

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

6 MAART 1996

DISCUSSIONOTA

voor een verdere staatshervorming

Goedgekeurd door de Vlaamse regering
op 29 februari 1996

WOORD VOORAF

We leven in een tijd van heel wat structurele veranderingen en verschuivingen zowel maatschappelijk als institutioneel.

Zo is er ondermeer de verdere uitbouw van de Europese Unie.

De eerste zorg van de overheid is en blijft de werkgelegenheid en het instandhouden van het economisch draagvlak.

Het kan niet dat onze samenleving opgesplitst wordt in zij die nog werk hebben en zij die buiten het arbeidsproces vallen. Deze vicieuze cirkel doorbreken is een absolute prioriteit, willen we onze toekomst vrijwaren en een leefbaar samenlevingsmodel in stand houden.

De staatshervorming is in deze context geen abstracte denkoefening, maar dient verder verdiept te worden om de bestuurskracht van onze instellingen te versterken en maximale groeikansen te geven aan de welvaart en de werkgelegenheid in Vlaanderen.

Deze discussienota beoogt een aantal oriënterende krachtlijnen en constructieve denkpistes voorop te stellen, die de staatsinrichting van ons land - een federale bevoegdheid - meer mogelijkheden moet geven tegenover de veelvuldige uitdagingen van de komende jaren

Het is de bedoeling met deze nota de standpunten te laten rijpen en te komen tot een zo groot mogelijke consensus binnen het Vlaamse Parlement.

Deze discussienota mag niet verhinderen dat de Vlaamse regering voluit en prioritair uitvoering blijft geven aan de doelstellingen van het Vlaams regeerakkoord:

- de kwaliteit van economie en werkgelegenheid;
- de kwaliteit van het Vlaamse bestuur;
- de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving;
- de kwaliteit van het milieu;
- en de kwaliteit van leven en samenleven.

Het herinrichten van de staat, van ons overheidsbestel, is een dynamisch, evolutief proces.

In essentie is het een proces van democratisering nl. het overheidsbestuur meer op maat van de bevolking, dus dichterbij de bevolking brengen.

Dat bij deze herindeling van onze overheid de krachtlijnen lopen volgens de bestaande volksgemeenschappen (nationaliteiten zou men zonder gêne in het buitenland zeggen) ligt voor de hand. Zeker in het westers type van democratie met een belangrijke rol toebedeeld aan de overheid op het brede maatschappelijke vlak is de culturele factor een zeer belangrijk gegeven.

Dat deze herindeling van België met horten en stoten is verlopen is inherent aan het respecteren van het democratisch gegeven.

Met een bescheiden start in 1970 werden opeenvolgend in 1980, 1988 en 1993 substantiële nieuwe bevoegdheden en de daarbijhorende middelen overgedragen naar gemeenschappen en gewesten. In 1993 komen er twee belangrijke kwalitatieve bevoegdheden bij : het verkiezen van een eigen parlement, het bevestigen van de eigen identiteit naar het buitenland via de verdragrechtelijke bevoegdheid.

Deze niet-cartesiaanse ontwikkeling van ons overheidsbestuur vergt na deze opeenvolgende expansiefasen een consolideringsfase. Zijn de overgedragen bevoegdheden homogeen ? Is het nieuwe systeem van overgedragen bevoegdheden, middelen en instrumenten coherent ?

Dat in deze consolideringsfase bevoegdheden opnieuw zullen verschuiven van het ene naar het andere niveau is geen doel op zich maar een middel om de bestuurskracht te verhogen (effectiviteit en efficiëntie) en het democratisch gehalte (doorzichtigheid) te verbeteren waarbij de bevolking goed weet welke overheid juist voor wat verantwoordelijk is. Het zou van conservatisme getuigen om deze uitdagingen onbeantwoord te laten.

I. INLEIDING EN SITUERING

Na vier staatshervormingen geniet Vlaanderen ongetwijfeld een zeer ruime autonomie. Het beschikt over belangrijke instellingen, budgetten en bevoegdheden om een eigen beleid te voeren. De jongste staatshervorming was op dit vlak zonder meer een mijlpaal. Vlaanderen heeft sedert vorig jaar eindelijk een eigen parlement, rechtstreeks verkozen op basis van het territorialiteitsbeginsel. Vlaanderen kreeg ingevolge het Sint-Michielsakkoord in een aantal domeinen (leefmilieu, landbouw, organieke wetgeving OCMW's en intercommunales, wetenschapsbeleid, strafrechtelijke bevoegdheden enz.) nieuwe bevoegdheden. De bevoegdheidsverdeling werd ook op internationaal vlak doorgetrokken: sedert 1993 beschikt de Vlaamse regering over verdragsrecht en heeft het ook in internationale context zijn legitieme plaats. Met de uitvoering van het Sint-Michielsakkoord werd ook de provincie Brabant gesplitst en kwam er meer financiële ruimte voor de deelstaten.

Op vele domeinen kan Vlaanderen model staan voor andere regio's op het vlak van middelen en bevoegdheden. Daarom moet de concrete invulling van deze autonomie en dit beleid een eerste aandachtspunt zijn. De Vlaamse regering heeft steeds beklemtoond dat zij in de praktijk wenst te bewijzen dat wat we zelf doen, we ook beter zullen doen. De nieuwe instellingen moeten nu verder uitgebouwd worden tot soliede en efficiënte organen. De concrete sociaal-economische uitdagingen waar Vlaanderen zich voor geplaatst ziet, moeten dus op de eerste plaats met het bestaande instrumentarium aangepakt worden.

Dit neemt niet weg dat het goed is om de huidige institutionele situatie en bevoegdheidsverdeling na enkele jaren werking kritisch te onderzoeken en te evalueren, om na te gaan waar bijsturing nodig is. De staatshervorming is met het Sint-Michielsakkoord immers nog niet voltooid, zoals de Vlaamse regering reeds had vastgesteld in haar toekomstproject Vlaanderen-Europa 2002.

Daarin stelde zij duidelijk:

"De staatshervorming is een dynamisch proces. De politieke discussie over de verdere regionalisering van het sociale zekerheidsbeleid, het sociaal-economisch beleid, het wetenschapsbeleid, het vervoersbeleid, en de algemene wetgeving moet verder in alle vrijheid en op alle niveaus gevoerd worden".

Het regeerakkoord van de Vlaamse regering bevat een uitgebreid luik over de versterking van de Vlaams autonomie en stipt in algemene zin enkele aandachtspunten aan.

Citaat:

"Een aantal punten verdienen nog verdere opvolging, zoals de regionalisering van de basiswetgeving op de provincies en de gemeenten, en de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde.

In een aantal sectoren zoals wetenschapsbeleid, landbouw, ontwikkelings-samenwerking, sociaal-economisch beleid en buitenlandse handel is er nood aan meer homogene bevoegdheidspakketten.

Dit geldt zeker voor de sociale sector. Gezinsbeleid en gezondheidszorg zijn persoonsgebonden aangelegenheden bij uitstek. De Vlaamse overheid dient dan ook haar volle verantwoordelijkheid op te nemen voor alle aspecten van de persoonsgebonden sector, teneinde een samenhangend beleid te kunnen voeren.

De Vlaamse overheid zal blijven ijveren om de onverantwoorde transferten tussen de twee deelstaten versneld op te sporen en structureel weg te werken, om te komen tot een duidelijke, objectieve en wederzijdse solidariteit tussen personen en gemeenschappen.

Ook op andere terreinen zoals het mobiliteitsbeleid - met inbegrip van de spoorwegen - en de verkeersreglementering dringt een ruimere Vlaamse impact zich op.

Verder dienen met de federale overheid afspraken gemaakt over het werkgelegenheidsbeleid in brede zin, de mogelijkheid van CAO's binnen de Vlaamse bevoegdheden en de volledige overdracht van de tewerkstellingsprogramma's. Vlaanderen dient volwaardig te kunnen beslissen of medebeslissen over alle beleidsmaatregelen die de ontwikkeling van de werkgelegenheid bepalen.

Daarom is het eveneens een Vlaams belang dat de nieuwe federale regering onmiddellijk en ten volle de sociaal-economische uitdagingen aanpakt.

De verruiming van de autonomie voor de twee deelstaten om hun eigen grondregels vast te leggen, de zogenaamde constitutieve autonomie, dringt zich op.

Vanuit de bekommernis voor het goed functioneren van de instellingen zal, in samenspraak met het Vlaams parlement, prioritair nagegaan worden welke bijkomende taken en opdrachten Vlaanderen zelfstandig op zich dient te nemen, mede in het perspectief van homogene bevoegdheidspakketten, gekoppeld aan een verruimde fiscale en financiële verantwoordelijkheid voor de deelstaten."

De staatshervorming is dus nog niet afgerond en zowel tijdens deze als de volgende legislatuur zullen bijkomende stappen gezet worden.

Er is in de eerste plaats de noodzakelijke verdere opvolging en uitvoering van de afspraken in het kader van het Sint-Michielsakkoord. De mogelijkheden die de laatste verklaring tot grondwetsherziening biedt, moeten concreet worden nagegaan.

Verder beantwoordt de huidige bevoegdheids- en middelenverdeling niet steeds aan het subsidiariteitsprincipe.

Er dient nagegaan waar de ruimte voor meer autonomie onvoldoende benut werd en onduidelijke of inefficiënte bevoegdheidsverdelingen kunnen worden weggewerkt.

Naarmate de wijzigende sociaal-economische omgeving en de uitbouw van één Europese economische en monetaire unie naar globalisatie en schaalvergroting evolueren, neemt tegelijk het belang toe van meer transparante en herkenbare organisatiestructuren die dicht bij de burger of consument staan.

Het democratisch gehalte van onze samenleving is trouwens nauw verbonden met de zorg voor kwaliteit, beschikbaarheid en efficiëntie in de dienstverlening die men ook van de overheid mag verwachten. In deze context komt de behoefte naar meer homogene en coherente bevoegdheidspakketten aan bod, en is het duidelijk dat het toenemend belang van de EU de krijtlijnen van een mogelijke en wenselijke autonomie en het herbekijken van de bevoegdheidsverdeling binnen de Belgische staatsstructuren in een nieuw perspectief plaatst.

Verder zijn er een aantal onvolkomenheden in de actuele staatsstructuur, die moeilijk te rijmen zijn met een federale logica. In het raam van de verdere uitbouw van het staatsverband moet uiteraard ook blijvend aandacht gaan naar een aantal specifiek Vlaamse bekommernissen.

De opeenvolgende staatshervormingen van 1970, 1980, 1988 en 1993 hebben voldoende aangetoond dat het ijdel zou zijn te beweren dat het laatste hoofdstuk van de staatshervorming zou geschreven zijn. De omvangrijke herzieningsverklaring van 12 april 1995 bewijst dat ook de ingrijpende hervormingen van 1993 onvoltooid zijn gebleven. Het opstellen van een agenda voor verdere ontwikkelingen dringt zich dus op.

De Vlaamse regering nodigt met voorliggende, oriënterende nota het vernieuwde Vlaams Parlement uit om samen te zoeken naar een zo breed mogelijke consensus over de verdere wenselijke ontwikkeling van de Vlaamse autonomie.

De Vlaamse regering en het parlement moeten zich voorbereiden op de dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap die er hoe dan ook komt. Deze reflectienota geeft hiervoor enkele mogelijke aandachtspunten en krijtlijnen aan.

Tegen 1999 moet in toepassing van de Bijzondere Financieringswet de verdeelsleutel over de Gemeenschappen van de BTW immers aangepast worden aan de verdeling van het aantal leerlingen, op gelijke en objectieve wijze vastgesteld.

De autonome bevoegdheid van de Vlaamse instellingen op het vlak van de verdere institutionele hervormingen is, zoals verder wordt aangegeven, beperkt.

Nochtans kan rechtstreeks enige invloed worden uitgeoefend op de federale overheid die bevoegd is gebleven voor de staatshervorming. De Vlaamse parlementsleden die gemeenschapssenator zijn kunnen gebruik maken van hun recht van initiatief in de Senaat. Zij kunnen voorstellen indienen m.b.t. de herziening van de Grondwet en de institutionele wetgeving (art. 75, eerste lid van de Grondwet).

Daarenboven kan het Vlaams Parlement gebruik maken van de mogelijkheid geboden door art. 37bis van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen. Deze bepaling laat toe de rechtstreeks verkozen senatoren van de Nederlandse taalgroep zonder stemrecht te betrekken bij de werkzaamheden van het Vlaams Parlement.

Het verdient aanbeveling van deze mogelijkheid gebruik te maken en bij bijzonder decreet ook de rechtstreeks verkozen Nederlandstalige senatoren te betrekken bij de bespreking van het kader voor de verdere staatshervorming.

In de schoot van de Senaat werd overigens op vraag van de federale regering besloten om de bevoegdheidsverdeling jaarlijks te evalueren en de coherentie van de bevoegdheidsdomeinen te onderzoeken met het oog op een zo groot mogelijke homogeniteit.

II. ALGEMEEN REFERENTIEKADER

Aan de basis van gelijk welke verdere staatkundige evolutie dient uitgegaan te worden van drie krachtlijnen. De staatkundige structuren dienen vooreerst bij te dragen tot een meer democratisch en transparant gehalte wat zijn weerslag vindt in het zgn. subsidiariteitsbeginsel.

De verdere evolutie van de Europese Unie, de uitbouw van de Europese eenheidsmunt en de werking van de Economische en Monetaire Unie (EMU) zullen niet zonder invloed zijn voor ons eigen staatkundig referentiekader.

Ten slotte bepaalt de fundamentele tweeledigheid de verdere uitdieping en invulling van ons federaal staatsmodel sui generis, met voor Brussel een specifiek statuut, in functie van zijn levensvatbaarheid. In onze staatsordening wordt tevens de Duitstalige gemeenschap institutioneel en in zijn taal- en culturele eigenheid volwaardig erkend.

II.1. Het subsidiariteitsbeginsel

Zowel in de Europese context als in de conceptuele ontwikkeling van alle organisatiestructuren wordt hoe langer hoe meer uitgegaan van het subsidiariteitsbeginsel.

Subsidiariteit is een heel oud, met vele betekenissen geladen woord. Het klinkt wellicht ouderwets, maar het draagt meer dan ooit een eigentijdse stempel. Het subsidiariteitsbeginsel is een centrale gedachte en een sleutelbegrip binnen het federale denken.

Het subsidiariteitsbeginsel is een antwoord op de dringende behoefte van instellingen om zowel flexibel te zijn als samenhang te vertonen, om ieder het zijne te geven en toch voor allen herkenbaar te zijn als één geheel. Het subsidiariteitsbeginsel, dat de nadruk legt op onze individuele rechten en plichten en de verantwoordelijkheidszin aanscherpt, vormt de basis van elke vorm van staatsburgerschap en is van doorslaggevend belang voor elke samenlevings- en samenwerkingsvorm. In wezen is het subsidiariteitsbeginsel de beste hefboom om de bestuurskracht, het democratisch gehalte, de kwaliteit en de efficiëntie van gelijk welke -zij het private of publieke- organisatiestructuur te waarborgen.

Een federalisme, gebaseerd op subsidiariteit, kan het gevoel van plaatselijk geworteld zijn én het meer omvattende staatsburgerschap herstellen, zowel in onze maatschappij als in onze organisaties. In onze Westerse samenleving is het subsidiariteitsdenken tevens nauw verbonden met onze culturele identiteit die zijn uitdrukking vindt binnen de eigen gemeenschapsvorming. De staatshervorming is aan de basis ook de vertaling van deze culturele identiteitsverschillen die mede het economisch draagvlak en beleid beïnvloeden.

Hieruit vloeit tevens de logica voort van een pleidooi voor meer homogene en consistente beleids- en bevoegdheidspakketten, die de transparantie en de verantwoording van het gezag naar de staatsburgers beter en duidelijker omlijnt en vertaalt.

II.2. Europese Economische Monetaire Unie

De verdere uitbouw van de Europese Unie en de invoering van de Europese eenheidsmunt zal de komende jaren het institutioneel leef- en omgevingskader in Europa grondig wijzigen. Meer en meer bevoegdheden zullen in een supranationaal besluitvormingsproces uitgeoefend worden.

De verdere dynamiek van onze staatshervorming kan niet voorbij gaan aan deze nieuwe Europese context en aan de noodzaak om het democratisch gehalte, de bestuurskracht en de herkenbaarheid van onze samenleving een reële meerwaarde te geven.

