² R. SENELLE, *Kronieken van de Vlaamse Staatswording, over de identiteit van het Vlaming-zijn*, samengesteld door E. VAN DE VELDE en E. CLEMENT, Tielt, Lannoo, 1999, p. 19-20.

³ De auteur zal in het onderhavige artikel gebruikmaken van de term "federale staat". Hiermee wenst de auteur echter geen voorkeur uit te spreken voor een "federale" staat boven een "confederale" opvatting van het staatshuishouden. De auteur besloot echter om geruisloos om deze discussie heen te slalommen, gelet op de begripsverwarring die nog steeds bestaat over de concepten "federale staat" en "confederale staat". De terminologische discussie overstijgt immers het bestek van deze bijdrage.

verankerd ligt. De overgrote meerderheid van de Vlamingen trekt voornamelijk het bestaan van de Belgische federatie niet in twijfel en is van oordeel dat deze nog steeds een dienstbare rol te spelen heeft.

III. DEELSTATEN MOETEN ROL HEBBEN IN DE VERDELING VAN DE BEVOEGDHEDEN

5. In het debat over de herschikking van de bevoegdheden tussen de federale staat en de deelstaten, hebben de deelstaten tot op heden geen stem. Ingevolge artikel 67 van de Grondwet telt de Senaat weliswaar een beperkt aantal gemeenschapssenatoren, maar dit aantal voldoet niet om van een echte inspraak te gewagen in de debatten die de staatshervorming omvatten. Ook de aanwezigheid van taalgroepen in de parlementaire federale kamers kan de honger van de deelstaten naar meer inspraak onmogelijk stillen.⁴ De gemeenschapssenatoren en de taalgroepen worden trouwens niet geacht hun respectieve Gemeenschappen te vertegenwoordigen: ingevolge artikel 42 van de Grondwet vertegenwoordigen de leden van beide Kamers de Natie en niet enkel degenen die hen verkozen hebben.⁵

These

6. We kunnen niet voorbijgaan aan de vaststelling dat het Belgische federalisme, net zoals in Spanje en het Verenigd Koninkrijk, ongetwijfeld een centrifugaal karakter vertoont, waarbij de deelstaten hun rechtspersoonlijkheid pas verkregen hebben, nadat de staat België hen die gegeven had. Dit in tegenstelling tot andere buitenlandse federale verschijningsvormen zoals de Verenigde Staten van Amerika, Duitsland en Zwitserland, maar ook zoals de Europese Unie, die van onderuit werden opgebouwd (centripetaal).

7. De centripetale logica brengt met zich dat wanneer twee onafhankelijke, soevereine staten zich wensen te verenigen in een federatie, het de samenstellende delen zijn die de bevoegdheden van de federatie zullen omschrijven. Wanneer de samenstellende delen geen akkoord bereiken over de samen uit te oefenen bevoegdheden, blijven deze bevoegdheden bij de deelstaten rusten. In centrifugale staten is het echter gebruikelijk dat de bevoegdheden van de samenstellende delen geleidelijk worden losgemaakt van deze van de unitaire Staat die historisch deze bevoegdheden altijd zelf heeft uitgeoefend. Gesteld dat de deelstaten een rol zouden kunnen vervullen bij het afbakenen van de bevoegdheidsferen, dan nog is een akkoord tussen de beide grote Gemeenschappen nodig om bevoegdheden van de federale staat naar de deelstaten over te hevelen.

Antithese

8. Deze historische vaststelling houdt echter het gevaar in dat steeds weer een zeer eenzijdige invulling wordt gegeven aan één der constitutieve grondslagen van het federaliseringsproces, met name het beginsel van de subsidiariteit. Waar een volwaardige lezing van de subsidiariteit een alomvattend onderzoek impliceert naar de vraag welk bestuursniveau het best geschikt kan worden geacht om een welbepaalde bevoegdheid uit te oefenen, dwingt het klassieke centrifugale federalisme er ons toe deze vraag te verengen tot een onderzoek naar de vraag of een welbepaalde bevoegdheid niet beter door de deelstaten zou worden uitgeoefend. De vraag of een bevoegdheidsuitoefening door de federale staat tot schaalvoordelen leidt, wordt niet beantwoord, omdat de vraagsteller steeds dezelfde is, meer bepaald de federale grondwetgever of bijzondere wetgever: deze richt zijn onderzoek vaak enkel op de positieve en negatieve effecten van schaalverkleining, niet op deze van schaalvergroting. Nochtans dwingt ook artikel 5 van het EG-Verdrag tot een omkering, dan wel minstens een aanvulling van onze klassieke Belgische lezing van het subsidiariteitsprincipe: volgens het principe van de subsidiariteit en op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheden vallen, treedt de Gemeenschap slechts op "indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter

⁴ D. HEREMANS en P. VAN ORSHOVEN, "De puntjes op de 'i' in 'federatie'", *De Standaard* 7 september 2007.

