DE WEG NAAR DE OPEN DIALOOG

AANZET VOOR EEN NIEUWE STAATSHERVORMING

"Citizenship is a social construction based on a mutual acceptance in a political community, not a fact of birth into a blood-based nation".

Jürgen Habermas in
"The Postnational Constellation"

VAN EEN UNITAIR NAAR EEN FEDERAAL BELGIË

Onze unitaire staat heeft via opeenvolgende staatshervormingen een federale structuur gekregen. De voorbije vijfendertig jaar verwierven de deelstaten een ruime mate van zelfstandigheid hetgeen hun toeliet zich economisch en cultureel naar eigen inzichten te ontplooien. Elk van die hervormingen was gestoeld op compromissen en politieke akkoorden, woorden die een negatieve bijklank hebben, maar die er wel voor zorgden dat dit gebeurde zonder bloedvergieten. De diverse staatshervormingen hebben ook geholpen om een oplossing te bieden voor onze financiële problemen. De geldverslindende en absurde methode van het zogenaamde wafelijzer ligt nu definitief achter ons. Ons land is nu gebouwd op meer financiële verantwoordelijkheid van ieder van de onderscheiden entiteiten. Onze openbare financiën zijn opnieuw gezond en we behoren terug tot de Europese kop van het peloton. Onze instellingen zijn dan misschien ingewikkeld, maar worden in het buitenland door velen ook bewonderd. Dat is de verdienste van heel wat staatslieden van de voorbije decennia.

PROBLEMEN VRAGEN OM OPLOSSINGEN

Toch blijven er heel wat problemen in ons land. Onze wegen slibben dicht. Het fileprobleem wordt steeds groter. Een van de problemen daarbij inzake het openbaar vervoer is de aansluiting van bus en spoor. Ook de werkloosheid in ons land blijft veel te hoog. In elk geval zijn de kansen op werk ongelijk verdeeld. In Vlaanderen zijn er 7 werklozen per openstaande vacature, terwijl er dat in Wallonië 29 en in Brussel zelfs 47 zijn. Inzake huisvestingsbeleid zien we dat in Vlaanderen 80% eigenaar zijn, terwijl dat in Brussel amper de helft is. De huurwetgeving is evenwel een federale bevoegdheid, terwijl huisvesting over het algemeen een gewestelijke materie is. Hoewel de kost van de gezondheidszorg de voorbije jaren in de hand werden gehouden, is wegens de complexe verdeling van bevoegdheden een coherent beleid zeer moeilijk. De instrumenten om dit goed aan te pakken zijn eveneens verdeeld over de verschillende beleidsniveaus.

Het efficiënt aanpakken van deze problemen wordt sterk bemoeilijkt door de onlogische verdeling van tal van bevoegdheden. Een nieuwe staatshervorming kan daar aan verhelpen. Zo'n nieuwe hervorming van onze instellingen is daarbij geen doelstelling op zich, maar een middel om op het juiste beleidsniveau over de aangewezen hefbomen en instrumenten te beschikken. Op die manier kunnen maatschappelijke problemen beter het hoofd worden geboden. We moeten ons daarbij laten leiden door objectieve feiten en concrete resultaten, niet door te veel emotie. Het is al te gemakkelijk om eenzijdige eisen tegenover een eenzijdig afwijzen te plaatsen. We mogen oude demonen niet de bovenhand laten nemen. Noch het separatisme of de oude retoriek van het kaakslagflamingantisme, noch het immobilisme en de slogans van het einde van de solidariteit helpen ons land vooruit.

Deze nota omschrijft onze visie op een mogelijke staatshervorming. Ze is geen verzameling van eisen, maar een aanzet tot open dialoog, waarbij zienswijzen moeten uitgewisseld worden, ideeën verrijkt en bekommernissen gedeeld. Vanuit onze liberale overtuiging en onze keuze voor een open samenleving geloven wij in de weg van de dialoog. Omdat dit de weg is die leidt tot een staatshervorming in het belang van de mensen, ongeacht hun afkomst of woonplaats. Als flamingante Belgen kiezen we voor Vlaanderen én België, voor een daadkrachtige Vlaamse én federale overheid. Wat we willen doen, is lessen trekken uit de ervaringen van de afgelopen decennia en onze Belgische staat zo ordenen dat ze in staat is om de uitdagingen van de 21ste eeuw het hoofd te bieden.