Vergeleken met de huidige staatshervorming in België biedt een Europese EMU meer mogelijkheden voor fiscale en parafiscale autonomie van de deelstaten, hoewel niet in dezelfde mate als voor uitgavenbevoegdheden. Eventuele gevaren voor de EMU tengevolge van deze grotere autonomie kunnen veelal opgevangen worden door afspraken en zullen van nature gecorrigeerd worden door de imperatieven van de marktintegratie die de EMU bewerkstelligt.

II.3. Tweeledige structuur

Vanuit deze bepalende omgevingsfactoren is het duidelijk dat het staatshervormingsproces de tweeledige structuur van het samenlevingsverband van de twee grote gemeenschappen verder vorm zal geven.

In deze nota wordt ook niet uitgegaan van een theoretisch doctrinair of ideologisch concept over federalisme of confederalisme als ultieme fase van de staatshervorming. Het hoofdzakelijk op de twee grote gemeenschappen stoelende Belgische staatsmodel heeft spijs de uitdrukkelijke federale optie in artikel 1 G.W. nu reeds onmiskenbaar een aantal confederale kenmerken. Dit loochenen doet afbreuk aan de staatsrechtelijke regels en de politieke feiten.

Terzake kan volgende passus uit het "Handboek van het Belgisch Staatsrecht" van A. Alen aangehaald worden : "Ondanks het bestaan van drie gemeenschappen en drie gewesten is het Belgisch federalisme in hoofdzaak een tweeledig of bipolair federalisme, tot uiting komend in de federale gezagstructuren. Bij de grondwetsherziening van 1970 is inderdaad tegemoetgekomen aan een andere eis van de Waalse Beweging, met name beschermingsmaatregelen tegen minorisering, die tot gevolg hebben gehad dat op het federale vlak het meerderheidsbeginsel grotendeels werd uitgeschakeld : de Eerste Minister eventueel uitgezonderd, telt de Ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers (artikel 99, tweede lid G.W.) de federale parlementsleden zijn ingedeeld in een Nederlandse en Franse

taalgroep (artikel 43 G.W.), hetgeen belangrijk is voor de inwerkingstelling van twee waarborgen voor de Franstalige minderheid, met name de bijzondere meerderheidswetten en de "alarmbelprocedure" (artikel 54 G.W.); de hoogste rechtscolleges, het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State, zijn samengesteld uit evenveel Nederlands- als Franstaligen. Op het vlak van de federale besluitvorming kent men derhalve "een paritair beheer van de centrale bevoegdheden", een continu zoeken naar een compromis tussen de twee bevolkingsgroepen, en gaat het dan ook eerder om een confederaal dan een federaal systeem. Zulks moge nog ten overvloede blijken uit de politieke partijen, die niet zoals in andere federaties in alle deelstaten vertegenwoordigd zijn, maar die beperkt zijn tot Vlaanderen en Wallonië, met als gevolg dat zelfs de federale politici zich alleen verantwoordelijk voelen tegenover de eigen publieke opinie."

Uiteindelijk is het punt van de kwalificatie van de staatsstructuur van minder belang, daar het vooral gaat om de concrete invulling van een overigens abstract algemeen begrip.

Vast staat dat de Belgische staatsstructuur fundamenteel wordt gekenmerkt door tweeledigheid, opgebouwd vanuit de twee grote taal- en cultuurgemeenschappen, met een bijzondere positie voor Brussel waar beide gemeenschappen elkaar ontmoeten, en met een bijzondere regeling voor de Duitstalige gemeenschap.

Beide grote gemeenschappen gaan institutioneel steeds meer eigen wegen. Het Belgisch federalisme met de Gemeenschappen én de Gewesten stelt het probleem van de verhouding tussen beide. Vlaanderen heeft van meetaf geopteerd voor een maximale institutionele integratie van gemeenschap en gewest: de gewestbevoegdheden worden uitgeoefend door de organen van de Vlaamse Gemeenschap. De Franstalige Gemeenschap heeft tot op heden steeds geopteerd voor een zeker behoud van deze dualiteit. In toenemende mate wordt de ontmanteling georganiseerd van de Franse Gemeenschap ten voordele van het Waalse Gewest en de Brusselse COCOF.

Langs Vlaamse kant heeft de institutionele binding van Gemeenschap en Gewest - ingevoerd door de staatshervorming van 1980- ertoe geleid dat Vlaanderen als één entiteit kan optreden. Aldus is Vlaanderen uitgegroeid tot een volwaardige deelstaat.

Langs Franstalige kant heeft het Waals Gewest, zeker na de laatste staatshervorming belangrijke bevoegdheden van de Franse Gemeenschap overgenomen.

Dit alles brengt mee dat in het bestek van deze nota en in het licht van de verdere institutionele evolutie bij voorkeur gesproken van "deelstaten" i.p.v. "gemeenschappen" en "gewesten".

II.4. De plaats van Brussel

Vooreerst dient de specifieke problematiek van Brussel geprojecteerd te worden in de context van zijn hoofdstedelijke en sociologische functie als urbaan, regionaal, nationaal en internationaal commercieel dienstencentrum.

Brussel is een eigen Hoofdstedelijk Gewest, met eigen stadsgewestelijke kenmerken op wiens territorium ook de twee deelstaten bevoegd zijn.

De rol van Brussel in de Belgische staatsstructuur moet tevens geïnspireerd worden op basisinzichten in de bestaande economische verhoudingen, de leefbaarheid en de interregionale bindingen van het hoofdstedelijk gebied. Naast de zuiver institutionele aspecten kent Brussel een aantal typische problemen, waarmee vele grootsteden over de ganse wereld geconfronteerd worden, zoals onder meer de demografische gegevens van ontvolking, veroudering, toenemend vreemdelingenaantal en zijn multifunctionele rol als hoofdstad.

Brussel is hoofdstad van Vlaanderen, de Franstalige gemeenschap, België en Europa. Vooreerst vervult Brussel als stad een urbaan-lokale functie voor de ingezetenen. Daarenboven vervult de stad een regionale functie als aanbieder van gespecialiseerde diensten en werkgelegenheid van het "hinterland", de regio Brabant en midden-België. Tenslotte vervult Brussel hoe langer hoe meer een internationale rol als vestigingsplaats van openbare en private Europese en internationale instellingen. De combinatie van al deze functies heeft zijn weerslag op de grootstedelijke afhankelijkheid en verwevenheid inzake transport, communicatie, informatiemogelijkheden en de sterke interregionale bindingen en oversijpelingsseffecten die de economische en financiële leefbaarheid van de Brusselse metropool mede bepalen.

In een functioneel federalisme met een complex van elkaar overlappende en gefragmenteerde bestuurseenheden dient het Brussels probleem dan ook niet apart gezien te worden en herleid tot een loutere kwestie van bevoegdheidstoewijzing naar analogie met de twee andere gewesten. Prioritair is hier de inschakeling in het geheel, waarbij Brussel een specifieke coördinerende rol te vervullen heeft, uitgaande van de impliciete heterogeniteit inzake preferenties die het Brussels hoofdstedelijk gebied kenmerken.

Brussel is een ontmoetingsplaats van zowel Vlamingen als Franstaligen en van vele andere culturen. Vlaanderen heeft steeds de band met Brussel behouden en zal in het kader van een verdere staatshervorming een versterkte verantwoordelijkheid opnemen.

De Bijzondere Brusselwet bevat een afzonderlijke titel IV over de samenwerking tussen de staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzake de uitbouw en bevordering van de internationale rol en hoofdstedelijke functie van Brussel.

Is het niet aangewezen dat de deelstaten hierbij betrokken worden?

Beide gemeenschappen hebben immers duidelijk een gemeenschappelijk belang voor hun gemeenschappelijke hoofdstad, zeker ten opzichte van de complexiteit van

de urbanistische, sociologische, demografische, financiële en institutionele uitdagingen waarmee Brussel de komende jaren meer en meer geconfronteerd wordt.

De quasi-pariteit en de regel van de consensus zijn belangrijke Vlaamse verworvenheden die dienen gewaarborgd te worden op het vlak van de besluitvorming.

III. BEVOEGDHEIDSKADER

III.1. DE BEVOEGDHEDEN VAN HET VLAAMS PARLEMENT EN VAN DE VLAAMSE REGERING BETREFFENDE DE HERVORMING DER INSTELLINGEN.

Binnen de grenzen van de Grondwet en van de actuele lezing van de Bijzondere Wet zijn de Vlaamse instellingen slechts in beperkte mate bevoegd voor de invulling van de zgn. constitutionele autonomie en voor enkele andere institutionele aangelegenheden. Deze zijn:

- onderdelen van de organieke wetgeving op de O.C.M.W. (art.5, § 1, II, 2° bijz. W. H.I.);
- de verenigingen van provincies en gemeenten (art. 6, § 1,VIII, 1°);
- het administratief toezicht op de provincies en de gemeenten(art. 7);
- de organisatie van gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen (art. 9);
- het reglement van het Vlaams Parlement (art. 44);
- de werking van de Vlaamse Regering (art. 68);
- het personeelsbeleid voor de Vlaamse administratie binnen de grenzen van art. 87.

In uitvoering van de art. 118, § 2 en 123, § 2 G.W. is de institutionele autonomie van Vlaanderen beperkt tot de uitdrukkelijk door de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen aangewezen aangelegenheden.

Deze grondwettelijke bepalingen zijn tijdens deze legislatuur niet voor herziening vatbaar.

Krachtens de Grondwet mag de institutionele autonomie alle aangelegenheden omvatten betreffende de verkiezing, de samenstelling en de werking van het Vlaams Parlement (art. 118, § 2 G.W.) en de samenstelling en de werking van de Regering op voorwaarde dat :

- a) het geen aangelegenheden betreft die rechtstreeks door de Grondwet zijn geregeld;
- b) het aangelegenheden zijn die uitdrukkelijk in de bijzondere wet worden aangeduid.

De Grondwet regelt rechtstreeks:

- het éénkamerstelsel (art. 115 G.W.) van het Vlaams Parlement;
- het beginsel van de rechtstreekse verkiezing (art. 116 G.W.);
- de duur van het mandaat en de samenloop met de verkiezingen voor het Europees Parlement (art. 117 G.W.);
- de onverenigbaarheid met een mandaat in de Kamer of de Senaat, dat van gemeenschapssenator uitgezonderd (art. 119 G.W.);
- de verkiezing van de leden van de Regering door het Vlaams Parlement (art. 122 G.W.);

- de onschendbaarheden en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de leden van het Vlaams Parlement en van de Regering (art. 120, 124 en 125 G.W.);
- het verbod van verstrekkende toewijzing van bevoegdheid aan de Regering (art. 127, 128, 129, 167, § 3, 170, § 2, 175 en 177 G.W.);
- de benaming van de rechtsregels van de gemeenschappen (art. 127 e.v.).

Zonder herziening van de Grondwet blijven deze aangelegenheden buiten het domein van de institutionele autonomie. Slechts de artikelen 120 en 125 G.W. zijn op dit ogenblik voor herziening vatbaar.

De Grondwet regelt ook de wijze waarop de institutionele autonomie kan worden uitgeoefend (art. 118, § 2 en 123, § 2).

In uitvoering van de artikel 118, § 2 en 123, § 2 G.W. kan het Vlaams Parlement met een bijzondere meerderheid navolgende institutionele aangelegenheden wijzigen:

betreffende de samenstelling van het Vlaams Parlement:

- het aantal leden, met inachtneming van de verhouding tussen de Brusselse leden en de gekozenen in het Nederlands taalgebied (art. 24, § 1 B. W. H.I.);
- de uitbreiding van de onverenigbaarheden (art. 24bis, § 3);
- de vervanging van ministers, leden van het Vlaams Parlement (art. 49, § 2).

betreffende de verkiezing van de leden van het Vlaams Parlement:

- de vaststelling van de kieskringen (art. 26);
- de aanwijzing van de hoofdplaats van de kieskringen (art. 26 quater);
- het minimum aantal handtekeningen vereist voor de voordracht van kandidaten (art. 28bis, § 1);
- het vereiste procent der stemmen om deel te nemen aan de zetelverdeling bij lijstenverbinding (art. 29 sexies, § 2);
- de aanwijzing van een gewestelijk hoofdbureau (art. 29 undecies).

betreffende de werking van het Vlaams Parlement:

- de zittingen (art. 21);
- de verkiezing van de voorzitter en van het bureau (art. 33);
- de openbaarheid van de vergaderingen (art. 34);
- de positie van de ministers in het Vlaams Parlement (art. 37);
- de betrokkenheid van de rechtstreeks gekozen senatoren bij de werkzaamheden van het Vlaams Parlement (art. 37bis);
- het petitierecht (art. 41);
- de bevoegdheden van het bureau (art. 46);
- de benoeming en de bevoegdheden van de griffier (art. 47);
- de ondertekening van de stukken (art. 48).

betreffende de samenstelling van de Regering:

- de uitbreiding van de onverenigbaarheden (art. 59, § 3);
- het maximum aantal ministers (art. 63, § 4).

betreffende de werking van de Regering:

- de bevoegdheid van de Regering haar werking te regelen (art. 68);
- de besluitvorming en de delegaties (art. 69);
- de politieke verantwoordelijkheid, het ontslag en de lopende zaken (art. 70-73);
- de bevoegdheid van het Brusselse lid van de Regering (art. 76).

De vergoedingen van de leden van het Vlaams Parlement worden binnen de grenzen van artikel 31ter door het Vlaams Parlement bepaald. De gewone meerderheid volstaat.

De actuele draagwijdte van de institutionele autonomie zoals hiervoor beschreven is dus beperkt. Vele van de voor autonome regeling toegewezen punten zijn niet constitutioneel van aard en horen veeleer thuis in kieswetgeving of in een parlamentsreglement.

Toch verdient het aanbeveling dat het Vlaams Parlement deze bescheiden institutionele autonomie integraal aanwendt, ook indien het niet de bedoeling is de overeenkomstige bepalingen van de bijzondere wet ingrijpend te wijzigen.

Een voorstel of ontwerp van decreet in die zin biedt het Vlaams Parlement de gelegenheid een debat te voeren over deze punten en verbeteringen aan te brengen, ook door amendering.

Formeel heeft deze operatie tot gevolg dat in Vlaanderen dit bijzonder decreet zal gelden en niet langer de bijzondere wet. Dit kan worden aanzien als een eerste aanzet naar een Vlaamse constitutie. Het bezetten van het terrein inzake de thans nog beperkte institutionele autonomie kan een eerste invulling zijn van een institutioneel programma en biedt gelegenheid om na te denken over een mogelijke verruiming van de institutionele autonomie.

Het Vlaams Parlement zou met de aanvaarding van een dergelijk "Charter van Vlaanderen" een belangrijke, zij het vooralsnog veeleer symbolische stap kunnen zetten. Dit kan meteen de aanzet zijn om in een verder perspectief na te denken over een mogelijke verruiming van de autonomie op het vlak van een aantal fundamentele beginselen m.b.t. de bevoegdheidsdomeinen van het Vlaams Parlement en waarover een voldoende ruime consensus bestaat. Vrijwel alle grondwetten van deelstaten in federale staten bevatten normatieve bepalingen die rechten en verplichtingen van burgers en overheden bepalen.

III.2. DE RESTBEVOEGDHEDEN

Artikel 35 G.W. luidt op dit ogenblik:

"De federale overheid is slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. De Gemeenschappen of de Gewesten zijn, ieder wat hem betreft, bevoegd voor de overige aangelegenheden onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.

Overgangsbepaling

De wet bedoeld in het tweede lid bepaalt de dag waarop dit artikel in werking treedt. Deze dag kan niet voorafgaan aan de dag waarop het nieuw in titel III van de Grondwet in te voegen artikel in werking treedt dat de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid bepaalt."

De inwerkingtreding van dit artikel vereist:

- a) de opsomming in de Grondwet van de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid;
- b) een wet, aan te nemen met de bijzondere meerderheid, die de voorwaarden en de wijze bepaalt voor de uitoefening door de Gemeenschappen of de Gewesten van de bevoegdheid voor de residuaire aangelegenheden; deze wet bepaalt ook de dag waarop artikel 35 G.W. in werking treedt.

Tot op die dag gelden de bepalingen van de artikelen 38 en 39 G.W., naar luid waarvan de Gemeenschappen en de Gewesten slechts bevoegd zijn voor de hun uitdrukkelijk toegewezen aangelegenheden, onverminderd de beperkte toepassingsmogelijkheden van artikel 10 B. W. H.I., de zgn. impliciete bevoegdheden. De residuaire bevoegdheid, d.w.z. de regelingsbevoegdheid inzake alle aangelegenheden die niet uitdrukkelijk door of krachtens de Grondwet aan een federale macht, aan de gemeenschappen of de gewesten, of aan de gemeenten werden toegekend (de "genoemde" aangelegenheden), blijft bij de federale wetgevende macht. Dit onbepaalde residu wordt verder beperkt door de aangelegenheden die krachtens artikel 34 G.W. exclusief werden toegekend aan volkenrechtelijke instellingen, in de eerste plaats aan de Europese Gemeenschappen.