⁵ Zie ook K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, p. 127-129.

door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.” Ofschoon deze definitie moet gelezen worden tegen de achtergrond dat de EG van onder naar boven is opgebouwd, heeft ze desalniettemin een universele waarde. Een ietwat boude en ambitieuze lezing van dit artikel 5 EG-Verdrag is dat de federatie enkel die bevoegdheden uitoefent in zoverre dat dit voor de deelstaten voordeliger is dan ze zelf uit te oefenen.

9. Aan deze idee van efficiëntie wens ik echter ook zeer uitdrukkelijk de idee van de basisdemocratie te verbinden als één van de constitutieve elementen van de subsidiariteit: om bij de uitoefening van bevoegdheden een zo breed mogelijk democratisch draagvlak onder de burgers te garanderen, wordt deze uitoefening van bevoegdheden mijns inziens best zo dicht mogelijk bij de burgers geconcentreerd, tenzij de noodzaak zich opdringt om de bevoegdheid op een hoger niveau uit te oefenen, omdat dit bijvoorbeeld tot schaalvoordelen kan leiden. Maar zelfs in die hypothese is het van belang dat kan worden aangetoond dat de betrokken bevoegdheid er zich toe leent om op een hoger niveau te worden uitgeoefend, zonder het democratische draagvlak te doen verdwijnen. Kortom, staten worden beter van onder naar boven opgericht en gestructureerd.⁶ Dit verruimt de subsidiariteit van een eenvoudige efficiëntiemeter tot een democratische parameter.

10. Wanneer het subsidiariteitsvraagstuk echter niet in de eerste plaats vanuit de invalshoek van artikel 5 EG-Verdrag en de basisdemocratische toets wordt bekeken – een gevaar dat mijns inziens steeds acuut is in federale staten die van boven naar beneden worden opgebouwd – wordt het onmogelijk om de vraag naar het geschikte bevoegdheidsniveau zuiver tegemoet te treden. Wanneer men een voorstel van bevoegdheidsoverdracht van de federale staat naar de deelstaten op de politieke agenda wenst te plaatsen, is het niet denkbeeldig dat redelijke argumenten worden verdrongen door het politieke argument dat de federale overheid moet inboeten. Uiteraard kunnen subsidiariteitsvraagstukken niet strikt wetenschappelijk beantwoord worden. Wel worden de deelstaten steeds in het defensief gedwongen doordat zij de voordelen van schaalverkleining moeten aantonen: kunnen tot dan toe door de federale overheid uitgeoefende bevoegdheden door de deelstaten worden uitgeoefend, zonder verlies van efficiëntie? Het uitgangspunt dat bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de burgers moeten worden uitgeoefend ontbreekt in deze vraagstelling. De federale overheid wordt doorgaans ontheven van de verplichting om haar eigen handelen te verantwoorden op het domein waarvan de overheveling door de deelstaten wordt gevraagd. Het volstaat voor de tegenstanders van een verdere regionalisering om de efficiëntie van een bevoegdheidsuitoefening door de deelstaten in twijfel te trekken, zonder voorafgaand aan ‘self assessment’ te moeten doen. Ik ben dan ook de mening toegedaan dat een debat over een subsidiaire uitoefening van bevoegdheden eerlijker en transparanter kan verlopen tussen de deelstaten dan waar het vooralsnog gevoerd wordt, namelijk op het federale bevoegdheidsniveau.