FEDERALISME IS STEEDS IN BEWEGING

Het federalisme is bij uitstek een methode die instellingen telkens opnieuw aanpast aan de veranderende realiteit. Bovendien moeten we durven toegeven dat onze huidige staatsstructuur nog een heel aantal zwakheden en onvolkomenheden kent. Bijvoorbeeld de versnippering van de bevoegdheden die een coherent beleid vaak moeilijk maken. Maar er zijn ook overlappingen van bevoegdheden en tal van bevoegdheidsconflicten die veel tijd en energie opslorpen die we beter zouden kunnen besteden.

Een andere zwakte die doorheen de jaren duidelijk is gebleken, is die van het overleg. Tot voor kort bestonden alle regeringen in het land uit dezelfde politieke samenstelling. Dit maakte het overleg relatief eenvoudig. De recente ervaringen met een asymmetrische samenstelling van de diverse regeringen hebben inmiddels duidelijk aangetoond dat de huidige overlegvormen niet volstaan.

Ook het IMF wees ons op een zwakte in zijn laatste jaarrapport waarin staat:
"Het succesvol verder zetten van de noodzakelijke sanering van de Belgische openbare financiën vereist inspanningen op alle regeringsniveaus en een herziening van de huidige akkoorden tussen de federale entiteiten. Tot nu toe werden opduikende budgettaire onevenwichten succesvol beheerd door ongeplande wijzigingen af te spreken in verband met de begrotingsdoelstellingen van de regionale entiteiten. Echter, deze onevenwichten zullen steeds groter worden in de toekomst. De federale overheid en de sociale zekerheid (Entiteit I) moeten immers het hoofd bieden aan gestaag toenemende druk op hun uitgaven, terwijl hun relatieve aandeel in de overheidsinkomsten afneemt. Tegelijkertijd worden gewesten en gemeenschappen en gemeenten (entiteit II) niet aangespoord om de relatieve toename van hun middelen op te sparen. In het herzien van de huidige afspraken zal het belangrijk zijn dat elke verdere federalisering gepaard gaat met een versterkte financiële verantwoordelijkheid van elke entiteit en een versterkte coördinatie tussen de federale entiteiten wat hun budgettaire en economische beleid betreft."

Kortom, het is duidelijk dat onze huidige staatsordening zwaktes, tekortkomingen en onevenwichten kent die meer efficiëntie in de weg staan. Overlappende bevoegdheden vergen overleg, structuren, middelen, personeel, energie. Een duidelijker bevoegdheidsverdeling maakt doeltreffender bestuur mogelijk met minder inzet van middelen. Met het oog op een grotere efficiëntie en betere resultaten is het dus nodig dat we de Belgische federatie op alle niveaus sterker maken om zo de problemen en de uitdagingen krachtdadiger te kunnen aanpakken.