Dit residu van interne soevereiniteit is op dit ogenblik relatief beperkt. Dit is mede het gevolg van de opeenvolgende staatshervormingen.

Zo behoren niet tot deze ongenoemde rest:

- alle aangelegenheden die door de Grondwet uitdrukkelijk zijn toegewezen aan de federale wetgevende macht, aan de Koning, aan de gemeenschappen of de gewesten en aan de gemeenten;
- alle aangelegenheden die krachtens de Grondwet, vnl. door de wetten ter uitvoering van de staatshervormingen, zijn toegewezen aan de gemeenschappen en de gewesten of aan de federale overheid als uitzonderingen op de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten in een ruimer geformuleerd domein.

Dit heeft tot gevolg, dat de vraag wie voor de toekomst bevoegd is voor de nog ongenoemde aangelegenheden juridisch slechts een beperkt belang heeft, indien de actuele bevoegdheidsverdeling zou worden gehandhaafd bij de uitvoering van artikel 35 G.W.

Tot op heden is de globale regelgevende bevoegdheid van de deelstaatparlementen zeer beperkt in vergelijking met die van de federale wetgevende macht. Dit is o.m. het gevolg van het feit dat in vele domeinen, waarvoor de deelstaten bevoegd zijn de budgettaire en de bestuurlijke bevoegdheid aanzienlijk groter is dan de behoefte aan regelgeving.

De vraag rijst waaraan in een overzienbare toekomst prioriteit moet worden gegeven: uitvoering van artikel 35 G.W. of uitbreiding en herschikking van toegewezen bevoegdheden krachtens de artikelen 38 en 39 G.W. Daarbij moet alleszins rekening worden gehouden met het principiële belang van de toekenning van de residuaire bevoegdheid van de deelstaten, zeker op langere termijn. Anderzijds kan niet voorbijgegaan worden aan de moeilijkheden die zullen rijzen bij de uitvoering van artikel 35 G.W., waarbij de vraag moet worden opgelost of het residu aan de gemeenschappen of aan de gewesten zal toebehoren.

Om deze redenen verdient het o.i. vooralsnog de voorkeur te streven naar verbetering en naar verruiming van de toegewezen autonome bevoegdheden. Dit neemt niet weg dat in een verder perspectief de verwerving van de residuaire bevoegdheid vooropgesteld blijft. Het belang van de restbevoegdheden zal immers vooral op lange termijn toenemen.

III.3. MEER HOMOGENE BEVOEGDHEDEN : ALGEMENE PRINCIPES

Welke verdeling van beleidsruimten is optimaal? Hoe kan de bestuurskracht, het democratisch gehalte, de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsbeleid verhoogd worden ?

Om die bestuurskracht te verhogen is het noodzakelijk dat de maatschappelijke taken zoveel mogelijk worden uitgeoefend door de bestuurslaag die het dichtst bij de bevolking staat.

Een gedecentraliseerd aanbod van publieke goederen en overheidstaken verhoogt de welvaart, indien het toelaat beter in te spelen op de verschillen in voorkeuren tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Dit bevordert de interactie met de bevolking en versterkt het democratisch gehalte. In geval van schaaleffecten en raakpunten bij de uitoefening van deze overheidstaken (oversijpelingeffecten of externaliteiten) is afstemming tussen de bestuursniveaus aangewezen.

Deze opvatting beantwoordt aan het meer politiek geïnspireerde "subsidiariteitsbeginsel". Dit stelt dat een overheidstaak moet toegewezen worden aan het bestuursniveau waarop deze het meest efficiënt kan worden uitgevoerd.

De toewijzing van de materiële bevoegdheden op deze basis, dient ongetwijfeld haar verlengstuk te vinden in de verdeling van *financiële* en *fiscale bevoegdheden* overeenkomstig het equivalentie- of correspondentiebeginsel. Efficiëntie d.w.z. de optimale verhouding tussen kosten en baten wordt gerealiseerd indien overeenkomstig het profijtbeginsel het bestuursniveau dat voordeel put uit de collectieve voorziening ook instaat voor de financiering in de vorm van belastingen.

Deze houden in dat aan een decentralisatie van materiële bevoegdheden ook een overeenkomstige decentralisatie van fiscale bevoegdheden correspondeert.

Bij de verdere uitwerking van een na te streven bevoegdheidskader kan niet voorbijgegaan worden aan de complexe problematiek van de toepasbaarheid in Brussel. De Gemeenschappen zijn immers volgens artikel 127 van de Grondwet in Brussel enkel bevoegd ten aanzien van de zogenaamde unicommunautaire instellingen en niet rechtstreeks ten aanzien van personen.

Bij de afweging van een optimale bevoegdheidsverdeling dient tevens rekening gehouden met de gewijzigde socio-economische gegevens en de nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de sector van de telecommunicatie.

Zoals we verder zullen zien, hebben deze punten hun belang en ondersteunen zij inzonderheid de vraag naar een sterkere bevoegdheidsoverdracht aan de deelstaten op het vlak van fiscaliteit en para-fiscaliteit.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen de regelgevende bevoegdheid en de zeggenschap over de andere middelen om van overheidswege een beleid te kunnen voeren. Daartoe behoren o.m. het financieel beleid, het fiscaal beleid ondermeer als middel ter aanmoediging of ontrading in andere domeinen, de openbare besturen en de andere logistieke en materiële middelen.

Op dit ogenblik stelt men vast dat in vele domeinen de regelgevende bevoegdheid meer dan nodig is verdeeld tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Bevoegdheidsrechtelijk moet worden gestreefd naar meer homogeniteit zodat maatschappelijk nauw verweven onderdelen van de rechtsorde ook door dezelfde overheid kunnen worden geregeld.

De klassieke verantwoording van deze operatie is de vermijding van bevoegdheidsconflicten. Mede ingegeven door deze bezorgdheid werden door de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993 de belangrijke bevoegdheidsverdelende artikelen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gewijzigd.

De vrees voor veelvuldige bevoegdheidsconflicten tussen de federale overheid en de deelstaten of tussen de deelstaten onderling is ongegrond gebleken. Ondermeer op grond van de rechtspraak van het Arbitragehof kan statistisch worden aangetoond dat de bevoegdheidsconflicten beperkt in aantal zijn gebleven.

Een fundamentele verantwoording voor meer homogene bevoegdheidspakketten is de notie optimale bestuurskracht, wat de combinatie inhoudt van de vereiste aan democratisch gehalte en efficiëntie, effectiviteits- en kwaliteitscriteria.

Optimale bestuurskracht kan maar bereikt worden wanneer een overheid die bevoegd is voor een bepaald domein van regelgeving, ook bevoegd is voor alle regelgeving die wegens de maatschappelijke samenhang met dat domein verband houdt.

De actuele bevoegdheidsverdeling wordt nog in belangrijke mate bepaald door de vraag wie bevoegd is om een bepaalde wet of een onderdeel ervan te wijzigen, op te heffen of aan te vullen, zonder voldoende aandacht voor de mogelijkheden om een maatschappelijk geïntegreerde en samenhangende regeling tot stand te brengen. Dit is een onvermijdelijk gevolg wanneer twee van elkaar onafhankelijke overheden slechts bevoegd zijn voor een onderdeel van een sociaal samenhangend fenomeen.

De zorg om de vrijheid van beleidskeuze - een wezenlijke vereiste voor een waarlijk democratische bestuursvorm - moet er eveneens toe leiden dat de overheid die de bevoegdheid heeft over de regelgeving ook bevoegd is voor de randvoorwaarden en voor de financiële en de bestuurlijke middelen waarmee deze beleidskeuze in de werkelijkheid gestalte kan krijgen.

Immers van zodra een beleidskeuze meer vereist dan een gedragsregelende wetgeving die rechtstreeks het gewenste maatschappelijk effect heeft, met name de inzet van zeer variabele middelen om dit effect te realiseren is het nodig dat de tot regelgeving bevoegde overheid ook autonoom kan beslissen welke instrumenten worden aangewend om het gekozen beleid te voeren. Zonder deze beleidsvrijheid blijft een betekenisvolle autonomie beperkt.

Deze situatie weerspiegelt zich ook in het financieringssysteem (bijz. W. 16 januari 1989; W. 23 januari 1989). In vergelijking met andere federale staten is de fiscale autonomie van de deelstaten beperkt. Dit kan ten dele rationeel worden verklaard wanneer rekening wordt gehouden met de geringe uitgestrektheid van het land, de bijzondere positie van de Brusselse Hoofdstedelijke regio en een federale inrichting gebaseerd op gemeenschappen én op gewesten. Onderzocht moet worden welke de grenzen zijn van de autonomie op fiscaal gebied met het oog op de handhaving van

de economische en de monetaire unie, zolang deze niet op afdoende wijze door Europese regelgeving wordt gehandhaafd.

Alleszins moet een grotere fiscale autonomie worden nagestreefd, telkens het fiscale instrumentarium doelmatig kan worden aangewend voor het voeren van een beleid in aangelegenheden waarvoor de deelstaten regelgevend bevoegd zijn, binnen de grenzen van de economische en de monetaire unie en met eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel.

Dezelfde redenering kan worden aangewend betreffende de zgn. parafiscaliteit aan de zijde van de inkomsten en de bestedingen: telkens het welzijnsaspect ervan de sociaal overwegende bestaansreden is en een organisatie mogelijk is zonder noemenswaardige aantasting van de economische unie, kan een ruimere autonomie worden aanbevolen. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd is voor de bicommunautaire persoonsgebonden aangelegenheden te Brussel. Deze omvatten o.m. alle rechten en verplichtingen van private natuurlijke en rechtspersonen, unicommunautaire instellingen uitgezonderd (art. 128, § 2 G.W.). Bovendien moet rekening worden gehouden met de kleinschaligheid van de Duitstalige Gemeenschap.

Gebreken in de bevoegdheidsverdeling kunnen in zekere mate worden ondervangen in samenwerkingsakkoorden. Deze wijze van beleidsvoering is in een aantal gevallen door de B.W. H.I. opgelegd (art. 92, § 2 e.v.).

Deze verplichting kan bezwaarlijk worden beschouwd als een hinderlijke beperking van de autonomie, wanneer deze samenwerking geïndiceerd is door grensoverschrijdende fenomenen of door de wenselijkheid van grensoverschrijdende dienstverlening. Samenwerkingsakkoorden kunnen ook worden gesloten om andere redenen, doch samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen of de gewesten is niet de beste oplossing om de nadelen van een gebrekkige bevoegdheidsverdeling te ondervangen (art. 92, § 1). Samenwerkingsakkoorden kunnen geen afstand van bevoegdheid inhouden.

Samenvattend wordt gepleit voor een bedachtzame herschikking van de bevoegdheden, op basis van navolgende uitgangspunten:

- a) de vermijding van bevoegdheidsconflicten in de regelgeving, zowel materieel als territoriaal;
- b) het streven naar homogenere bevoegdheidsdomeinen, om een maatschappelijke relevante beleidsvrijheid van de bevoegde overheid te waarborgen;
- c) daartoe moet de samenhang tussen normatieve bevoegdheid en de aanwending van andere beleidsinstrumenten worden versterkt;
- d) samenwerkingsakkoorden zijn slechts in beperkte mate dienstig om gebreken in de taakaflijning tussen de federale en deelstaatoverheden op te vangen.

III.4 MEER HOMOGENE BEVOEGDHEDEN : NADER BEKEKEN

Binnen het bestek van deze inleidende nota wordt niet ingegaan op alle wenselijke verbeteringen en mogelijke herschikkingen van de bevoegdheidsverdeling, zoals bijvoorbeeld in het ouderenbeleid.

Een aantal beleidsbrieven van Vlaamse ministers bevatten overigens reeds concrete aanwijzingen in welke richting bijsturing van de bevoegdheidsverdeling wenselijk is.

Wel wordt overeenkomstig wat aangekondigd werd in de zgn. septemberverklaring van de Vlaamse regering (26 september 1995) een aantal domeinen nader behandeld, met name:

1. basiswetgeving provincies en gemeenten
2. gezinsbeleid en gezondheidszorg, en de daarmee samenhangende elementen uit de sociale zekerheid.
3. werkgelegenheid
4. wetenschapsbeleid
5. buitenlandse handel
6. communicatiebeleid
7. verkeersbeleid

Verder worden eveneens behandeld:

8. statistiek
9. ontwikkelingssamenwerking
10. economie en energie
11. landbouw, tuinbouw en visserij

Hierbij werd ook gesteund op het rapport van de Vlaamse administratie en instellingen, waarin op basis van de administratieve ervaring van de diensten vele punctuele voorstellen werden gedaan ter verbetering van de actuele bevoegdheidsverdeling.

Het luik financiering en fiscaliteit wordt behandeld in een afzonderlijk hoofdstuk.

III.4.1. OVERDRACHT VAN DE PROVINCIE- EN GEMEENTEWET

In overleg met de andere deelstaten en de federale overheid dient uitvoering te worden gegeven aan de nog niet gerealiseerde afspraken uit het Sint-Michielsakkoord. De verklaring tot grondwetsherziening voorziet de wijziging van de artikelen 141 en 162 van de Grondwet waardoor de bevoegdheden inzake de gemeenten en provincies als homogeen pakket aan de deelstaten zullen worden toevertrouwd. Dit is volstrekt nodig om te komen tot een samenhangend beleid inzake de organisatie van het binnenlandse bestuur.

De huidige versnippering van bevoegdheden tussen het federale en het Vlaamse niveau met betrekking tot de lokale besturen leidt tot ondoorzichtigheid inzake de vraag naar welke overheid voor welke materie verantwoordelijk is. Deze situatie

draagt niet bij tot een goede verstandhouding tussen de overheid en de bevolking.

De burger, als klant van de overheid, is weinig gevoelig voor het onderscheid tussen de overheden. Voor hem telt terecht de kwaliteit van de dienstverlening. De deelstaat Vlaanderen, de gemeenten en provincies moeten daarom snel overgaan tot nauwere samenwerking en onderlinge taakafstemming, waarbij het belang van de bevolking de gemeenschappelijke bekommernis moet zijn.

Vandaag draagt Vlaanderen reeds de verantwoordelijkheid voor de financiering van gemeenten en provincies en voor het administratief toezicht. Ze beschikt nochtans niet over de juridische mogelijkheid om regelgevend op te treden in de organisatie en de werking van gemeenten en provincies. Die bevoegdheid heeft de Vlaanderen wel met betrekking tot de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en de intercommunales. Deze diversiteit leidt ertoe dat er verschillende en soms zelfs tegenstrijdige maatregelen van toepassing worden gesteld op de lokale besturen. Zodoende wordt de burger-klant van de overheid met een verschillende regelgeving geconfronteerd naargelang de instelling waar hij zich aanbiedt.

Een bevoegdheidsoverdracht zou uitzicht geven op een consistente en uniformere regelgeving voor de Vlaamse openbare besturen.

De federale bevoegdheid inzake de organisatie van de provincie- en de gemeentebesturen is inconsistent met een normale federale staatsinrichting. Het is wenselijk dat de Grondwet de (relatieve) autonomie van deze gedecentraliseerde besturen bevestigt, een democratische besluitvorming waarborgt en hun fiscale bevoegdheid als beginsel volgens de nu geldende regel van artikel 170, § 4 behoudt. Voor het overige dienen deze bevoegdheden te worden overgedragen aan de deelstaten die ook het toezicht uitoefenen.

De deelstaten moeten eveneens vrij kunnen beslissen over de wenselijkheid van de inrichting van agglomeraties en federaties van gemeenten.

Vlaanderen wenst in een partnerschap met gemeenten en provincies met een open geest te overleggen over taakafspraken betreffende het gewenste bestuur voor de bevolking en na te gaan op welk niveau een maximale bestuurlijke efficiëntie kan worden bereikt. Daartoe moet de wetgeving op het binnenlands bestuur dringend aan de deelstaten toevertrouwd worden ten einde de gemeenten en provincies te profileren als sterke democratische besturen.

Voor zichzelf zal het Vlaamse niveau enkel de kerntaken vaststellen die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van de samenwerking. Provincies en gemeenten dienen in overleg met de hogere overheid de verantwoordelijkheid en de mogelijkheid te hebben deze kerntaken concreet mee uit te voeren, naast de specifieke eigen opdrachten, en binnen de hoger uitgetekende klijtlijnen.

De lokale besturen zouden, in samenwerking met de Vlaamse overheid, moeten uitgroeien tot het echte eerstelijnsbestuur voor de bevolking.