11. Klassiek wordt naast het subsidiariteitsprincipe ook een tweede criterium naar voren geschoven om de noodzaak aan federalisering te meten, meer bepaald de heterogeniteit van preferenties.⁷ Zelfs indien het vanuit het oogpunt van de subsidiariteit beter zou zijn om een bevoegdheid op het federale niveau te situeren, verdient het niettemin de voorkeur de bevoegdheid aan de deelstaten toe te wijzen indien er een dermate verschil in beleidsvoorkeur tussen de deelstaten bestaat dat de federale beleidsmakers onontwarbare compromissen zouden moeten sluiten die uiteindelijk geen van beide deelstaten kunnen tevreden stellen. Denk bijvoorbeeld aan de gezondheidszorg waar Vlaanderen andere keuzes wenst te maken dan Wallonië: zo speelt de huisarts in Vlaanderen een meer centrale rol in het beheer van het globale medische dossier dan de gespecialiseerde arts. Om deze verschillen in preferenties te detecteren, is het van belang dat de deelstaten mee aan de communautaire onderhandelingstafel schuiven. Die verschillen zij vaak het rechtstreekse gevolg van een verschillend beleid dat de deelstaten voeren met betrekking tot de hun reeds toegewezen bevoegdheidsdomeinen, zo bijvoorbeeld het welzijns- en preventieve gezondheidsbeleid.

12. Tenslotte is het van belang dat bevoegdheden homogeen worden toegewezen, zodat er geen conflicten kunnen ontstaan bij de uitoefening van verwante bevoegdheden op verschillende beleidsniveaus. Dit criterium reikt verder dan alleen maar het toekennen van homogene bevoegdheidspakketten. Bij het toekennen van een homogeen bevoegdheidspakket aan het ene niveau en een ander homogeen pakket aan het andere niveau, kan er immers oversijpeling

⁶ W. VAN GERVEN, *o.c.*, p. 444.

⁷ D. HEREMANS en P. VAN ORSHOVEN, “De puntjes op de ‘i’ in ‘federatie’”, *De Standaard* 7 september 2007.

optreden: de uitoefening van pakket A op niveau A kan problemen creëren voor de uitoefening van pakket B op niveau B. Bij de toedeling van zelfs homogene pakketten moet dus nog steeds acht geslagen worden op de onderlinge band tussen de pakketten. Zo dient men bijvoorbeeld te voorkomen dat de ene overheid uitgaven doet die ten goede komen aan niet-residentiële burgers zonder dat die burgers deelnemen in de (fiscale en parafiscale) lasten die aan die uitgave verbonden zijn⁸, ook wel het probleem van de zgn. oversijpelingseffecten genoemd.

Daarbij is het van belang dat de afzonderlijke overheden zich houden aan een evenredige uitoefening van de bevoegdheden: een overheid mag bij het voeren van het aan die overheid toegewezen beleid geen maatregelen treffen die het een andere overheid bovenmatig bemoeilijken om het aan die laatste overheid toegewezen beleid doelmatig te voeren, zonder dat daarvoor een minimum aan redelijke gronden voorhanden is. Wanneer de federale staat en de deelstaten zich niet aan deze ongeschreven regel houden, kunnen hun besluiten en decreten op die grond worden aangevochten bij de Raad van State en het Grondwettelijk Hof.⁹ De betrokkenheid van de deelstaten bij het herschikken en overdragen van bevoegdheden zal dit risico verkleinen. Tijdens onderhandelingen over een verdere hervorming van de federale staat, zal de expertise van de deelstaten een nuttig en behulpzaam instrument zijn om tot een coherente bevoegdheidsverdeling te komen die op het ontstaan van conflicten kan anticiperen. Die kans wordt nu pas geboden, nadat het conflict zich heeft voorgedaan: als voorbeeld kunnen we de rol van de deelstaten in het Overlegcomité vermelden dat samen dient te komen telkens zich een belangenconflict voordoet.

Synthese

13. We mogen niet blind blijven voor de fundamentele “missing link” in het traditionele denken over de centrifugale federale staat: ook indien men rekening houdt met de centrifugale richting van de Belgische staatshervorming, blijft opvallen dat de deelstaten volstrekt afwezig zijn in de onderhandelingen over een hervorming van de federale staat.