DE ZEVEN UITGANGSPUNTEN VOOR EEN MEER EFFICIËNTE STAATSSTRUCTUUR

1. EENVORMIGHEID

Een eenvormige en transparante bevoegdheidsverdeling moet ervoor zorgen dat dit op een coherente en homogene wijze geschiedt zonder versnippering, zonder inefficiëntie, zonder conflicten vooral. De verdeling van de bevoegdheden over de verschillende beleidsniveaus zoals die vandaag bestaat, is immers dermate complex en verwarrend dat niemand er nog aan uit kan. In theorie zijn de bevoegdheden duidelijk verdeeld tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. De aangelegenheden die niet duidelijk zijn verdeeld, de zogenaamde residuaire bevoegdheden, komen toe aan het federale niveau. In de praktijk echter is dit onderscheid veel minder helder. Zo zijn er naast de "residuaire" bevoegheden nog "voorbehouden" bevoegdheden, "impliciete" bevoegdheden, "parallelle" bevoegdheden, "integraal concurrerende" bevoegdheden, "beperkt concurrerende" bevoegdheden, "gedeelde exclusieve" bevoegdheden, en "accessoire" bevoegdheden. Aan dit onoverzichtelijke amalgaam moet een einde komen. Alleen door meer duidelijkheid en meer transparantie is een efficiënt beleid mogelijk. Vandaar de noodzaak tot homogene bevoegdheidspakketten waarbij een bepaald niveau voor bepaalde aangelegenheden de volle bevoegdheid en alle beleidsinstrumenten in handen krijgt. Concreet betekent dit dat in de Grondwet twee lijsten van bevoegdheden worden opgesomd: een lijst van federale bevoegdheden en een van de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen. Door die pakketten homogeen te maken, moet er niet meer gediscuteerd worden over "residuaire" bevoegdheden. Het kan daarbij wel niet de bedoeling zijn dat enkel de lusten en niet de lasten overgeheveld worden. Die eenvormige pakketten houden in beginsel zowel de normering, de uitvoering als de financiering in. Op de vraag welke homogene bevoegdheidspakketten op welk niveau thuishoren, willen we het principe van de subsidiariteit volgen.

2. SUBSIDIARITEIT

Subsidiariteit is een begrip dat vele invullingen kent en daarom precisering behoeft. Wij begrijpen onder subsidiariteit dat een bevoegdheid op dat beleidsniveau thuishoort waar het op de meest efficiënte manier kan worden uitgeoefend. Met andere woorden daar waar dat voor de burgers de beste resultaten oplevert. We moeten dus rekening houden met regionale verschillen en de specifieke aanpak die daarvoor nodig is. Maar we mogen evenmin de globalisering en de internationalisering van instellingen zoals Europa uit het oog verliezen. Grenzen vervagen en muren verdwijnen. Nieuwe muren optrekken of bevoegdheden versnipperen om te versnipperen zou in de 21ste eeuw een vergissing zijn. Het verdelen en homogeen maken van bevoegdheden moet daarom op een rationele en niet op een emotionele manier gebeuren.

Als eerste regel kunnen we daarbij nemen dat zoveel mogelijk socio-economische pakketten aan de deelstaten worden toebedeeld. Pakketten die voor verdere en volledige regionalisering in aanmerking komen zijn on-

getwijfeld arbeidsmarkt – en economisch beleid, gezinsbeleid, huisvestingsbeleid, gezondheidsbeleid, wetenschapsbeleid en verkeersbeleid.

Logischerwijze wordt de tweede regel dan dat de zogenaamde gezagsdepartementen federaal bestuurd worden. Op het vlak van defensie, politie, justitie of buitenlandse zaken is het duidelijk dat de noden van de burgers over het hele land dezelfde zijn. Ook op federaal niveau moet naar homogeniteit en efficiëntie worden gestreefd. Het moet dus ook mogelijk zijn dat bevoegdheden die vandaag regionaal zijn terug naar het federale niveau gaan. Het zou hier moeten gaan om bevoegdheden die duidelijk gewestoverschrijdend of van strategisch belang voor gans het land zijn. Daartoe kan in uitvoering van artikel 35 van de Grondwet, een lijst opgesteld en grondwettelijk vastgelegd worden van bevoegdheden die exclusief federaal zijn en dat ook blijven. In aanmerking komt bijvoorbeeld het strategische energiebeleid waarvan het belang steeds meer groeit en wat ook meer en meer op Europees niveau behandeld wordt. Een verdeelde strategie omtrent energie is geen goede zaak omdat het de positie van ons land ernstig verzwakt. Ook bijvoorbeeld de ganse discussie de voorbije jaren over de geluidsnormen rond de luchthaven van Zaventem toont aan dat die bevoegdheid hierover wellicht beter onder het federale niveau zou vallen.