Dit betekent dat de gemeente het eerste aanspreekpunt en het loket moet worden in het contact van de Vlaming met zijn overheid, op welk bestuursniveau de bevoegdheden ook liggen.

De provincie zal ook in de toekomst over de mogelijkheden beschikken om in te spelen op bovenlokale noden en behoeften.

De provincies hebben bovendien een coördinerende, stimulerende en adviserende rol te vervullen ten aanzien van de lokale besturen.

Het is aangewezen dat de Vlaamse overheid in de toekomst medebevoegd wordt, zowel voor de benoeming van de burgemeesters, als voor de aanstelling van de gouverneurs.

Een duidelijke aflijning van de opdrachten van intercommunales is eveneens noodzakelijk. Dit vergt een versterking van de rol van de verkozen raden en van de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de mandatarissen zowel in gemeenten, provincies als in intercommunales.

De regeling van de interne werking van de democratisch verkozen raden, zowel wat het aantal raadsleden betreft als inzake het statuut van de mandataris, zou eveneens een Vlaamse bevoegdheid dienen te zijn. Dit alles moet worden gekoppeld aan een goede regeling inzake de actieve en de passieve openbaarheid van bestuur, teneinde te komen tot meer eenvormigheid.

Aansluitend op het belang dat de Vlaamse overheid hecht aan de toepassing van het subsidiariteitsprincipe zal bij het overleg met gemeenten en provincies nagegaan worden hoe bevoegdheden verder gedecentraliseerd kunnen worden naar de lokale besturen. Dit vergt evenwel dat gemeenten en provincies hun werking en organisatie enten op dezelfde principes van objectiviteit en van een modern en klantgericht management zoals die vertaald werden in het charter van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Ook dit laatste is slechts mogelijk als de hefbomen van het personeelsbeleid een Vlaamse decretale onderbouw krijgen.

Tenslotte moet bij de overdracht van de organieke wetgeving op de gemeenten ook de nodige waarborgen worden voorzien voor de positie van de Vlamingen in de Brusselse gemeentebesturen.

III.4.2. GEZONDHEIDSBELEID EN GEZINSBELEID

Algemeen

Bij een evaluatie van de bevoegdheidsverdeling inzake gezondheids- en gezinsbeleid kan niet voorbijgegaan worden aan de sociale zekerheid.

Vijf essentiële gedachten moeten ons leiden inzake de hervorming van de sociale zekerheid:

- 1) de basissolidariteit intact houden;
- 2) de overheidsschuld niet bezwaren;
- 3) de werkgelegenheid bevorderen;
- 4) de communautaire modulering mogelijk maken;
- 5) de responsabilisering vergroten (individueel en collectief via de gemeenschappen).

Een mogelijke communautarisering dient rekening te houden met voormelde vijf basisgegevens.

Een eventuele bevoegdheidsoverdracht naar de deelstaten dient te worden onderbouwd vanuit de wenselijkheid van een coherente en homogene bevoegdheidsverdeling.

Vanuit een juridische invalshoek, gekenmerkt door bezorgdheid voor de coherentie van de rechtsorde, wordt erop gewezen dat sociale zekerheidsbevoegdheden in het verlengde van andere bevoegdheden liggen, d.w.z. vnl. persoonsgebonden materies die zijn toegewezen aan de deelstaten.

Dit is het geval voor de bevoegdheidsthema's gezondheidsbeleid en gezinsbeleid en voor een niet onbelangrijk gedeelte van het werkgelegenheidsbeleid.

De uitoefening van deze bevoegdheden wordt uitgehouden, indien niet de nodige middelen verkregen worden.

Ook vanuit een economische invalshoek, wordt verwezen naar een ruimer geheel van criteria die onderling dienen afgewogen te worden voor een optimale bevoegdheidstoewijzing.

Een ander belangrijk criterium wijst in de richting van bevoegdheidsoverdracht: nl. de verschillen in preferenties. Een efficiënte organisatie van de sociale zekerheid vereist dat men zo goed mogelijk tracht in te spelen op de behoeften tot dekking van sociale risico's. Om rekening te houden met de verschillen in voorkeur van iedere bevolkingsgroep dient de sociale zekerheid overgedragen te worden.

Hoe belangrijk deze verschillen in voorkeur zijn tussen de deelstaten is een empirische aangelegenheid die verder gedocumenteerd dient te worden. Verschillen in voorkeur kunnen betrekking hebben op de omvang van de verstrekkingen in het stelsel van de sociale zekerheid. Terzake bestaan er merkbare verschillen in ons land tussen de deelgebieden inzake sociale zekerheidsconsumptie. Verschillende behoeften kunnen ook voortvloeien uit andere factoren.

Aan de hand van voorgaande criteria, zou dan het totstandkomen van homogene en coherente bevoegdheidspakketten kunnen worden uitgetekend voor de verschillende takken van de sociale zekerheid.

In concreto dient daartoe een verdere invulling te geschieden van

- de mate van verschillen in voorkeuren en behoeften tussen de deelstaten voor de verschillende takken;
- de beleidsbevoegdheden van de deelstaten inzake tewerkstelling, gezondheidsbeleid, gezinsbeleid, bejaardenbeleid, enz.;
- de wijze van financiering van deze verschillende takken.

Een opdeling van de sociale zekerheid kan niet losgezien worden van de aard van de verzekerde risico's. De risico's worden onderscheiden in gezins- en professionele risico's:

- professionele risico's (inkomensvervangende uitkeringen) beantwoordend aan de individuele arbeidssituatie. D.w.z. risico's van inkomensverlies wegens werkloosheid, ziekte, pensionering;
- gezinsrisico's (aanvullende uitkeringen) m.b.t. ziektekosten van gezinsleden, evenals kosten verbonden aan het kindertal (hoewel dit geen echt sociaal risico is).

Gezondheidszorg

In een eerste benadering kan de homogene bevoegdheidsafbakening inzake gezondheidsbeleid bekeken worden vanuit deze bevoegdheden die onmiddellijk aansluiten bij de huidige bevoegdheidsmaterie die tot de deelstaten behoort, nl. de gezondheidsinfrastructuur (de ziekenhuizen) en het preventiebeleid.

Een tweede benadering kan deze zijn van de algehele coherentie binnen de gezondheidszorg, zoals de samenhang tussen de preventieve en de curatieve zorg.

Een derde benadering houdt verband met de communautaire modulering. De gezondheidszorg heeft duidelijk culturele dimensies. Binnen verschillende cultuurgemeenschappen zijn de collectieve voorkeuren inzake de organisatie van de gezondheidszorg niet dezelfde. Een eigen modulering van de gezondheidszorg op het niveau van de gemeenschap komt tegemoet aan de wensen van de bevolking.

Een vierde denkspoor is dat van de responsabilisering op individueel en collectief vlak.

Een bijzonder punt eigen aan de Belgische situatie is de wijze van financiering van de gezondheidszorg, nl. hoofdzakelijk via het stelsel van de bijdragen voor sociale zekerheid en slechts aanvullend via belastinggelden.

De bijdragen inzake gezondheidszorg kunnen niet los gezien worden van het totale stelsel inzake sociale zekerheid. Het stelsel van de sociale

zekerheidsbijdragen heeft immers eveneens een direct impact op de werkgelegenheid en is een niet te onderschatten element inzake economische ontwikkeling. Alle deskundigen zijn het erover eens dat het zogenaamde tweepijlersysteem, loskoppeling van gezins- en beroepsrisico's, met het oog op de beheersing van de loonkost, de te volgen weg is. Deze weg moet nader onderzocht worden, als één van de elementen in de totaal-oplossing voor de problemen die zich stellen in het gehele sociale zekerheidsstelsel.

Een kwaliteitsvolle gezondheidszorg tegen een verantwoorde kost veronderstelt een samenhangend beleid.

Alhoewel het gezondheidsbeleid ingevolge artikel 5 § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als persoonsgebonden aangelegenheid tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, is de federale overheid op dit ogenblik nog steeds bevoegd voor belangrijke onderdelen van dit beleid.

Inzake gezondheidszorg zijn er twee sleutelsectoren die bleven behoren tot de federale bevoegdheid :

- de bevoegdheid m.b.t. de ziekte- en invaliditeitsverzekering ;
- de bevoegdheid m.b.t. de organieke wetgeving (de wet op de ziekenhuizen) met inbegrip van de financiering, de basisregelen betreffende de programmatie en de financiering van de infrastructuur, de hiermee samenhangende federale erkenningsnormen en de voorwaarden voor een aanwijzing tot universitair ziekenhuis.

De deelstaten hebben een exclusieve bevoegdheid inzake het preventiebeleid en de erkenning en kwaliteitsbewaking van instellingen voor gezondheidsvoorziening.

In het raam van hiervoren geschetste bevoegdheidsverdeling, worden op het veld volgende globale knelpunten waargenomen:

1. Het loskoppelen van het organiek kader en de basisregels voor programmatie, plus quasi de totale financiering en de verantwoordelijkheid ervoor, van de invulling, erkenningen en kwaliteitsbewaking brengt een aantal problemen met zich.
2. Het quasi volledig scheiden van het preventief en het curatief beleid inclusief de financiële verantwoordelijkheid ervoor, is vragen om moeilijkheden. De eventuele baten van een goed gevoerd preventiebeleid komen immers niet ten goede aan de bevoegde en financierende overheid.
3. Het loskoppelen van medische zorg en welzijnszorg en bejaardenbeleid heeft nefaste gevolgen in functie van een vernieuwd beleid waar deze beide sectoren - zeker in functie van de thuiszorg maar ook breder - meer geïntegreerd worden benaderd.

4. De organisatie van de gezondheidszorg is in Vlaanderen anders gestructureerd dan in Wallonië. In Vlaanderen overweegt b.v. de particuliere sector en is de thuisverzorging sterk uitgebouwd.
Gezien deze eigenheid is, wat goed is voor één gemeenschap, niet noodzakelijk goed voor de andere en vice-versa.

De visie en het beleidsconcept i.v.m. gezondheidsbeleid kan erg verschillen van deelstaat tot deelstaat. Dit heeft verregaande consequenties niet alleen naar de uitwerking van dit beleid en de financiering daarvan. Maar in een bredere visie op gezondheidsbeleid in het kader van een inclusief denken is de aanpak en de kost van de gezondheidszorg zelfs mede functie van heel wat andere beleidsopties b.v. op gebied van milieu, tewerkstelling, onderwijs, huisvesting, stedelijk beleid enz. Dit leidt ertoe te stellen dat de globale bevoegdheid voor het gezondheidsbeleid sterk geïntegreerd dient bekeken te worden.

“Samenhang” en “coherentie” zijn essentieel om een systeem van kwalitatief hoogstaande, effectieve en efficiënt georganiseerde zorg tot stand te brengen.

Meer homogene bevoegdheden zijn ook kostengunstiger, omdat er geen overlappingsen en dubbele subsidiëeringskanalen kunnen optreden.

Wil men komen tot meer homogene bevoegdheden, zullen hoe dan ook oplossingen dienen te worden uitgewerkt voor een aantal concrete knelpunten zoals de dringende geneeskundige hulpverlening, de oprichting van beroepscommissies, en een actievere betrokkenheid van de deelstaten bij de totstandkoming van de federale wetgeving, ondermeer middels inspraak in de bestuursorganen van het RIZIV.

De overheveling van de bevoegdheid betreffende de organieke wetgeving op de ziekenhuizen met inbegrip van de financiering, de basisregels betreffende de programmatie en de financiering van de infrastructuur, de hiermee samenhangende federale erkenningsnormen is aangewezen.

Vermits hierdoor zowel de investeringen als de basisfuncties vanuit de deelstaten worden gestuurd, kan een homogeen beleid worden uitgebouwd dat toelaat de noodzakelijke processen voor de aanbodafstemming te sturen.

De financiering dient te gebeuren vanuit Vlaanderen via een gemengd financieringssysteem. Dit houdt een basisfinanciering voor elke activiteitsmodule in, ter dekking van de vaste kosten vereist voor een basisinrichting van deze activiteit op voorwaarde dat er een minimale kritische massa aan activiteit wordt uitgevoerd en een supplementaire financiering die de variabele kosten zal dekken.

De variabele kosten zullen sterk verschillen tussen de ziekenhuizen onderling, in functie van hun pathologiecomplexiteit.

De vaststelling van de middelen zal gebeuren aan de hand van een standaard kostenbenadering.

In voorbereiding ervan zal Vlaanderen haar erkenningsbeleid heroriënteren naar de erkenning van activiteitenprogramma's.

De verpleegdagprijzen in de ziekenhuizen worden nu gefinancierd voor 25 % door de federale begroting van volksgezondheid en voor 75 % door de sociale zekerheidsbijdragen.

In plaats van te pleiten voor een partiële overheveling van de 25 % vanuit volksgezondheid aan de deelstaten, is het veeleer aangewezen een meer globale regeling uit te werken in het raam van de sociale zekerheid.

Verder is het aangewezen- met het oog op meer coherente en homogene gezondheidsbevoegdheden - de overdracht van onder andere volgende bevoegdheidsdomeinen naar de deelstaten te bestuderen:

- de programmatie van de apotheken;
- de erkenning en programmatie van de labo's;
- de registratie van de gezondheidsverstrekkers, visumverstrekking (uitvoering van de wetgeving op de uitoefening van geneeskunde, kinesitherapie, verpleegkunde en paramedici, evenals de Provinciale Geneeskundige Commissies;
- het Vlaams aandeel in uitvoering van de Orde van Geneesheren en ander (K.B. nrs. 78 en 79),
ondermeer de Vlaamse Provinciale raden;
- de erkenning van geneesheren-specialisten en omnipractici;
- de erkenning van bloedtransfusiecentra en orgaanbanken.

Zoals hoger in algemene zin werd gesteld zal ook in de sector van de gezondheidszorg rekening moeten worden gehouden met de complexe situatie in Brussel. In overleg met de Brusselse Vlamingen zal moeten gezocht worden naar concrete oplossingen.

Gezinsbeleid

Het gezinsbeleid is, als persoonsgebonden aangelegenheid, een bevoegdheid van de deelstaten.

Artikel 5 § 1, 1° BWHI bepaalt dat het gezinsbeleid "alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen" omvat.

De gezinsbijdrage is echter, als onderdeel van de sociale zekerheid, hiervan uitgezonderd en federale materie gebleven.

De ervaring leert dat de deelstaten zouden moeten worden betrokken bij beslissingen op federaal niveau die een impact hebben op het gezinsbeleid (cfr. idee van gezinseffectenrapport). In de eerste plaats kan hier gedacht worden aan aspecten van de sociale zekerheid (b.v. voor alleenstaande moeders, samenwonenden) maar ook in verband met gezin en arbeid (o.a. zorgverlof, loopbaanonderbreking, deeltijds arbeid, herintreden, enz.) en zelfs andere juridische aspecten o.a. adoptiewetgeving, afstamming, verlatenverklaring, enz.

Om tot een coherente en homogene bevoegdheidsverdeling te komen en vanuit de nood aan meer efficiëntie en effectiviteit in het gezinsbeleid, lijkt het de moeite waard om na te gaan of een overdracht van de kinderbijlagen naar de deelstaten niet is aangewezen. Ook hier moet de bijzondere positie van het gezinsbeleid binnen de Brusselse hoofdstedelijke regio verder worden nagegaan.

Een ander dossier dat aantoont dat een geïntegreerde benadering meer dan wenselijk is, is de actuele problematiek met betrekking tot het Fonds voor Collectieve uitrustingen en Diensten in de schoot van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

Reeds jaren subsidieert dit "federaal" Fonds initiatieven die tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren.

Concreet gaat het om tussenkomsten van het Fonds in de werkingskosten van de buitenschoolse opvang, de kinderdagverblijven en de gezins- en bejaardenhulp. Deze middelen zijn onontbeerlijk voor de goede werking van deze activiteiten.

Het Fonds komt in belangrijke mate tussen in de werkingskosten van de kinderdagverblijven en gezins- en bejaardenhulp.

Daarnaast financiert het Fonds (vanaf 1995, voordien via het tewerkstellingsfonds) ook de buitenschoolse kinderopvang. Met dit geld, dat in Vlaanderen vooral werd aangewend voor coördinatoren, werden nieuwe initiatieven opgestart.

Het Fonds werkte voor de cofinanciering van kinderdagverblijven en diensten voor gezins- en bejaardenhulp met de opbrengsten van de reserves van het R.K.W.. Door het afkomen van de reserves voor het financieren van verlieslatende takken van de sociale zekerheid, zijn deze reserves opgedroogd.