14. Er kan alvast tegemoet worden gekomen aan bovenstaande tegenstelling door in de Grondwet een oplossing te bieden voor de tot op heden onbestaande rol van de deelstaten in het mechanisme van de bevoegdheidsverdeling. Het is billijk en niet geheel onlogisch dat deelstaten inspraak wensen in een debat dat de kern van hun constitutionele toekomst binnen het federale kader raakt. Prof. em. dr. R. SENELLE noemt deze inspraak zelfs als één van de onmisbare elementen van elk fatsoenlijk federaal staatshuishouden: “De deelstaten nemen als deelstaat altijd deel aan de herziening van de federale grondwet die de bevoegdheidsverdeling tussen federatie en deelstaten vastlegt.”¹⁰ Daarom ook mijn voorstel om elk federaal debat over bevoegdheidsverdeling verplicht te laten voorafgaan door een dialoog tussen de deelstaten die tot een meer omvattend antwoord zal leiden op het subsidiariteitsvraagstuk: alvast zal nu ook worden onderzocht of de federale staat – gelet op de vooropgestelde criteria – wel meest geschikt is om een welbepaalde bevoegdheid uit te oefenen.

15. Ook de federale overheid heeft een belangrijke rol te vervullen in het verdelingsmechanisme van de bevoegdheden over de federale staat en de deelstaten. Hoger hebben we reeds aangegeven dat de eenzijdige betekenis die in het klassieke federale België aan het subsidiariteitsbeginsel wordt toegekend, niet langer houdbaar is en moet worden aangevuld. Dat impliceert niet dat deze betekenis als dusdanig moet worden verworpen. De vraag stellen naar de positieve en negatieve effecten van schaalvergroting – wat doen we nog samen? – staat er niet aan in de weg dat we ons nog steeds de vraag moeten stellen of bepaalde bevoegdheden er zich toe lenen om door de deelstaten goed bestierd te worden. Ofschoon we ervan moeten uitgaan dat bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de burgers moeten worden uitgeoefend, blijft zelfkritiek op zijn plaats. Meer in het bijzonder mag dus niet worden voorbijgegaan aan de vraag van centrifugale federalisten of de uitoefening van een bevoegdheid door de deelstaten even bevredigend zou verlopen. In centripetaal georganiseerde federale staten zal de noodzaak om het subsidiariteitsbeginsel vanuit deze invalshoek te bekijken minder worden gevoeld, daar de samenstellende delen enkel dienen te beslissen wat samen kan gedaan worden en wat niet. Waar de deelstaten in staat kunnen worden geacht de uitoefening van bevoegdheden door de federale overheid kritisch tegemoet te treden in

⁸ *Ibid.*

⁹ Zie o.m. J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, p. 1113-1114.

¹⁰ R. SENELLE, *o.c.*, p. 19.

het licht van het subsidiariteitsprincipe, kan de federale overheid even kritisch een omgekeerd onderzoek verrichten, met name naar de overeenstemming van subsidiariteit en uitoefening van bevoegdheden door de deelstaten.

Ook bij de toepassing van de andere "verdelende criteria" heeft de federale staat een belangrijke bijdrage te leveren. Het spreekt immers voor zich dat de federale overheid dagelijks de verschillende preferenties inzake beleid "aan den lijve" ondervindt en eveneens vragende partij is voor homogene bevoegdheidspakketten en het terugdringen van oversijpelingeffecten.

16. Samengevat sta ik voor dat de deelstaten een gezamenlijk voorstel tot een nieuwe bevoegdheidsverdeling aan de federale grondwetgever of bijzondere wetgever aanbieden. Vervolgens wordt ook aan deze laatste zeggenschap geboden in het 'wegen' van de hierboven beschreven criteria. Deze formule kan vergeleken worden met 'het voorstel tot beslissing', zoals reeds opgenomen in verscheidene bevoegdheidsverdelende bepalingen uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989.¹¹ De grondwetgever of de bijzondere wetgever kunnen bijgevolg geen verdere stappen in de staathervorming zetten, zonder medewerking van de deelstaten. Deze nieuwe checks-and-balances respecteren de bijzondere ontstaansgeschiedenis van het federale België, maar maken van de deelstaten desalniettemin een onmisbare schakel in het proces van bevoegdheidstoewijzing.