3. SAMENWERKING EN CONVERGENTIE

In de geglobaliseerde wereld is ons land klein. Nieuwe muren optrekken binnen de grenzen van België staat haaks op de logica van deze globalisering. Het komt evenmin de burgers van ons land ten goede. Daarom moet het versterken van de autonomie van de deelstaten gepaard gaan met het versterken van de onderlinge samenwerking. Die samenwerking of coöperatie is vandaag problematisch. In de wet is namelijk geen enkele vorm van samenwerking duidelijk omschreven. Woorden als "betrokkenheid", of "overleg" betekenen hetzelfde, terwijl "akkoord", "eensluidend advies" en "goedkeuring" nauwelijks van elkaar zijn te onderscheiden. Om dit probleem wat op te vangen werden in het Overlegcomité procedureprotocols uitgewerkt, maar ook die zijn niet afdwingbaar. Daarom is het noodzakelijk om de coöperatie tussen de deelgebieden wettelijk te verankeren. Een wettelijk gestructureerde samenwerking is niet alleen noodzakelijk voor het verhogen van de efficiëntie, ze moet ook dienen als federatief element.

Autonomie in een geglobaliseerde wereld kan ook maar werken indien er op een aantal cruciale domeinen ook een zekere federale convergentie is. Zo zouden er minimale rechten aan alle burgers van het land moeten worden gegarandeerd, bijvoorbeeld op het vlak van de gezondheidszorgen met minimale federale rechten voor patiënten. Of het vereisen van minimale inspanningen van de gewesten op het vlak van investeringen in innovatie en wetenschapsbeleid. Door middel van het bepalen van vorken op verschillende domeinen kunnen we in elk geval nefaste scheeftrekkingen in het land voorkomen.

DE ZEVEN UITGANGSPUNTEN VOOR EEN MEER EFFICIËNTE STAATSSTRUCTUUR

4. GELIJKE BEHANDELING

Het creëren van homogene bevoegdheidspakketten op het niveau van de deelstaten is nodig om gedifferentieerde problemen op een gedifferentieerde manier te kunnen aanpakken. Voor de bevoegdheden die federaal blijven, dient het principe van de gelijke behandeling gevolgd te worden. Solidariteit is geen rechtvaardiging van ongelijkheid of discriminatie. Zo is het niet aanvaardbaar dat in een regio veel minder fiscale controles gebeuren dan in een andere. De federale overheid moet er daarom voor zorgen dat voor elk van haar taken een gelijke behandeling voor elke burger gegarandeerd wordt. Het is evident dat dit niet alleen geldt tussen de regio's maar ook binnen elke regio.

5. FINANCIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

Zoals het IMF aangaf is autonomie in een federale staat onwerkbaar zonder financiële verantwoordelijkheid voor de beleidsdaden. Zo is het voor een federale overheid moeilijk om én steeds meer middelen over te dragen aan de deelstaten én de kosten van bijvoorbeeld de pensioenen van de regionale ambtenaren te dragen én een overschot te boeken op de federale begroting. Deze combinatie is op termijn onhoudbaar. Ze ondermijnt bovendien de economische slagkracht van ons land. Vandaar dat we rekening houdend met de aanbevelingen van het IMF een aantal zaken van de Financieringswet zullen moeten herbekijken met het oog op meer financiële verantwoordelijkheid van de gewesten en de gemeenschappen. Meer financiële autonomie kan gerealiseerd worden door aan de gewesten op – en afcentiemen toe te staan voor andere belastingen, zoals nu bestaat voor de personenbelasting. Een andere mogelijkheid bestaat erin, zoals in Duitsland, bijvoorbeeld voor de vennootschapsbelasting op federaal niveau een lager basistarief te hanteren, dat dan door de Gewesten naar eigen inzichten al dan niet kan worden verhoogd. Tegenover meer autonomie staat ook meer verantwoordelijkheid. Ook hierbij zijn er verschillende mogelijkheden. Een optie is het wijzigen van de huidige Financieringswet, hetzij op het vlak van het mechanisme, hetzij op het vlak van de parameters, hetzij door een combinatie van beide. Een andere mogelijkheid is een bevoegdheidsoverdracht zonder of met slechts een gedeeltelijke overdracht van financiële middelen. Een andere mogelijke overdracht is die van een gedeeltelijke schuld. Of een combinatie van deze.