De federale regering besliste op 24 november 1995 tot een éénmalige herfinanciering van het Fonds voor 600 Mln. tot einde 1996. Daarna "zouden de basisopdrachten van het Fonds opgeheven worden. Maar in overleg met de deelstaten kan deze sector verder ondersteund worden via geëigende federale beleidsinstrumenten".

De federale ministerraad opteert dus voor een behoud van een federale financiering voor activiteiten die duidelijk in de bevoegdheidssfeer van de gemeenschappen liggen.

III.4.3. WERKGELEGENHEID

Werkloosheidsuitkeringen en activerend arbeidsmarktbeleid

Vlaanderen heeft nood aan een actiever arbeidsmarktbeleid. Een te groot deel van de budgettaire middelen die potentieel voor activerend arbeidsmarktbeleid kunnen worden aangewend, met name de werkloosheidsuitkeringen, worden momenteel passief door de federale overheid uitbetaald. Vlaanderen is vragende partij om een meer dynamische inzet van deze sociale zekerheidsmiddelen te bewerkstelligen.

Sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 beschikken de deelstaten over een normerende bevoegdheid inzake tewerkstellingsprogramma's. Volgens de toelichting bij deze wet komt het aan het Gewest toe 'eender welk type tewerkstellingsprogramma op te richten en er werklozen in te plaatsen'. De tewerkstellingsprogramma's kennen een dubbel financieringskanaal : het Gewest betaalt de programma's maar kan een deel van de kost hiervan recupereren via 'trekkingsrechten' uit de federale werkloosheidsreglementering. Dit betekent dat de federale overheid mee een bevoegdheid kan sturen die in sé exclusief aan de Vlaamse overheid toebehoort.

De parlementaire stukken terzake stellen dat 'het gaat over een blanco operatie voor de Staat, dat het vanzelf spreekt dat de Staat, na de aanwerving van een werkloze door de Gewesten, die niet meer betaalt en het overeenstemmend bedrag overhevelt naar de Gewesten'.

Vlaanderen interpreteert het systeem van de trekkingsrechten dan ook als een automatisme : voor elke in een tewerkstellingsprogramma geplaatste werkloze moet de werkloosheidsuitkering overgeheveld worden van het federale naar het Vlaamse budget.

Bovendien dient het bedrag regelmatig te worden geïndexeerd, in navolging van de stijging van de gemiddelde werkloosheidsuitkering.

Zowel het automatisme als het indexatieprincipe werden steeds door de federale overheid betwist, wat resulteerde in een vastliggend maximumbedrag dat jaarlijks wordt uitgekeerd, ongeacht het aantal tewerkgestelden in tewerkstellingsprogramma's. Argumenten van de federale overheid terzake refereerden steevast naar de budgettaire toestand, het verschillend beleid inzake tewerkstellingsprogramma's in de respectievelijke Gewesten en de moeilijkheden inzake de administratieve bewijskracht.

In navolging van de Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie in 1993 drong de Vlaamse overheid er bij de federale overheid op aan om de omzetting in reguliere jobs mogelijk te maken van tewerkstellingsprogramma's die aan een structurele collectieve behoefte voldoen. De vraag van de Vlaamse overheid was het behoud van het bestaand volume aan trekkingsrechten en RSZ-tegemoetkomingen tijdens de regularisatie-operatie, de voorwaarde vanuit de federale overheid was het behoud

van het tewerkstellingsvolume. Hieromtrent werd begin 1995 een technisch akkoord bereikt tussen de federale en regionale overheden. Tot nog toe is aan dit protocol geen politieke uitvoering gegeven. Vlaanderen vraagt dat de federale overheid haar begin 1995 aangegaan engagement nakomt.

Nieuwe initiatieven binnen de Vlaamse tewerkstellingsprogramma's betreffen geen langdurig gesubsidieerde tewerkstelling meer. In navolging van de Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie 1993 ligt het accent nu op werkervaringsprojecten : projecten waarin eenzelfde werkloze gedurende een periode van bepaalde duur (12 maanden) werkervaring kan opdoen. Dit komt er in feite op neer dat de werkloosheidsuitkeringen actief worden ingezet om werklozen werkervaring te geven gedurende een vooraf welbepaalde duur teneinde hun kansen op doorstroming naar het regulier economisch circuit te bevorderen.

Het aanwenden van de werkloosheidsuitkering als een activerend instrument onder de vorm van werkervaringsprojecten, al dan niet in combinatie met opleiding of vorming, dient een exclusief gewestelijke bevoegdheid te zijn. De bestaande federaal opgezette systemen, bijvoorbeeld onder de vorm van Plaatselijke Werkgelegenheidsagent-schappen, EWE-contracten of stadswachten dienen naar de deelstaten te worden overgedragen met inbegrip van de middelen en in de toekomst moet het uitgesloten worden dat op federaal vlak nog dergelijke projecten of systemen opgezet worden.

In een aantal gevallen wordt de afstemming tussen het Vlaams en federaal beleid bijkomend bemoeilijkt, doordat de sociale partners op het federale niveau interprofessionele of sectoriële afspraken maken die betrekking hebben op bevoegdheidsdomeinen van de Vlaamse overheid en deze afspraken laten bekrachtigen door de federale overheid. In sommige gevallen verbindt deze overheid aan deze afspraken bovendien wetgevende structuren zoals het Tewerkstellingsfonds en het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten (cfr. III,3.3) die ingrijpen in Vlaamse aangelegenheden zoals beroepsopleiding en kinderopvang.

Daarom kan zeker de vraag worden gesteld of het niet wenselijk is te komen tot Vlaamse akkoorden, waarbij de Vlaamse sociale partners zich daadwerkelijk engageren tot het leveren van inspanningen op domeinen die behoren tot de Vlaamse bevoegdheid en waarbij de Vlaamse overheid deze akkoorden bekrachtigt.

I.v.m. de beroepsopleiding van werkzoekenden waarbij deze hun werkloosheidsuitkering behouden, dient dringend een protocol uitgewerkt waarbij de flexibele organisatie van beroepsopleiding op gemeenschapsvlak vooropstaat, met inbegrip van stages en andere ervaringsmethodologie. Binnen een algemeen uitgetekend kader (afspraken tussen het federale en gemeenschapsniveau), moet de beroepsopleiding kunnen worden georganiseerd, zowel in de centra als op de bedrijfsvloer. Eenzelfde aanpak dient te gelden voor werkzoekenden die studies hervatten om hun kansen op de arbeidsmarkt te verruimen.

Naast de nood aan een meer actieve inzet van de werkloosheidsmiddelen is er tevens nood aan een betere afstemming van het beleid op die domeinen waar zowel de federale als de Vlaamse overheid actief zijn, zij het elk vanuit de eigen beleidsinstrumenten. Meer eenduidigheid in het arbeidsmarktbeleid is zeker gewenst.

Beroepsopleiding

Vorming is, als één van de topprioriteiten van de Vlaamse regering, een gemeenschapsmaterie. De financiering van (arbeidsmarktgerichte) vorming is een constante zorg van het Vlaamse beleid.

Ondertussen worden op federaal niveau akkoorden afgesloten, zowel interprofessioneel als sectorieel, met belangrijke financieringsstromen voor het organiseren van arbeidsmarktgerichte opleidingen tot gevolg. Vanuit de VDAB wordt reeds lang een nauwe samenwerking met de sectoren nagestreefd. Dit is trouwens een van de actiestrategieën die voortvloeien uit het VDAB-doelmatigheidsonderzoek. Vlaanderen is vragende partij voor een sterkere binding tussen de sectoriële middelen en structuren en het Vlaamse vormingsbeleid.

Eenzelfde redenering kan worden gevolgd inzake het systeem van betaald educatief verlof. Dit systeem wordt federaal gefinancierd via 0,04% van de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid. De vraag stelt zich of de toepassing van het systeem (o.m. de erkenning van cursussen die recht geven op betaald educatief verlof) niet op deelstatelijk niveau dient te worden georganiseerd. Belangrijk aandachtspunt is evenwel dat het systeem van betaald educatief verlof financiële problemen kent.

Bemiddeling

Het zgn. Begeleidingsplan wordt nu reeds enkele jaren uitgevoerd. De onzekerheid telkenjare rond het al dan niet voortzetten ervan weegt op de efficiëntie en effectiviteit. Een meerjarenplanning zou terzake een grote vooruitgang zijn.

De verdere uitbouw van buurtdiensten door de federale overheid via het instrument van de PWA's dient te worden bewaakt. Bij een verdere uitbouw via de PWA's is het gevaar voor bevoegdheidsoverschrijding vanwege de federale overheid immers reëel. De vraag stelt zich bovendien of de PWA niet moet worden opgenomen in een ruimer bemiddelings- of (sociaal) uitzendinitiatief waarin ondermeer - maar zeker niet uitsluitend - werklozen in een PWA-statuut kunnen worden ingeschakeld. De uitbouw van lokale dienstverlening vergt immers een ruimer aanbod aan instrumenten en maatregelen.

Tewerkstelling vreemde arbeidskrachten

Uit concrete aanvragen voor verblijfsvergunningen en/of arbeidskaarten blijkt dat er dringend werk moet gemaakt worden van een betere afstemming tussen de verschillende toepassingsreglementeringen. Ook de functionele samenwerking tussen de federale en de Vlaamse overheid dient te worden verbeterd.

Van zodra uitvoering wordt gegeven aan het samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92, §3, c BWHI, zal aan de vraag tot gecoördineerd optreden gevolg zijn gegeven.

Vertegenwoordiging op internationaal vlak

Nog steeds is de vertegenwoordiging van de deelstaten op het Europese niveau met betrekking tot aangelegenheden inzake tewerkstelling en beroepsopleiding problematisch : een samenwerkingsprotocol tussen de betrokken overheden inzake de vertegenwoordiging is meer dan dringend, mede gelet op enkele recente ervaringen. Het vroegere protocol kan hiertoe als uitgangspunt dienen.

III.4.4 . WETENSCHAPS- EN TECHNOLOGIEBELEID

De huidige bevoegdheidsverdeling voor wat betreft het wetenschaps- en technologiebeleid is geregeld in artikel 6 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 6 bis omvat 3 paragrafen:

- § 1 regelt de bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen, die elk bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun eigen bevoegdheden, m.i.v. internationale en supranationale overeenkomsten.
- § 2 omlijnt de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid, nl. onderzoek voor haar eigen bevoegdheden, de organisatie van netwerken voor gegevensuitwisseling op nationaal en internationaal vlak, het ruimtevaart-onderzoek, de federale en culturele instellingen, programma's en akties die een homogene uitvoering vereisen op nationaal vlak, het bijhouden van de permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel en de coördinatie van de Belgische samenwerking aan activiteiten van internationale onderzoeks-organen. Deze laatste drie punten vereisen een samenwerkingsakkoord zoals beschreven in art. 92 bis BWHI.
- § 3 stipuleert dat de federale overheid initiatieven kan nemen voor wetenschappelijk onderzoek dat tot de bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen behoort, voorzover, voor wat betreft internationale

overeenkomsten, België als verdragspartner geldt of voor akties die de belangen van een Gewest en/of Gemeenschap overstijgen. Voor dergelijke initiatieven heeft de federale overheid voorafgaand een advies nodig van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid en dient zij een samenwerkingsvoorstel voor te leggen aan de Gewesten en Gemeenschappen.

Deze kunnen hun deelneming weigeren waardoor asymmetrische akties mogelijk zijn.

Artikel 92bis § BWHI 1 bepaalt hoe de federale overheid, de Gewesten en Gemeenschappen zogenaamde samenwerkingsakkoorden kunnen afsluiten. § 3 van dit artikel beschrijft de procedure voor het regelen door de Koning van de vertegenwoordiging door de federale overheid, de Gewesten en Gemeenschappen, in de federale beheers- en beslissingsorganen.

In het algemeen kan men stellen dat, met het Sint-Michielsakkoord van 1993, de overdracht van het wetenschapsbeleid aan de deelstaten nog niet ver genoeg is doorgedreven. De desbetreffende wetsartikels laten ook nog teveel ruimte voor interpretatie, met alle moeilijkheden vandien.

Er is een 'flou artistique' voor wat betreft de bevoegdheidsafbakening, en zelfs bij een expliciete opsomming zoals in artikel 6 bis § 2 zouden sommige federale bevoegdheden, zoals het ruimtevaartbeleid, beter en efficiënter bij de deelstaten worden ondergebracht.

Bovendien schept de onduidelijkheid van de verschillende mogelijkheden tot financiering verwarring in de wetenschappelijke wereld en is er een permanent gevaar voor parallelle initiatieven tussen de federale overheid en de deelstaten. Bovendien bemoeilijkt het initiatiefrecht van de federale overheid het voeren van een consistente wetenschaps- en technologiepolitiek door de deelstaten.

Er kan ook gesteld worden dat de verschillende concertatiemechanismen, zoals de Interministeriële Conferentie voor het Wetenschapsbeleid, met in haar schoot de CIS en CFS (Commissie voor Internationale Samenwerking; Commissie voor Federale Samenwerking) vrij stroef verlopen.

Ook de taak van de Federale Raad voor Wetenschapsbeleid is niet scherp gedefinieerd. Sommige scenario's gaan uit van een Raad met twee kamers: Een federale kamer die adviezen verstrekt over die materies die uitsluitend federale bevoegdheid zijn en een plenaire kamer waarin ook de deelstaten vertegenwoordigd zijn. Dergelijk scenario is op termijn overbodig, omdat precies een nagenoeg volledige bevoegdheidsoverdracht van het wetenschaps- en technologiebeleid kan worden vooropgesteld. Bijgevolg volstaat een federale raad die enkel in plenaire zitting vergadert en waarvan de deelstaten de basis vormen.

Om al deze redenen kan een volledige overdracht van het wetenschaps- en technologiebeleid naar de deelstaten overwogen worden, waarbij gestreefd wordt

naar een homogeen bevoegdheidspakket. Het uitgangspunt hierbij is een model, waarbij de zwaartepunten voor wat betreft het wetenschaps- en technologiebeleid, bij de deelstaten liggen en de rol van de federale overheid beperkt blijft, enerzijds tot concertatie en zonodig coördinatie, anderzijds tot het nemen van initiatieven in die bevoegdheden die exclusief federaal blijven (het zogenaamde sectorieel wetenschapsbeleid in bevoegdheden zoals justitie, defensie). Het initiatiefrecht van de federale overheid zou in deze optiek strikt beperkt blijven tot die bevoegdheden waarbinnen zij strikt en exclusief bevoegd is en in de (meeste) andere domeinen geldt het subsidiariteitsprincipe, waarbij het initiatief tot acties komt van de deelstaten.

De motivatie voor dit voorstel tot verdere bevoegdheidsoverdracht is ingegeven door overwegingen van duidelijkheid, consistentie en efficiëntie. Het de facto verder bestaan van concurrerende bevoegdheden is disfunctioneel en contraproductief en werkt verwarring in de hand. Er is ook in het wetenschaps- en technologiebeleid een grote behoefte voor eenduidigheid en transparantie.

Een verdere overdracht zou niet enkel één van bevoegdheden, maar ook van middelen zijn. Deze dubbele overdracht ligt voor de hand wanneer men bedenkt dat de belangrijkste recipiënten van de financieringsstromen instellingen, instituten, bedrijven, universiteiten, groepeeringsverbanden en individuen zijn die eerder met een deelstaat geassocieerd zijn dan met de federale overheid.

Bovendien worden tot vandaag de dag de federale financieringsstromen verdeeld via a priori vastgelegde communautaire verdeelsleutels, een mechanisme dat inkompatibel is met de moderne toekenningsmodaliteiten van wetenschappelijke onderzoeksprojecten, die steeds meer op intrinsieke kwaliteit gebaseerd zijn.

De konkrete denkoefeningen i.v.m. de overdracht aan de deelstaten van het wetenschaps- en technologiebeleid spitsen zich toe op :

- de federale wetenschappelijke programma's
- het ruimtevaartbeleid
- de federale wetenschappelijke instellingen
- internationale samenwerkingsverbanden
- de federale concentratie mechanismen

Hierna gaan we dieper in op enkele bijzondere aandachtspunten.

Voor wat betreft het NFWO kan de overdracht naar de deelstaten overwogen van bepaalde beperkte financieringsstromen vanuit de federale overheid (economische zaken naar het vroegere IIKW (Interuniversitair Instituut voor de Kernwetenschappen), sociale zaken naar het vroegere FGWO (Fonds voor Geneeskundig Wetenschappelijk Onderzoek).

Het landbouwonderzoek, zowel fundamenteel als toegepast, m.i.v. de middelen en instrumenten in de Rijksstations, proeftuinen, ministerie van landbouw, komt zeker in aanmerking voor overheveling.