17. Deze idee kan nauwelijks origineel genoemd worden gelet op de vermelding ervan in het regeerakkoord¹² van de regering Martens VIII en de grondwettelijke verankering ervan in Spanje. Ook in de centrifugale Spaanse 'federatie' nemen de gemeenschappen actief deel aan het debat over de herschikking van de bevoegdheden tussen de nationale overheid en de respectieve deelstaten. Artikel 143 van de Spaanse Grondwet bepaalt dat de gemeenschappen, binnen de mogelijkheden die de Grondwet hen biedt, om meer autonomie kunnen verzoeken. Voorafgaand aan hun "staathervorming", dient dan door de parlementaire vergadering van de betrokken gemeenschap een ontwerp van autonomiestatuut te worden opgemaakt dat vervolgens, eventueel na goedkeuring door de bevolking van de betrokken gemeenschap bij referendum, voor overleg wordt voorgelegd aan de nationale overheid. Enkel die bevoegdheden die niet uitdrukkelijk door artikel 149 van de Spaanse Grondwet aan de nationale staat zijn voorbehouden, komen in aanmerking om middels het autonomiestatuut naar de gemeenschappen te worden overgedragen. Dat moet dan wel uitdrukkelijk gebeuren in het statuut, want het residu berust bij de nationale staat. De Spaanse casus onderscheidt zich wel van de Belgische door het asymmetrische karakter van het Spaanse federalisme.¹³ De deelstaten onderhandelen elk hun eigen autonomiestatuut en dat hoeft niet noodzakelijk op hetzelfde moment te zijn.¹⁴

¹¹ O.m. art. 6, §1, VI, tweede lid, 2° Bijzondere Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, B.S. 15 augustus 1980; art. 49, §6 Bijzondere Wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, B.S. 17 januari 1989. Zie ook R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, p. 79: "In geval van beslissing op voorstel of voorstel van beslissing, wordt de beslissing van de bevoegde overheid afhankelijk gemaakt van een voorstel van een andere overheid, maar de beslissende overheid blijft volledig vrij al dan niet de voorgestelde beslissing te nemen. Voorstel en beslissing zijn van mekaar losstaande handelingen, doch het voorstel kan geen uitwerking hebben wanneer de beslissing niet wordt genomen. Anderzijds kan geen beslissing genomen worden die afwijkt van het voorstel. Om die reden dient de beslissing op voorstel te worden beschouwd als een procédé dat de beslissingsbevoegdheid verdeelt."

¹² Zie o.m. *Parl. St. Senaat*, BZ 1991-1992, 100-29/3, p. 6 en p. 15; F. DELPÉRIÉ en A. ALEN, *l.c.*, p. 349: "De exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid zullen evenals die van de Gemeenschappen en de Gewesten expliciet worden toegewezen. De residuaire bevoegdheid komt toe aan de deelgebieden, hetzij aan de Gemeenschappen, hetzij aan de Gewesten, in functie van de aard van de bevoegdheid die hun respectievelijk zijn toegekend en, in geval van conflict, aan de Gewesten. Een residuaire bevoegdheid kan echter aan de nationale overheid worden toevertrouwd, hetzij ten gevolge van een akkoord onder de deelgebieden, hetzij ten gevolge van een beslissing van de Kamer en Senaat bij dubbele meerderheid. Met betrekking tot de impliciete bevoegdheden, blijven de bepalingen van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing. Deze zullen nu ook gelden voor de nationale overheid."

¹³ R. SENELLE, *o.c.*, p. 16-18 en p. 32; M. STORME, *Overzicht van buitenlandse rechtsstelsels met inleiding tot de rechtsvergelijking*, <http://webh01.ua.ac.be/storme>, p. 244-246.

¹⁴ Volgens M. STORME werd het "Estatut" van Catalonië in 1979 vastgesteld. In 2006 werd een aanpassing van het statuut voorgesteld en ook bij referendum goedgekeurd. Het autonomiestatuut van Baskenland dateert van 1980. Galicië en Andalusië volgden in 1981. Ook de andere dertien gemeenschappen bekwamen sinds 1981

Dit onderscheid heeft tot gevolg dat de inspraak van de deelstaten in België toch anders zal moeten worden georganiseerd dan in Spanje. Waar het overleg in Spanje gevoerd wordt tussen de nationale staat en de betrokken gemeenschap, dient het in het federale België mijns inziens plaats te hebben tussen de deelstaten onderling, waarna deze een gezamenlijk voorstel tot herziening van de bevoegdheden kunnen voorleggen aan de federale grondwetgever of de bijzondere wetgever. België is immers niet vertrouwd met een 'federalisme met twee snelheden': ofschoon ik dit asymmetrisch federalisme als theoretisch concept niet op voorhand wens te verwerpen, lijkt het mij moeilijk verzoenbaar met de Belgische praktijk van ons federalisme 'met zijn tweeën', daar dit zou impliceren dat één deelstaat vóórloopt op de andere en federale ministers sommige van hun bevoegdheden nog enkel zouden kunnen uitoefenen ten overstaan van één van de twee deelstaten. Deze werkwijze zal mijns inziens alleen maar tot meer wrevel en meer onbegrip aanleiding geven. Bijgevolg is het niet raadzaam dat de deelstaten elk hun eigen voorstel van autonomiestatuut aan de federale overheid zouden voorleggen, zonder voorafgaand overeenstemming te hebben bereikt over eenzelfde voorstel van statuut.