DE ZEVEN UITGANGSPUNTEN VOOR EEN MEER EFFICIËNTE STAATSSTRUCTUUR

6. SOLIDARITEIT

De kracht van Europa is dat de rijkere landen solidair zijn met de armere landen en die laatste daarmee naar een hoger welvaartspeil hebben gebracht. Het spreekt toch voor zich dat die supranationale solidariteit onmogelijk is zonder nationale solidariteit. Daarom is het essentieel dat meer welvarende provincies en regio's solidair zijn met minder welvarende provincies en regio's. In een federale staat moeten we aandacht hebben voor specifieke streekgebonden noden.

Dit geldt zeker voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Brussel moet haar rol als nationale en Europese hoofdstad naar behoren kunnen vervullen. Eenderde van de totale gewestelijke begroting gaat vandaag naar de MIVB en de openbare werken voor het functioneren ervan. Veel geld gaat ook naar veiligheid. Daartegenover staat dat Brussel heel wat inkomsten derft, bijvoorbeeld op het vlak van de onroerende voorheffing van Belgische en Europese overheidsgebouwen. Bovendien moet de hoofdstad ook proportioneel zeer grote sociale uitgaven dragen. Zo is drie procent van de Brusselse bevolking steuntrekkende bij het OCMW. Dit alles maakt dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen ruimte heeft om fiscaal concurrentieel te blijven met Vlaanderen, wat opnieuw de aantrekkelijkheid van Brussel als woon – en ondernemingsstad verkleint.

Daarom is het noodzakelijk om alle bijzondere financieringen van Brussel (Beliris, dode hand, grootstedenbeleid, extra dotaties politiezones,…) te groeperen in één transparante en doorzichtige financiering. Er is echter een voorwaarde, namelijk dat Brussel de hoofdstad van iedereen moet blijven, van Nederlandstaligen én van Franstaligen. Daarom moet de tweetaligheid en ook de biculturaliteit van de hoofdstad versterkt worden. Hiermee beogen we dus een wederkerige solidariteit.

Daarenboven willen we binnen de sociale zekerheid nadrukkelijk mechanismen van interpersoonlijke solidariteit bewaren. Dit is geen solidariteit tussen regio's of tussen Franstaligen en Nederlandstaligen, maar wel tussen 'gezonde en zieke' mensen, tussen 'rijkere en armere'. Zoals in het buitenland kunnen deze inkomsten a priori op basis van objectieve parameters toegewezen worden aan de deelgebieden.

DE ZEVEN UITGANGSPUNTEN VOOR EEN MEER EFFICIËNTE STAATSSTRUCTUUR

7. EEN NIEUW EVENWICHT TUSSEN AUTONOMIE VAN DE DEELSTATEN EN SAMENHANG VAN DE FEDERATIE

In elke federale staat zijn er federatieve elementen. Dit zijn elementen die ervoor zorgen dat de krachten van de opeenvolgende staatshervormingen niet alleen centrifugaal, maar ook centripetaal werken. Wanneer we de vier bekendste federale staten bekijken, namelijk Duitsland, Zwitserland, Canada en de Verenigde Staten, dan zijn de federatieve elementen (cumulatief) de volgende:

- nationale partijen (ook in het tweetalige Canada en het viertalig Zwitserland, in Duitsland is CSU een uitzondering)
- een volwaardig grondwettelijk hof
- een senaat (Bundesrat in Duitsland, Kantonsraad in Zwitserland, Senaat in de VS) samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelstaten;
- een federale kieskring voor bepaalde verkiezingen (presidentiële verkiezingen in de VS)