Verder zouden ook de financieringsstromen voor het wetenschappelijk onderzoek vanuit de opbrengsten van de Nationale Loterij, kunnen overgedragen worden.

De financiering van de Collectieve Centra, die nu inefficiënt tot stand komt omwille van langdurige en complexe evaluatie en beslissingsprocedure, zou volledig kunnen overgedragen worden.

Idem voor het ruimtevaartbeleid (budget tussen de 6 a 7 mia per jaar). Vooreerst dient een mogelijk misverstand uit de weg te worden geruimd: Ruimtevaart beperkt zich niet tot het lanceren van mensen in de ruimte, maar is veel breder en omvat toepassingen naar telekommunikatie, aardobservatie, biotechnologie, materialen, milieu, software, enz... In vele van deze disciplines heeft Vlaanderen hoogstaande know-how en expertise, zowel bij de bedrijven als bij de universiteiten.

Men kan niet ontkennen dat de juiste retour die naar België terugvloeit in de ruimtevaartdossiers ten goede komt aan de bedrijven en de onderzoeksinstellingen, en bijgevolg deel moet uitmaken van een deelstaatbeleid.

In die zin is het aangewezen dat de deelstaten ook zeggenschap krijgen in de intekenpolitiek bij internationale organisaties zoals de European Space Agency, waarbij landen zelf de percentages bepalen waarmee ze op bepaalde programma's intekenen, percentages welke dan ook de economische return bepalen die gegarandeerd naar het land in kwestie terugvloeit. Ook wat betreft de luchtvaart (Airbus) dienen de deelstaten aan bod te komen in overleg en beslissingsmechanismen.

Het beheer van de huidige 10 federale wetenschappelijke instellingen komt toe aan de deelstaten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het omvormen ervan tot stichtingen, met een zekere autonomie, die onder bepaalde modaliteiten betoelaagd worden met dotaties vanuit de deelstaten.

Deze instellingen moeten hun onderzoeksprogramma's inkaderen in het deelstatelijk onderzoeksbeleid, m.i.v. de universiteit waarin momenteel de informatiedoorstroming naar en het rendement t.o.v. de deelstaten onbestaande is.

Voor wat betreft de internationale samenwerkingsverbanden ESO, EMOBO (CERN, EMBL, ESRF, Eureka, enz. ...) kunnen rechtstreekse samenwerkingsakkoorden worden afgesloten tussen de deelstaten, m.i.v., indien nodig, de federale overheid als partner. In onderling overleg en na het afsluiten van een akkoord, kunnen deelstaten afspreken wie van hen het zogenaamde inbelpunt is voor het internationaal organisme. Indien nodig kan bij de federale overheid, bvb. in het ministerie van Buitenlandse Zaken, een coördinerende cel worden opgericht.

III.4.5. BUITENLANDSE HANDEL

Het zgn. afzet- en uitvoerbeleid is ook na de vierde staatshervorming een zgn. parallelle bevoegdheid gebleven van de federale overheid en de gewesten. De bijzondere wet bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor “het afzet- en uitvoerbeleid, onverminderd de federale bevoegdheid om :

- waarborgen te verstrekken tegen export-, import- en investeringsrisico's ;
- een beleid van coördinatie en samenwerking te voeren ;
- een beleid van bevordering te voeren in overleg met de gewesten en, met het oog op een maximale efficiëntie, bij voorkeur via in art. 92 bis § 1 bedoelde samenwerkingsakkoorden met één of meer gewesten”.

De wet is onvoldoende duidelijk en leidt in de praktijk tot overlapping. De noodzaak om te komen tot een meer homogeen bevoegdheidspakket in samenhang met de economische bevoegdheid dringt zich op in het belang van de rechtszekerheid voor de bedrijven.

Om te komen tot een efficiënt en coherent beleid op het vlak van de buitenlandse handel dient gestreefd naar een wijziging van de Bijzondere Wet. De federale bevoegdheid “om een beleid van coördinatie en samenwerking te voeren” is onduidelijk en overbodig, en zou dus best geschrapt worden.

Als er beleidsafstemming en samenwerking nodig is, dan kunnen de deelstaten dit zelf beslissen en organiseren (cfr. art. 92bis § 1 van de wet).

De federale bevoegdheid om een beleid van bevordering te voeren in overleg met de deelstaten geeft in de praktijk aanleiding tot de grootste moeilijkheden. Deze uitzondering kan dus best worden afgeschaft en vervangen door een specifieke opsomming van de taken waarover de deelstaten akkoord zijn om die aan een federale dienst uit te besteden om efficiëntieredenen (bv. handelsstatistieken, invoerreglementeringen en handelswetgeving, handelsdocumentatie).

Een integrale overdracht van de bevoegdheid inzake buitenlandse handel aan de deelstaten kan overwogen worden. Handelsbeleid is immers een onderdeel van economisch beleid en niet van buitenlands beleid.

Dit veronderstelt de afschaffing en/of de overdracht van de BDBH.

Ook de opdracht inzake voorlichting kan toevertrouwd worden aan de deelstaten; deze kunnen desgevallend beslissen een gemeenschappelijk documentatie- en informatiecentrum te houden. De splitsing van de BDBH stelt dus geen probleem.

In dit licht dringt zich tevens een hervorming van de Nationale Delcrederedienst en Copromex op.

Wat betreft de leningen van staat tot staat (900 mio BEF). De vraag of de vreemde staten zullen aanvaarden dat deze leningen door deelstaten zullen

worden toegestaan is niet onoverkomelijk gelet op hun verdragsrechtelijke bevoegdheid. Deze "leningen" dienen voor betaling ten gunste van eigen firma's die aan een door het land in kwestie aangeduide koper leveren. Het is dus duidelijk een vorm van exportfinanciering (veeleer dan ontwikkelingshulp), die, zoals de gehele export, deelstaatbevoegdheid kan worden. In de grond gaat het om "giften" voor projecten die door ondernemers worden uitgevoerd in landen waarmee een deelstaat verkiest samen te werken in het kader van haar eigen buitenlands economisch beleid.

De volledige overdracht van de bevoegdheid inzake buitenlandse handel veronderstelt ook dat de nodige afspraken worden gemaakt inzake de medewerking van het Belgisch diplomatiek kader.

III.4.6. COMMUNICATIEBELEID

De respectieve bevoegdheden van de federale staat en van de deelstaten de regulering van de informatiemarkt kunnen worden samengevat als volgt : de federale staat is bevoegd voor telecommunicatie, de deelstaten zijn bevoegd voor radio- en televisie-omroep. Het onderscheid tussen telecommunicatie en omroep is echter allerm minst duidelijk.

Het onderscheid tussen telecommunicatie en omroep die de basis vormt voor de bevoegdheidsverdeling op de gefederaliseerde informatiemarkt, verwijzen naar begrippen waarvan de technologische en economische realiteit langzamerhand verdwijnt. Zolang telecommunicatie geassocieerd werd met de telefoon en omroep beperkt bleef tot klassieke radio- en televisie was er geen probleem. Beide sectoren vloeien thans in mekaar. Men spreekt over "convergentie". Dat maakt nieuwe categorieën noodzakelijk om de bevoegdheidsverdeling te regelen.

De vlucht die de informatietechnologie en -markten de laatste jaren nemen, houdt belangrijke mogelijkheden in van economische groei en tewerkstelling. Zij stelt echter ook de bevoegdheidsverdeling aan de orde. In wat volgt worden een aantal scenario's voorgesteld die als inspiratiebron kunnen dienen om tot een meer coherent communicatiebeleid te komen. De internationalisering van de informatieverspreiding zal daarenboven tot gevolg hebben dat een deel van de bevoegdheden die nu nog tot de lidstaten behoren verder naar Europa zullen doorschuiven. Deze tendens is vandaag reeds merkbaar. Op korte termijn kan geopteerd worden voor de deelstaatbevoegdheid van alle transmissie van openbare informatie, op lange termijn kan alle informatietransport een bevoegdheid zijn van de deelstaten.

Het federale regeerakkoord voorziet dat de deelstaten (de gewesten en de gemeenschappen) bij het telecombeleid worden betrokken. Bij het opstellen van de huidige programmawet, en de bepalingen rond telecommunicatie, is gebleken

dat dit in de praktijk niet gebeurt. Vandaar dat naar een oplossing moet gezocht worden in de nabije toekomst.

Prioritair is een objectief normeringskader waarin het BIPT als controlerend orgaan in volledige autonomie optreedt. De problemen die er momenteel bestaan tonen aan dat er een beter overleg tussen de federale overheid en de deelstaten moet bestaan.

De klassieke omroep is het voorwerp geweest van een dubbele evolutie die niet zonder invloed kan blijven op de interpretatie van het begrip :

- het klassieke onderscheid waarbij interactieve diensten als telecommunicatie, en niet-interactieve diensten als omroep worden gekwalificeerd, is niet meer houdbaar. Omroep is (ook juridisch) het verspreiden van uitzendingen voor het (algemeen) publiek. Een gelijktijdige ontvangst van de uitzendingen door het publiek is niet vereist. Juridisch wordt de al dan niet aanwezigheid van een zekere graad van interactiviteit in het overbrengen van een bepaalde boodschap niet in aanmerking genomen om een onderscheid te maken tussen verschillende vormen van communicatie.
- Omroep is niet meer dan het elektronisch openbaar maken van informatie voor het publiek. Het is de openbaarheid van de boodschap die de doorslag geeft, en niet de toevallige gebruiker. De bevoegdheid voor omroep moet los gezien worden van de drager waarover de signalen getransporteerd worden. Vandaag kunnen zowel omroep- als telecommunicatiediensten op elk van beide infrastructuren aangeboden worden. De technologische despecialisatie van de drager heeft als juridisch gevolg dat de aard ervan irrelevant geworden is bij het bepalen van het karakter van de aangeboden dienst.

We gaan dus onvermijdelijk naar een infrastructuur-onafhankelijke en technologie-onafhankelijke interpretatie van het begrip “omroep”. Bijgevolg verdient het aanbeveling dat de bevoegdheden van de deelstaten het geheel van de elektronische informatievoorziening aan het publiek omvatten.

Op termijn kan de overdracht van telecommunicatie als globaal bevoegdheidspakket naar de deelstaten overwogen worden.

III.4.7. VERVOER EN MOBILITEIT

De weginfrastructuur, de waterwegen, het streekvervoer (Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn) zijn deelstaatbevoegdheden.

Een volwaardig eigen mobiliteitsbeleid wordt echter bemoeilijkt omdat een belangrijke factor nog steeds tot de federale bevoegdheid behoort : de NMBS.

Tussen de marktordening van de drie belangrijkste vervoermodi zijn er belangrijke verschillen :

- In het wegvervoer heerst de zuivere vrije markt ; de vervoerders zijn privé-ondernemingen;
- In het watervervoer is er een gedeeltelijke marktregeling ; de vervoerders zijn privé-ondernemingen;
- Het spoorvervoer verloopt via een autonoom overheidsbedrijf dat, overeenkomstig de beheersovereenkomst tussen de federale overheid en de NMBS, een sociale opdracht heeft en rekening houdend met de dotatie kostendekkend moet werken;
- De fiscaliteit is een belangrijke factor in de marktordening tussen de verschillende vervoersmodi.

Het voeren van een coherent mobiliteitsbeleid houdt in dat de Vlaamse overheid bevoegdheid of minstens medezeggenschap heeft over alle modi. Dit is op heden niet het geval. De spoorinvesteringen en het treinaanbod moeten zo goed mogelijk afgestemd worden op de doelstellingen van het Vlaams Mobiliteitsbeleid. Daarom dienen de deelstaten betrokken te worden bij het overleg over de investeringsprogramma's van de NMBS en moeten ze aansturen op regionale beheersovereenkomsten met de NMBS die in eerste instantie moet resulteren in een betere afstemming van de diverse investeringsprogramma's. Het is logisch dat de NMBS haar investeringsprogramma's vooraf overlegt met de deelstaten die bevoegd zijn voor Economie, Milieu, Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit. Daarom moeten niet alleen de investeringsprogramma's (meestal meerjarenplannen) vooraf besproken worden, maar moet er ook geregeld overleg plaats vinden tussen de NMBS en de Vlaamse overheid. De impact van de investeringen op de betrokken aspecten van het Vlaams beleid en de financiële verantwoordelijkheid die de deelstaat wil dragen in het kader van regionale beheersovereenkomsten impliceren dat de deelstaten sterk bij het NMBS-beleid betrokken zijn. Een vertegenwoordiging van Vlaanderen in de Raad van Bestuur en het Beperkt Comité van de NMBS dringt zich op.

Een ander belangrijk aspect is de bevoegdheid van de federale overheid voor sommige aspecten van het inkomenstenbeleid. De deelstaten zijn weliswaar inzake de materie openbare werken bevoegd voor het heffen van retributies, maar de federale overheid is bevoegd voor een heffingenbeleid aangaande infrastructuur, vervoer en verkeer. Het is duidelijk dat het invoeren, moduleren of afschaffen van heffingen een belangrijk element is in het kader van één coherent beleid. Vooral het aanwenden van die heffingen moet een grotere Vlaamse bevoegdheid worden. Zo wordt nu een groot gedeelte van de opbrengst van het autowegen-vignet aan de NMBS toegekend, zonder dat Vlaanderen enige impact heeft op het gebruik ervan.

III.4.8. STATISTIEKBELEID

Door de opeenvolgende staatshervormingen van 1980, 1988, en 1993 werden belangrijke bevoegdheidspakketten overgeheveld naar de deelstaten. De overdracht van bevoegdheden werd echter niet doorgetrokken op het niveau van het statistisch onderzoek.

Integendeel, sinds de wijziging van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen in 1988 is het statistisch onderzoek in het vaarwater van een restbevoegdheid terecht gekomen. In die wet werd onder het luik "economie" de federale overheid uitdrukkelijk bevoegd verklaard voor "het statistisch geheim" (art. 6, paragraaf 1, VI, vijfde lid, 10° van de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen). Deze bepaling verklaart waarom de wet op de openbare statistiek van 4 juli 1962 nog steeds de wettelijke basis vormt voor de organisatie van het statistisch onderzoek.

Alle institutionele hervormingen ten spijt is de inzameling van statistische gegevens en de verwerking tot globale en naamloze statistieken een federale aangelegenheid gebleven. De statistiekwet legt het initiatiefrecht, de coördinerende taken en de normatieve bevoegdheid (het vastleggen van de regels waaraan het statistisch onderzoek moet voldoen) in handen van de federale overheid. Aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek wordt het monopolie voor de uitvoering van statistische onderzoeken toegekend. Zelfs wanneer deelstaat voor de voorbereiding, de uitwerking of de uitvoering van een decreet statistische gegevens nodig heeft, kan dit in principe enkel gebeuren door tussenkomst van het NIS. Dit wil evenwel niet zeggen dat de regionale overheid geen enkele statistiek zou mogen opstellen, maar dit kan enkel gebeuren mits het doorlopen van een omslachtige en tijdrovende procedure. De eerste voorwaarde is dat het statistische onderzoek deel uitmaakt van de gewone administratieve praktijk van de deelstaatadministratie, "waarmede het onafscheidelijk samengaat uit hoofde van zijn speciaal doel".

Na een voorafgaand advies van de federale Hoge Raad voor de Statistiek volgt de uitvaardiging van een Koninklijk Besluit, dat mede-ondertekend wordt door de federale minister bevoegd voor het Nationaal Instituut voor de Statistiek. Met andere woorden, de federale overheid beslist over de opportuniteit van het gevraagde onderzoek en bepaalt onder welke voorwaarden en volgens welke normen een bevraging kan plaatsvinden.

Deze scheefgetrokken, hiërarchische verhouding tussen de federale en deelstaatoverheden druist in tegen de autonomie van de deelstaten. Zowel de statistiekwet zelf als de opdracht, structuur en werking van het huidige statistische apparaat houden volstrekt onvoldoende rekening met de staatshervorming.

Deelstaten moeten over homogene bevoegdheidspakketten kunnen beschikken. Daarbij krijgen zij niet alleen de verantwoordelijkheid over een materie toegewezen, maar moeten ze ook ten volle over de instrumentele bevoegdheden kunnen beschikken. Statistiek is een dergelijk instrument.

De beperkingen bij de uitvoering van statistisch onderzoek zijn een inbreuk op de beleidsvrijheid van de deelstaten, omdat zij geen initiatieven kunnen nemen in die domeinen waar de nood aan statistische informatie het grootst is.