IV. ARTIKEL 35 VAN DE GRONDWET: TOT VOLTOOIING VAN DE FEDERALE STAAT

18. In tweede instantie wens ik deze bijdrage ook aan te grijpen om mijn standpunt te verduidelijken nopens artikel 35 van de Grondwet. Dit artikel, in de Grondwet ingevoegd in 1993, stelt de overdracht van de residuaire bevoegdheden naar de Gemeenschappen en de Gewesten in het vooruitzicht en maakt de federale overheid bevoegd voor die "aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen". Deze overdracht wordt afhankelijk gemaakt van de totstandkoming van een bijzondere wet die de voorwaarden bepaalt waaronder en de wijze waarop deze omkering van de aloude logica kan plaatsvinden. Bijkomend zal in de Grondwet een artikel moeten worden ingevoegd dat de lijst met de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid bevat.

Overheveling van de residuaire bevoegdheden: een vloek of een zegen?

19. Ik kan niet voorbij aan de bezwaren die reeds sinds het ontstaan van artikel 35 van de Grondwet door grondwetsspecialisten werden ingeroepen.

Zo is algemeen aanvaard dat de uitoefening van de residuaire bevoegdheden in centripetale federale staten toekomt aan de deelstaten. Het is immers vanzelfsprekend zonder nut en strijdig met de centripetale logica om de residuaire bevoegdheden niet bij de samenstellende delen te leggen die immers over een "oorspronkelijke" autonomie beschikken.

In centrifugale federale staten daarentegen heeft de centrifugale logica ook zijn gevolgen voor de plaatsbepaling van het residu. Het is prima facie niet onbegrijpelijk dat het overkoepelende geheel die bevoegdheden behoudt die niet uitdrukkelijk aan de deelstaten worden toegekend.¹⁵

21. Ofschoon wetenschappelijk onbetwistbaar, mag deze vaststelling ook hier echter geen hinderpaal zijn om de discussie aan te gaan. Het centrifugale karakter van onze Belgische staat kan mijns inziens historisch verklaren waarom het residu zich op het niveau van de federale staat situeert, heeft als het ware een declaratief karakter, maar mag niet verworpen tot een (juridisch bindende) richtlijn om ook in de toekomst het residu aan de deelstaten te onthouden. Het federalisme is immers voortdurend in beweging. De historische realiteit ontslaat politici niet van de verantwoordelijkheid om het democratisch functioneren van de staat te herdenken, wanneer dat nodig blijkt.

22. Het niet overhevelen van de residuaire bevoegdheden toont mijns inziens aan dat het federale karakter van de Belgische staat nog voor verdieping vatbaar is.¹⁶ Ook andere nog ontbrekende elementen zijn normaal bouwstenen van een volwaardig federaal huis. Ik vermeld ze terloops: een

'hun' statuut, dat echter erg gelijklopend is en sinds een organieke wet van 1992 kunnen de statuten van deze laatste dertien gemeenschappen ongeveer identiek worden genoemd. Zie hiervoor M. STORME, *o.c.*, p. 247.

¹⁵ F. DELPÉRIÉ en A. ALEN, "De residuaire bevoegdheden", *R.W.* 1991, p. 345.