In de Belgische federatie ontbreekt elk van deze federatieve elementen. Nochtans zijn het juist deze elementen die in zowel in Duitsland, Zwitserland, Canada als de Verenigde Staten als noodzakelijke elementen voor de stabiliteit van het land worden beschouwd. Ze zorgen immers voor evenwicht. Het ontbreken van dit institutionele evenwicht in ons land is een gemis dat moet worden ingevuld. De vraag is welke van de federatieve elementen voor ons land van toepassing zouden kunnen zijn? Om historische redenen is het invoeren van nationale partijen in ons land geen optie. Over een of meerdere andere opties zoals die in het buitenland bestaan, namelijk een deelstatensenaat, een volwaardig grondwettelijk hof of een federale kieskring, bijvoorbeeld voor een deel van een assemblee, moet ernstig nagedacht worden.

Het zijn federatieve elementen die politici van beide zijden van de taalgrens in elk geval zouden aanzetten tot het leren van de andere landstaal, tot het rekening houden met de verzuchtingen van de andere taalgemeenschappen zonder nog langer daarbij in karikaturen te vervallen.

HET PROBLEEM VAN DE RAND

Het probleem van de Rand is oud en nog steeds hetzelfde als in 1962 toen de faciliteiten werden vastgelegd, 45 jaar geleden. De faciliteiten geven rechten aan Franstaligen die in onder meer de zes randgemeenten wonen. Dat was op dat moment vanuit menselijk oogpunt misschien rechtvaardig, maar de faciliteiten gaan wel in tegen de federale logica van ons land. De situatie is door de internationalisering en de immigratie in Brussel en de rand trouwens grondig veranderd. Bovendien verplicht het arrest van het Arbitragehof in verband met het probleem van de kieskring BHV ons om voor het complexe en gevoelige probleem van Brussel en de Rand een oplossing te zoeken. Hoe moet die oplossing er nu uitzien?

Wij zijn voorstanders van een zuivere, maar tegelijk ook menselijke oplossing voor het probleem Brussel-Halle-Vilvoorde. De kieskring BHV moet gesplitst worden om twee nieuwe kieskringen te vormen: de tweetalige kieskring Brussel en de Nederlandstalige kieskring Vlaams-Brabant. Inzake de splitsing van het gerechtelijk arrondissement Brussel moeten we teruggrijpen naar de quasi unanimiteit die hierover in het verleden bestond.

Wat dan met de faciliteiten? We kunnen eraan denken om die uitdovend te maken. De huidige Franstalige inwoners in de randgemeenten zouden hun taalfaciliteiten kunnen behouden, terwijl er aan nieuwe inwoners geen taalfaciliteiten meer zouden worden toegekend. De grootste aangroei van niet-Nederlandstaligen in de rand gebeurt echter niet door Franstaligen maar door nieuwkomers die allerlei andere talen spreken. Daarom zou er, naast het bestaande integratiebeleid, een nieuw gastenbeleid moeten opgezet worden, waarbij de Gemeenschappen ervoor zorgen dat deze (al dan niet tijdelijk) in hun eigen taal geholpen kunnen worden. Het is aan het nieuwe Grondwettelijke Hof om daarbij te controleren of de internationale verdragen over de bescherming van de taalminderheden in de randgemeenten én in Brussel worden nageleefd.

BESLUIT

EEN STAATSHERVORMING MET MEER AUTONOMIE EN MEER SAMENWERKING

Dit allesomvattende voorstel voor een nieuwe staatshervorming is geen dictaat waarmee we met tromgeroffel naar de verkiezingen willen gaan. We kiezen duidelijk niet voor separatisme of kaakslag-flamingantisme maar evenmin voor immobilisme of minimalisme. Met dit voorstel willen we op een rationele manier de efficiëntie en de daadkracht van onze federale staatsstructuur op alle niveaus verhogen. We kiezen doelbewust voor de weg van de haalbaarheid en de dialoog.

Brussel, 3 februari 2007