Bovendien is het opmaken van regionale statistieken voor de federale statistische instituten -zoals het Nationaal Instituut voor de Statistiek of het Instituut voor de Nationale Rekeningen- geen prioritaire doelstelling. Zij slagen er onvoldoende in tegemoet te komen aan de vragen en de verwachtingen die bij de deelstaten leven.

Een oplossing voor dit probleem bekomen worden door een doorgedreven taakverdeling tussen gespecialiseerde statistiekdiensten. Een dergelijke specialisering heeft overigens al plaatsgegrepen op federaal niveau. Via het samenwerkingsverband van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (samenwerking van het Planbureau en de Nationale Bank met het NIS volgens de programmawet van 21 december 1994) opteert de federale overheid terecht voor een zekere functionele decentralisatie. Daarbij neemt het INR een aantal taken, zoals de opstelling van macro-economische rekeningen, van het NIS over. Als de federale overheid haar beleid consequent zou verder zetten, dan moet zij de herverkaveling van statistiekbevoegdheden doortrekken tot op het niveau van de deelstaten.

Een eerste stap in de erkenning van de Vlaamse overheid als initiatiefnemer op het vlak van de statistiek zou kunnen doorgevoerd worden middels aanpassing van de wet van 4 juli 1962. Indien de federale overheid daartoe bereid wordt bevonden, wordt de Vlaamse overheid mede bevoegd voor het uitvoeren van statistisch onderzoek. In een samenwerkingsakkoord kunnen afspraken voor de opmaak van deelstaatstatistieken worden vastgelegd.

Op termijn dient gestreefd naar een meer fundamentele regeling voor de bevoegdheid van het statistisch geheim, via een wijziging van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 1980 (art. 6, paragraaf 1, VI, vijfde lid, 10°). Het statistisch geheim - d.i. het waarborgen van vertrouwelijke, individuele gegevens - legt de basis voor het inzamelen van statistische data. Deze bevoegdheid kan gedeeld worden met de deelstaten opdat zij als volwaardige partners worden beschouwd in deze aangelegenheid.

Door de wijziging van de statistiekwet van 4 juli 1962 zou niet meer alleen het NIS bevoegd zijn voor het opmaken van globale en naamloze statistieken op basis van individuele inlichtingen waarvan de vertrouwelijkheid door het statistisch geheim wordt gewaarborgd.

Statistische diensten van de deelstaten zouden zich dan op dezelfde voorrechten en bevoegdheden als hun federale evenknie kunnen beroepen. Daartoe behoren :

- de verplichte en kosteloze medewerking van alle aan het statistisch onderzoek onderworpen personen; alleen onder deze voorwaarde kunnen onderzoeken aan derden worden opgelegd;

- inzage en mededeling van data, afkomstig uit gegevensbestanden, aan een statistisch instituut dat daar om verzoekt, ten einde dubbel werk te vermijden en een goede informatiedoorstroming te verzekeren.

Hierdoor zou een partnersituatie ontstaan met een volwaardig Vlaams Instituut voor de Statistiek dat náást het Nationaal Instituut voor de Statistiek staat. Basisbeginselen voor een goede relatie zijn wederzijds respect voor elkaars eigenheid en een heldere taakverdeling tussen de partnerinstituten. De Vlaamse statistiekdienst legt zich toe op die domeinen waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is en voert het statistisch onderzoek autonoom uit (het normatieve kader), zonder tussenkomst van de federale overheid. In deze zin is een asymmetrische benadering - d.w.z. een bevraging die in één deelstaat wordt georganiseerd en waarvan de resultaten alleen voor de betrokken deelstaat relevant zijn - niet uitgesloten. Dit legt de basis voor een efficiënter statistiekbeleid. Als een statistisch onderzoek beleidsinformatie aanbrengt die inspeelt op de nood aan informatie van één welbepaalde overheid, dan is de opstelling van een statistiek voor het hele land een verspilling van tijd en middelen. Dit is zeker het geval voor autonome deelstaatmateries.

Voor het opmaken van federale of internationale statistieken, waarvan de gegevens door de deelstaten worden toegeleverd, zijn afspraken rond het gebruik van een gemeenschappelijke methodologie, begripsbepaling, nomenclatuur, enz. noodzakelijk. De behoefte aan afstemming is reëel, al was het maar om de continuïteit en de uniformiteit van diverse statistieken te waarborgen. De coördinatiebevoegdheid kan op federaal niveau worden uitgeoefend, mits de gelijkwaardige vertegenwoordiging van alle betrokken overheden in een gemeenschappelijk overlegorgaan.

III.4.9. ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

De Belgische ontwikkelingssamenwerking

De Belgische ontwikkelingssamenwerking bestaat uit bilaterale samenwerking en multilaterale samenwerking.

Er zijn twee soorten bilaterale samenwerking:

- de directe bilaterale hulp wordt in het kader van een bilaterale overeenkomst tussen het ABOS en de overheid van het ontwikkelingsland georganiseerd; het ABOS is hierbij initiatiefnemer en rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering van de samenwerking; deze directe samenwerking kan allerlei vormen aannemen: projectenhelp, schuldverlichtingsprogramma's, studiebeurzen, participaties in ondernemingen, technische samenwerking;

- bij de indirecte samenwerking is een derde de initiatiefnemer en de uitvoerder van de samenwerking; het ABOS subsidieert gewoon de initiatieven, maar is niet rechtstreeks verantwoordelijk voor hun uitvoering; deze indirecte samenwerking neemt de vorm aan van universitaire samenwerking, de medefinanciering van NGO's, het sturen van experts via VVOB, noodhulp,

De multilaterale samenwerking betreft de Belgische bijdrage aan internationale instellingen via:

- de Europese Gemeenschap met de financiering van het Europees Ontwikkelingsfonds;
- de UNO-instellingen en -organisaties: UNDP, Unicef, Landbouwfonds, Wereldvoedselprogramma, ...

De begroting van de Belgische ontwikkelingssamenwerking "sensu stricto" vormt slechts een deel van wat door België als "openbare ontwikkelingshulp" wordt aangegeven aan het Ontwikkelingscomité van de OESO. Ook andere federale departementen leveren een bijdrage aan de ontwikkelingssamenwerking via:

- leningen van staat tot staat (hoewel eerder een instrument van buitenlandse handel)
- bijdragen aan het IMF en de Wereldbank
- participaties in verschillende ontwikkelingsbanken (Afrikaanse, Aziatische, ...)
- bijdrage aan de IDA
- acties voor humanitaire hulp
-

Raakvlakken van de Belgische ontwikkelingssamenwerking met de bevoegdheden van de deelstaten

Het is opmerkelijk en in het licht van de huidige constitutionele situatie zelfs wat paradoxaal dat, in de jaren '70 in Vlaanderen - bij de eerste gesprekken en reflecties over meer autonomie voor de Gemeenschappen - automatisch en bijna als vanzelfsprekend ook gedacht werd aan een expliciete overheveling van bevoegdheden aan de Gemeenschappen inzake ontwikkelingssamenwerking. Het verwerven van meer interne autonomie werd toen gekoppeld aan een grotere verantwoordelijkheid en solidariteit op internationaal vlak. Ook werd de nadruk gelegd op een coherente bevoegdheidsuitoefening in eigen land en in de betrekkingen met andere landen. Dat ontwikkelingssamenwerking nog steeds een federale bevoegdheid is, is merkwaardig: heel wat acties van ontwikkelingssamenwerking grijpen rechtstreeks in op de bevoegdheidssfeer van de deelstaten. Anderzijds dienen zich nieuwe vormen en nieuwe oriëntaties in de ontwikkelingssamenwerking aan, die uit hun aard thuishoren in de bevoegdheidssfeer van de deelstaten.

De volwaardige internationale bevoegdheden - met inbegrip van het verdragsrecht - van de deelstaten brengt met zich mee dat deze laatste in de feiten quasi dezelfde acties kunnen ondernemen inzake ontwikkelings-

samenwerking als de federale overheid. Alleen beschikken zij hiervoor niet over een eigen ambtelijk apparaat en over eigen financiële middelen. Men kan zich bv. de vraag stellen wat nu nog het verschil kan zijn tussen een federaal “ontwikkelingsakkoord” en een bilateraal akkoord van een deelstaat met een land in ontwikkeling. Er is dus overlapping mogelijk tussen federaal en “deelstatelijk” optreden in ontwikkelingslanden. Ook is het duidelijk dat de internationale beleidsopties van de deelstaten aanzienlijk verschillend kunnen zijn, zodat in sommige gevallen de indruk kan leven dat het federale beleid niet of te weinig aansluiting vindt bij de prioriteiten van de deelstaten.

Opmerkelijk is dat vele terreinen waarop de Belgische ontwikkelings-samenwerking actief is, intern tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren: bv. onderwijs, preventieve gezondheidszorg, universitaire samenwerking, stages en beurzen, landbouw, ... Dit stelt vragen over de doeltreffendheid van de ingezette instrumenten en middelen, het afgestemd zijn op de prioriteiten van de deelstaten, de geloofwaardigheid waarmee het federale niveau de ontwikkelingssamenwerking kan organiseren en de duurzaamheid ervan.

Daarbij sluit de rechtvaardige verdeling van de beschikbare budgettaire middelen over Franstalige en Vlaamse initiatieven onmiddellijk aan. Deze problematiek is het meest zichtbaar in de universitaire samenwerking, waar de huidige 50%-50% verdeling van de kredieten achterhaald is. De VLIR heeft hierover al herhaaldelijk standpunten ingenomen. Maar ook voor de andere vormen van ontwikkelings-samenwerking dient duidelijkheid geschapen te worden in de verdeling van de middelen, die meer rechtvaardig dient tot stand te komen.

In de ontwikkelingssamenwerking doen zich de laatste jaren ook een aantal nieuwe evoluties voor, waaraan in het kader van de staatshervorming niet zomaar kan voorbijgegaan worden:

- ontwikkelingssamenwerking evolueert steeds meer naar een samenwerkings-beleid, waarbij de landen in ontwikkeling en lokale partners van NGO's zelf voorstellen doen;
- ontwikkelingssamenwerking verlaat meer en meer het traditionele domein van subsidiëring en het uitzenden van coöperanten ten voordele van bv. overdracht van technologie, vorming van lokale verantwoordelijken, bevordering van de democratisering en de zelfontwikkeling, bevordering van het ondernemerschap, financiële coöperatie, ...;
- het ontwikkelingsbeleid kan niet meer los gezien worden van het buitenlandse beleid;
- educatie en sensibilisering worden meer en meer belangrijk, en als een volwaardige component van een ontwikkelingsbeleid beschouwd;
- ontwikkelingsbeleid en duurzame ontwikkeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Mogelijke overheveling van de bevoegdheid van ontwikkelingssamenwerking naar de deelstaten

De overheveling van de bevoegdheid "ontwikkelingssamenwerking" naar de deelstaten kan overwogen worden op basis van volgende elementen :

- nu de deelstaten een volwaardige internationale bevoegdheid hebben, is het aangewezen hierin ook een volwaardig luik "solidariteit" tot stand te brengen;
- de belangrijkste kennis en instrumenten inzake ontwikkelingssamenwerking behoren tot de bevoegdheid van de deelstaten : onderwijs, leefmilieu, regionale ontwikkeling, KMO, landbouw, educatie, ...
- een ontwikkelingsbeleid van de deelstaten kan veel beter aansluiten bij hun respectieve prioriteiten in de wereld;
- de verdeling en toewijzing van de beschikbare kredieten is rechtvaardiger en komt beter tegemoet aan de opties binnen elke deelstaat.
- de landen in ontwikkeling kunnen samenwerken met de voor hen meest geschikte partners in de respectievelijke deelstaten, wat beter tegemoet kan komen aan hun behoeften.

Als tegenargument zou de versnippering van de middelen kunnen worden opgeworpen. Opgemerkt dient evenwel dat die versnippering nu al bestaat, op het federale niveau en tussen het federale en deelstaatsniveau. Op termijn is het hoe dan ook niet aan te bevelen een bevoegdheidsstructuur te behouden die in de feiten aanleiding geeft tot overlapping, verschillende financieringsstromen naar de NGO's en universiteiten en verwarring bij de buitenlandse partners.

Indien ontwikkelingssamenwerking zou worden overgeheveld naar de deelstaten, dan zullen in elk geval een paar randvoorwaarden moeten vervuld worden. Het Algemeen Vlaams Beraad van 1987 heeft reeds enkele voorwaarden geformuleerd:

- "concrete voorstellen moeten nauwkeurig onderzocht worden vanuit de vraag of zij van aard zijn bij te dragen tot een betere ontwikkelingssamenwerking; een eventuele gedeeltelijke of gehele communautarisering moet leiden tot een betere aanwending van de rijkdom en het dynamisme van de verschillende gemeenschappen";
- "de beginselen m.b.t. het functioneren van het ontwikkelingsbeleid en de bijhorende uitvoeringsstructuren zijn ook ten volle van toepassing op gecommunautariseerde instellingen."

De bijzondere wet van 5 mei 1993 inzake de buitenlandse betrekkingen van gemeenschappen en gewesten vormt een institutioneel kader voor de uitoefening van een overgeheveld bevoegdheid inzake ontwikkelings-samenwerking.

Het verdient aanbeveling om gedetailleerd te onderzoeken welke aspecten van het huidige federale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor overheveling naar de deelstaten aan bod kunnen komen. In functie van de resultaten van het onderzoek dient ook bekeken te worden welke federale instrumenten (personeel en financiën) dienen overgeheveld te worden en op welke manier. Voor de aspecten die federaal georganiseerd zouden blijven, dienen in elk geval de betrokkenheid en directe samenwerking van de deelstaten versterkt te worden.

III.4.10. ECONOMIE EN ENERGIE

Vennootschapsfiscaliteit

Vlaanderen is in principe bevoegd voor het economisch beleid. In de praktijk blijkt de beleidsruimte beperkt te zijn omdat Vlaanderen een groot aantal instrumenten niet kan gebruiken. Dat geldt onder meer voor de vennootschapsfiscaliteit. Opmerkelijk is dat inzake economisch beleid de marktconforme beleidsinstrumenten juist federaal zijn gebleven. Zo kan Vlaanderen wel subsidies verstrekken, maar geen fiscale steunmaatregelen nemen. De vennootschapsfiscaliteit is echter een onmisbaar instrument in het kader van een economisch beleid. Het kan gebruikt worden om bepaalde investeringen te bevorderen. Via fiscale weg kunnen tevens bepaalde vormen van activiteit bevorderd worden. Denken we maar aan de distributiecentra. Ook voor het streekbeleid is fiscaliteit onmisbaar.

Daarom is het aangewezen, overeenkomstig het correspondentie- en equivalentiebeginsel, de eigen fiscale bevoegdheden van de deelstaten op dit vlak te verruimen (zie IV. Uitbouw van de financiële en fiscale autonomie).

Participatiefonds

Het Participatiefonds werd oorspronkelijk opgericht in uitvoering van de expansiewet van 4 augustus 1978 om het risicodragend kapitaal te bevorderen. De BWHI en de financieringswet regionaliseerden wel het Waarborgfonds doch niet het Participatiefonds. De deelstaten worden op dit ogenblik slechts betrokken via waarnemers.

De wet van 28 juli 1992 houdende fiscale en financiële bepalingen regelde in art. 73 tot 84 de instelling van een nieuw Participatiefonds als openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.

Dit Fonds dat aan werklozen die een zelfstandige activiteit willen opstarten achtergestelde leningen als voorschot op hun werkloosheidsvergoedingen toekent, komt voor overdracht in aanmerking.

De koppeling van dit Participatiefonds aan het VIZO zou een meerwaarde inhouden voor werklozen die zich willen vestigen als zelfstandige aangezien de financiële

tegemoetkoming kan gekoppeld worden aan managementsondersteuning, bedrijfsopleiding e.d.m.

Dienst Regeling Binnenvaart

De Europese Unie pleit voor een verregaande liberalisering van de binnenvaart. Het beurtrolsysteem dient te verdwijnen, de cabotage zal vrij worden. Het laadaankondigingssysteem zal in een Europees netwerkverband worden uitgewerkt. Dientengevolge moet overwogen worden om de federale Dienst Regeling Binnenvaart over te dragen.

Energie

Energie is een gedeelde bevoegdheid. De deelstaten zijn onder meer bevoegd voor het beleid inzake het rationeel energiegebruik. De opstelling van een uitrustingsplan is een federale bevoegdheid. Ook de energieprijzen worden op federaal vlak vastgelegd. Tot slot is alles wat met nucleaire energie te maken heeft, uitdrukkelijk toegewezen aan het federale niveau.