¹⁶ J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN, J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, p. 312-314; W. VAN GERVEN, "Over natie-staat en burger-staat, België en Europa, federatie en confederatie, *Liber Amicorum Frans Vanistendael*, Herentals, Knops, 2007, p. 450-451.

volwaardige bevoegdheid voor de deelstaten om belastingen te heffen (fiscale autonomie), een stevig verankerde loyauteitsverplichting en een Senaat van de deelstaten...¹⁷

23. Zoals hoger opgemerkt, strookt het mijns inziens met de subsidiariteit dat bevoegdheden eerder door het laagste bestuursniveau worden uitgeoefend dan door het hoogste. Zonder voorbij te willen gaan aan de vraag naar de positieve en negatieve effecten van schaalverkleining, lijkt het mij nuttig dat ook hier bij elke bevoegdheid de vraag wordt gesteld of ze er zich toe leent 'om de uitoefening ervan van de burgers te verwijderen' en of ze wel efficiënt door de federale overheid kan worden uitgeoefend. In de beste der werelden, zou dit tot gevolg hebben dat een exclusieve lijst met deelstatelijke bevoegdheden wordt opgesteld en één met federale bevoegdheden en dat het residu volledig verdampt. We moeten er naar streven om het aantal residuaire bevoegdheden zo beperkt mogelijk te houden, en de weinige residuaire bevoegdheden die nog resten, onder te brengen bij de deelstaten.

24. Vlaanderen heeft in het kerntakendebat een gelijkaardige propositie verdedigd in de taakverdeling tussen de gemeenten en de provincies, waarbij de gemeenten een open, meer algemene rol wordt toegemeten en de provincies op de eerste plaats een ondersteunende taak krijgen toegewezen met een gesloten bevoegdheidspakket. Waar artikel 41 van de Grondwet vaag blijft, zowel wat de taakomschrijving van de gemeenten als die van de provincies betreft en hen enkel opdraagt "de uitsluitende gemeentelijke of provinciale belangen" te regelen, definieert artikel 2 van het Provinciedecreet die provinciale belangen als bovenlokale taakbehartiging, ondersteunende taken en interbestuurlijke samenwerking. Tevens oefenen zij alle andere opdrachten uit die de wet of het decreet hen toevertrouwen.¹⁸ De taakomschrijving van de gemeenten wordt in het gemeentedecreet bewust vager gehouden, met bovendien een uitdrukkelijke verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel dat het ruimere bevoegdheidspakket van de gemeenten ten opzichte van de provincies verantwoordt.¹⁹

Aanpassing van het financieringskader

25. Het antwoord op de vraag welke bevoegdheden de deelstaten door de federale staat wensen uitgeoefend te zien, heeft ook een rechtstreekse invloed op het financieringskader waarbinnen de federale staat, de Gemeenschappen en de Gewesten hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. Het huidige financieringsmodel is in dat opzicht niet langer houdbaar. Ook daar zal de Copernicaanse omwenteling haar gevolgen doen voelen. Een verruiming van de fiscale bevoegdheden dringt zich op: waar de deelstaten heden ten dage begrotingsdotaties vanuit de federale schatkist mogen ontvangen, zal deze beweging moeten worden omgekeerd, zodra de residuaire bevoegdheden overgaan op de deelstaten. Het prijskaartje van het residu zal zich immers pas openbaren aan de kassa, bij gebrek aan een voorafgaand boodschappenlijstje.²⁰

¹⁷ W. VAN GERVEN, *o.c.*, p. 450-451.

¹⁸ Art. 2 Provinciedecreet van 9 december 2005, B.S. 29 december 2005 luidt als volgt:

"Overeenkomstig artikel 41 van de gecoördineerde Grondwet zijn ze bevoegd voor de regeling van de provinciale belangen. Tot die provinciale belangen behoren met name: 1° de bovenlokale taakbehartiging. Een taakbehartiging is bovenlokaal als ze aangelegenheden van lokaal gemeentelijk belang overstijgt, voorzover ze streekgericht blijft en gericht is op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie; 2° ondersteunende taken op verzoek van andere overheden; 3° het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio, met inbegrip van samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, binnen de grenzen vastgelegd door de Vlaamse Regering, zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking. Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, oefenen de provincies ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd."

¹⁹ Art. 2 Gemeentedecreet 15 juli 2005, B.S. 31 augustus 2005 luidt als volgt:

"Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen. Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd."

²⁰ Zie o.m. *Parl. St. Senaat*, BZ 1991-1992, 100-29/3, p. 9-10.

26. Zelfs in het huidige systeem van verdeling van bevoegdheden, waarbij de residuaire bevoegdheden bij de federale staat rusten, worden we met een immens financieringsprobleem geconfronteerd. Vandaag hebben de deelstaten in België een aandeel van 23,2% in de globale overheidsuitgaven. De bijdrage in de overheidsinkomsten bedraagt daarentegen slechts 9%. Het gevolg van deze scheef trekking is een financieringskloof van 61%. De deelstatelijke belastingopbrengsten volstaan overduidelijk niet om de financieringsbehoeften te dekken. Dit in tegenstelling tot Canada en Oostenrijk waar de financieringskloof respectievelijk slechts 15% en 30% bedraagt. De lokale Belgische overheden worden geconfronteerd met een financieringskloof van hooguit 40%.²¹ De lokale overheden hebben op dit moment dus meer fiscale autonomie dan de deelstaten!

V. TOT BESLUIT

27. In mijn pleidooi voor een omkering van de federale logica geniet ik het voorrecht en het geluk - waar politici zo naar streven, maar dat ze meestal moeten ontberen - om mij gesteund te voelen door sommige uitstekende constitutionalisten, en met name door professor emeritus dr. Robert SENELLE. Waar politici de meerwaarde en de uitvoering van hun politieke ideeën vaak kunnen steunen op het bezit van enige democratische legitimiteit die hen door de kiezer werd geschonken, is het aangenaam om vast te stellen dat zij in hun voorstellen worden bijgetreden door academici wiens inbreng in het debat gestoeld is op rationeel denken en op hun voeling met de wetenschappelijke waarheden. Net als ikzelf, drukte prof. em. dr. Robert SENELLE meermaals op het belang van een dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap, ook wanneer die dialoog de toekenning van bevoegdheden aan de federale staat en aan de Gemeenschappen tot onderwerp heeft. "België heeft een lange en eerbiedwaardige parlementaire traditie. Laten we dus de dialoog van volk tot volk plaatsen waar hij altijd zou moeten plaatsvinden, namelijk op het vlak van de deelstaatparlementen eerst en, voor de herziening van de grondwet, op het vlak van het federale parlement later. Dient immers de bevoegdheid tot de bepaling van het toekomstig Belgisch samenlevingsverband niet in handen gelegd te worden van degenen die daartoe verkozen zijn? Hoe kan men van een onderhandeling van gemeenschap tot gemeenschap gewagen indien aan deze onderhandelingen niet alle ideologische fracties, die een belangrijk deel van de stemgerechtigde kiezers vertegenwoordigen, kunnen deelnemen? (...) Als de meerderheid van de leden van de Vlaamse Raad eenmaal een akkoord over het constitutioneel model heeft bereikt, kunnen de onderhandelingen door een delegatie ervan met een afvaardiging van de Waalse Gewestraad aanvangen. De delegatie van de Vlaamse Raad moet uiteraard vertegenwoordigers van alle, en niet van sommige, politieke fracties tellen. Pas nadien, wanneer een definitief akkoord is bereikt, kunnen de ontwerp teksten aan de federale regering (...) worden aangereikt met het oog op herziening van die artikels van de grondwet die aan wijziging toe zijn."

28. Vlaanderen heeft zijn verantwoordelijkheid in deze niet geschuwd. In 1999 schaarde een overgrote meerderheid van de leden van het Vlaams Parlement zich achter de uitvoering van de veelbesproken "vijf resoluties". Daarmee gaven zij expliciet aan hoe zij aankeken tegen de constitutionele toekomst van de Vlaamse deelstaat binnen het federale kader. Als uitvoerende macht heeft de Vlaamse Regering zichzelf tot taak gesteld om de uitvoering van deze resoluties te benaarstigen. Hiervoor richt zij een beleefd, doch dringend verzoek aan die andere grote Gemeenschap in dit land, om samen met Vlaanderen in dialoog te treden over de toekomst die wij samen weggelegd zien voor het federale België en de rol die de deelgebieden daarin te vervullen hebben. Het komt de samenstellende delen toe te bepalen wat zij samen wensen te doen!

29. Als wij verder "de toekomst willen winnen" voor de Vlamingen en de Franstaligen, dan is een Copernicaanse omwenteling voor beide deelstaten van groot belang.

²¹ K. ALGOED, D. HEREMANS, T. PEETERS, *Vorrang geven aan meer financieel-fiscale verantwoordelijkheid in een nieuwe staatshervorming*, 2007, Faculteit Economische en Toegepaste Wetenschappen KUL, Leuven, p. 7-8.