Bij het opstellen van het uitrustingsplan worden de deelstaten geraadpleegd, zij het niet steeds in voldoende mate. In het federale regeerakkoord werd een evaluatie van de huidige procedure aangekondigd, maar tot op heden heeft de federale overheid nog geen initiatief genomen. De Vlaamse regering heeft in haar advies over het jongste uitrustingsplan zelf een alternatieve procedure voorgesteld. Voor de materies die tot de autonome bevoegdheden van de deelstaten behoren, moet het advies bindend zijn.

Deze nauwere betrokkenheid is nodig omdat in de praktijk blijkt dat het federale niveau weinig oog heeft voor de bevoegdheden en wensen van de deelstaten. Zo beperkt het uitrustingsplan zich eigenlijk tot het voorstellen van een lijst nodige investeringen en wordt er geen melding gemaakt van de gevolgen inzake tewerkstelling en milieu.

III.4.11. LANDBOUW, TUINBOUW EN VISSERIJ

Reeds in 1980 werden een aantal bevoegdheden die rechtstreeks of onrechtstreeks een impact hebben op de structuren in de land- en tuinbouw overgeheveld naar de deelstaten : de ruilverkaveling, de landinrichting, de natuurbescherming, de groengebieden, de bossen, de jacht, de visvangst, de onbevaarbare waterlopen, de polders en de wateringen en het naschools landbouwonderwijs.

De grote krachtlijnen van het landbouwbeleid worden vastgesteld op Europees niveau in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Land- en tuinbouw

De deelstaten zijn sinds de laatste staatshervorming bevoegd voor de uitwerking en uitvoering van het structuurbeleid (investeringssteun) in de land- en tuinbouwsector. Er bestaan weliswaar enkele uitzonderingen en anomalieën die een coherent structuurbeleid in de weg staan.

Gezien het sterk uiteenlopend uitzicht en karakter van de land- en tuinbouw in de verschillende deelstaten is ook een opsplitsing van het landbouwkundig onderzoek en van de voorlichting via de proeftuinen, de proefcentra, de landbouwcentra en de huidige rijksstations te overwegen.

De infrastructuur van de federale onderzoeksinstituten inzake land- en tuinbouw is vrij evenredig verdeeld tussen Vlaanderen en Wallonië zodat een fysieke opsplitsing eenvoudig te realiseren valt.

De deelstaten komen nu reeds tussen in o.a. de investeringskosten van de proeftuinen. Zij zouden bijgevolg ook kunnen bijdragen in de financiering van de werkingskosten van deze centra.

Binnen het pakket land- en tuinbouw kan bijgevolg worden geopteerd voor de overheveling van :

- *controle op inning bijdragen promotiefondsen*: de afzet en promotie is volledig overgeheveld naar de deelstaten, maar de controle op de inning van de bijdragen uit de primaire sectoren op basis van productiefactoren gebeurt nog steeds door federale ambtenaren.
- *landbouwvoorlichting* : deze specifieke technische informatiedoorstroming naar de landbouwers is als bijzondere vorm van landbouwworming (deelstaatbevoegdheid) nog eens opgedeeld in een federaal en een regionaal gedeelte, afhankelijk van het onderwerp en de subdoelgroepen. Dit bevordert de efficiënte inzet van middelen en mensen niet en werkt voor de doelgroep zeer verwarrend (nood aan één loket).

- *proefcentra en proeftuinen* : het betreft zowel de instellingen die gesubsidieerd worden (vnl. provinciale instellingen) als de eigen rijksstations. Ze zijn essentieel voor de sturing van het sectorieel wetenschappelijk onderzoek en de ontwikkelingen dienaangaande.

Naast de overheveling van de verschillende rijksstations inzake land- en tuinbouwteelten en het rijksstation voor de zeevisserij, zijn er talrijke land- en tuinbouwcentra en tuinen die in het kader van het sectorieel wetenschappelijk onderzoek in aanmerking komen voor overheveling. De middelen die voorheen op federaal niveau vanuit het IWONL werden verdeeld zijn in principe overgeheveld, maar de erkenning van die instellingen gebeurt nog steeds federaal. Ook zijn er nog federale werkingssubsidies voor deze "wetenschappelijke instellingen", wat de diversificatiepolitiek van Vlaanderen inzake teeltvernieuwing dreigt te doorkruisen.

Op het federaal niveau zou het beleid rond de normering en de kwaliteitscontrole van plantaardige en dierlijke produkten en van landbouwgrondstoffen kunnen behouden blijven. Ook de sanitaire en fytosanitaire controle blijft best federaal georganiseerd.

Visserij

Gezien de visserijsector behoudens het Waals gedeelte van de aquacultuursector een uitsluitend Vlaamse aangelegenheid is en gelet op de huidige bevoegdheidsdiscussies, kan een quasi totale regionalisering van het visserijbeleid als mogelijke optie vooropgesteld worden. Dit zou onder meer de volledige uitvoering van het EU-visserijbeleid inhouden, inbegrepen het quotabeheer en het wetenschappelijk onderzoek.

Het verdient dan ook aanbeveling dat de structurele bijstand voor de visserijsector op basis van een Europese verordening integraal tot de bevoegdheid van Vlaanderen zou behoren. De federale overheid is thans bevoegd voor de experimentele visserij, samenwerkingsverbanden, stilligpremies en ontwikkeling mariene zones, waar de overige structurele maatregelen inzake investeringssteun nieuwbouw en modernisering vloot, visverwerking, vismijnen, afzet en promotie overgeheveld werd. Er kan overwogen worden binnen deze kleine sector, die duidelijk geografisch gelocaliseerd is langs onze Vlaamse kust, tot één bevoegdheidspakket te komen.

Er is in de visserijsector een onafscheidelijke interdependentie tussen structuurbeleid (ondersteuning sector) en visquotabeleid. Vlaanderen kan pas een integraal sturend visserijbeleid voeren als zij ook bevoegd wordt voor de toekenning van de visquota's en hierbij verbonden vislicenties in toepassing van het Europees visserijbeleid.

IV. UITBOUW VAN DE FINANCIËLE EN FISCALE AUTONOMIE

IV.1. ALGEMENE PRINCIPES

Zoals reeds eerder aangegeven, verdient het aanbeveling om de staatshervorming in België te plaatsen in het kader van een proces van herordening van de bevoegdheidsdomeinen en de daaraan verbonden beleidsruimten.

Dit geldt in het bijzonder voor de financiële en fiscale autonomie van de deelstaten.

De toewijzing aan de deelstaten van materiële bevoegdheden overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dient haar verlengstuk te vinden in de verdeling van financiële en fiscale bevoegdheden overeenkomstig het "equivalentie- of correspondentiebeginsel. Efficiëntie d.w.z. de optimale verhouding tussen kosten en baten, wordt gerealiseerd indien overeenkomstig het profijtbeginsel het bestuursniveau dat voordeel put uit de collectieve voorziening ook instaat voor de financiering in de vorm van belastingen.

Deze houden in dat aan een overdracht van materiële bevoegdheden ook een overeenkomstige overdracht van fiscale bevoegdheden zou moeten corresponderen.

De verdeling van de materiële bevoegdheden tussen het federale niveau en de deelstaten is in België vergelijkbaar met de toewijzing in andere federale landen. In dit opzicht genieten de deelstaten van een belangrijke graad van autonomie.

Een markante uitzondering hierop vormen echter de sociale uitgavenbevoegdheden en in het bijzonder de gezondheidsuitgaven. De ruimte voor overdracht werd hier slechts in beperkte mate benut.

Ook inzake financiële bevoegdheden is de autonomie erg beperkt gehouden.

De ingewikkelde en weinig doorzichtige financieringsregeling voor Gewesten en Gemeenschappen, bevat wel enkele niet onbelangrijke elementen die de financiële verantwoordelijkheid geleidelijk aanscherpen.

De fiscale autonomie is daarentegen uiterst beperkt gebleven. Slechts een vijf procent van de middelen komen voort uit eigen belastingen, vijftig procent uit gedeelde BTW opbrengsten die in feite dotaties zijn, en de rest uit samengevoegde belastingen d.w.z. de personenbelasting waarop de Gewesten opcentiemen kunnen heffen.

De belastingbevoegdheid van de deelstaten staat bijgevolg in geen enkele verhouding tot hun takenpakket. Bovendien is er weinig ruimte voor de

deelstaten om de fiscaliteit als beleidsinstrument te hanteren. De parafiscale autonomie is onbestaande vermits alle sociale bijdragen geheven worden door de federale overheid.

Deficitfinanciering via ontleningen wordt niet rechtstreeks ingeperkt. Wel wordt het ingekaderd in een toezichtsprocedure door de Hoge Raad van Financiën, een federaal orgaan waarin ook de deelstaten vertegenwoordigd zijn. Echte sanctioneringsbevoegdheid ontbreekt echter, zolang de deelstaten niet over een grotere fiscale ruimte en verantwoordelijkheid beschikken.

Globaal bekeken naar de toekomst toe is de verwachte dynamiek van de financiële middelenvoorziening niet van die aard om stabiele verhoudingen tussen de federale overheid en de deelstaten te waarborgen. Op korte termijn komen de conjuncturele schokken en intrestschommelingen bijna uitsluitend ten laste van de Federale overheid. Op langere termijn in de definitieve fase zou de federale overheid haar aandeel in de financiële middelen structureel zien toenemen.

Wanneer de grote uitgavenautonomie met de beperkte verwervingsautonomie vergeleken wordt, is het duidelijk dat het equivalentie- of correspondentiebeginsel weinig gewicht in de schaal werpt in de Belgische staatshervorming. Door het gebrek aan coherentie tussen uitgaven- en inkomstenbevoegdheden wordt de beleidsruimte, de autonomie en de verantwoordelijkheid van het beleid van de deelstaten beperkt.

Kenmerkend voor de verdeling van de materiële bevoegdheden is de overwegende keuze voor "exclusieve bevoegdheden" zonder hiërarchie van normen.

Voor de financiële en fiscale bevoegdheden wordt de reeds geringe autonomie nog verder beperkt door de keuze voor parallelle bevoegdheden met een hiërarchie ten voordele van de federale overheid in de financieringswet van 16 januari 1989.

De vaststelling dat in ons land de solidariteit zo sterk uitgebouwd is tussen de deelgebieden hoeft niet zoveel verwondering te wekken. Het vertrekpunt van de staatshervorming vormde immers een unitaire staat die gekenmerkt werd door grote (impliciete) financiële transfers tussen de deelgebieden.

De impliciete transfers via de begroting van de centrale overheid worden door de financieringswet reeds geleidelijk afgebouwd. Bij de aanvang werd de financieringsregeling volledig gedomineerd door politieke behoeftecriteria. Naar de definitieve fase toe worden deze solidariteitsstromen geleidelijk verminderd.

Naast de impliciete transfers is er het expliciet intergewestelijk solidariteitsmechanisme en zijn er de transfers via de sociale zekerheid.

IV.2. NIEUWE PERSPECTIEVEN

Recent is in het economisch en bestuurlijk gedachtengoed het belang van autonomie en decentralisatie ongetwijfeld toegenomen. Grotere financiële en fiscale autonomie is de sleutel voor budgettaire verantwoordelijkheid en het vermijden van “fiscale illusie”. “No representation without taxation” zou ook voor de deelstaten de regel moeten zijn.

Het gevaar van fiscale rivaliteit wordt vaak aangehaald als een belangrijke uitzondering die de belastingautonomie beperkt.

Hoewel niet onbelangrijk vormt dit nochtans geen principieel argument tegen belastingautonomie als zodanig. Belastingconcurrentie wordt immers bepaald door de mobiliteit van de belastingbasis. Het is wel een argument voor afstemming van die belastingtypes die gekenmerkt worden door een grote mobiliteit van de belastingbasis, zoals bijvoorbeeld vennootschapsbelastingen en belastingen op kapitaalinkomsten.

Wanneer de economische voorwaarden van de huidige EMU vervangen worden door de Europese EMU voorwaarden, biedt dit, zoals hoger vermeld in het algemeen referentiekader, eveneens nieuwe mogelijkheden voor een ruimere fiscale autonomie.

IV.3. NAAR VERRUIMDE FINANCIËLE EN FISCALE BEVOEGDHEDEN VOOR DE DEELSTATEN

IV.3.1. Toewijzingsprincipes

Toewijzing van belastingbevoegdheden aan de verschillende overheidsniveaus is een complexe aangelegenheid. Differentiatiemogelijkheden van belastingen of convergentie- en harmonisatievereisten zullen bij toepassing van voorgaande analyse verschillend uitvallen naargelang van de verschillende types van belastingen.

Criteria

Verschillende criteria dienen afgewogen te worden.

1. In eerste instantie dient uitgemaakt welke belastingvormen het meest geschikt zijn om een bepaalde functie - in hoofde van welke overheid dan ook - uit te oefenen.

Voor het voeren van een regionaal economisch beleid is bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting aangewezen; voor een tewerkstellingsbeleid zijn dat o.m. de werkgeversbijdragen in de sociale zekerheid enz.

Wanneer aan een overheid de stabilisatiepolitiek en het herverdelingsbeleid zijn toegewezen, dan is een progressieve inkomstenbelasting hiervoor een geschikter instrument dan wel bijvoorbeeld de BTW.

Ook de verwachte dynamiek van de belastingontvangsten die verschilt naargelang het belastingtype is niet onbelangrijk. In dit verband dient de toewijzing van belastingtypes afgestemd op de dynamiek van de uitgaven van de verschillende overheden.

Bijvoorbeeld heeft de inkomensbelasting omwille van de progressiviteit traditioneel een inkomenselasticiteit groter dan één, wat niet het geval is voor de BTW.

2. Sommige belastingvormen interfereren meer met de concurrentievoorwaarden in de EMU, m.a.w. kunnen gemakkelijker tot belastingconcurrentie leiden. Dit is het geval:

- in zover zij een rechtstreekse weerslag hebben op de produktiekosten zoals bijvoorbeeld de sociale zekerheidsbijdrage van werknemers;
- in zover de belastingbasis mobiel is zoals voor kapitaalinkomens, vennootschapsbelastingen.

Gerangschikt naar de mobiliteitsgraad van de belaste activiteit, zou men de belastingen kunnen rangschikken volgens hun toenemende verstoring van de produktie-efficiëntie die in een EMU wordt gerealiseerd en die bijgevolg indicatief is voor hun mogelijke differentiatie: belastingen op onroerende goederen, belasting op inkomens van natuurlijke personen, de arbeidsbelasting en de vennootschapsbelasting, de verbruiksbelasting en de belasting op financiële activa.

Op te merken valt nochtans dat vele van de zgn. grensoverschrijdende externaliteiten van deze belastingen, ingeval van decentralisatie, ook kunnen opgelost worden door beleidsafstemming b.v. via minimumtarieven, uitwisseling van informatie, enz.

3. Administratieve aspecten van de belastinginning bepalen mede de toewijzing:

Voor een afdwingbare belastinginning is uiteraard ook de mobiliteit van de belastingbasis van belang.

Voor een doelmatige belastingheffing dient er verder rekening gehouden te worden met:

- het bestaan van schaalvoordelen bij de inning verwijst naar inning door de federale overheid, afwezigheid van schaalvoordelen wijst in de richting van decentralisatie;
- de juiste incentieven van de fiscale overheid voor een efficiënte uitvoering van haar taak, wat dan verwijst naar heffing door de overheid aan wie de opbrengsten ten goede komen.

De afweging van deze criteria leidt veelal niet tot eenduidige toewijzing van belastingtypes aan één bepaald bestuursniveau. Uitzondering hierop vormen enkele categorieën zoals de onroerende voorheffing die logischerwijze door niet centrale overheden kunnen gehanteerd worden.

Nochtans kunnen er interessante indicaties volgen uit een toepassing van voorgaande criteria op elk belastingtype. Een oefening met betrekking tot de geschiktheid van de verschillende soorten belastingen als bron van eigen middelen op basis van dergelijke criteria werd recent doorgevoerd voor het Europese Gemeenschapsniveau. Inzake geschiktheid volgde daaruit in afnemende volgorde: een CO₂ belasting, de vennootschapsbelasting, de BTW, Accijnzen, belasting op kapitaalinkomens, vermogensbelasting en belasting op arbeidsinkomens.

Bevoegdheidstechnieken

De toewijzing van verschillende soorten belastingen aan verschillende bestuursniveaus is nochtans niet noodzakelijk een alles of niets aangelegenheid.

Gerangschikt in afnemende orde van verwervingsautonomie zien de verschillende belastingbevoegdheden er als volgt uit:

1. Exclusieve belastingen

- voordeel: volledige fiscale autonomie van de betrokken overheid;
- nadeel: fiscaal onevenwicht in verticale zin, d.i. tussen de federale overheid en de deelstaten, indien de evolutie van de fiscale opbrengsten van de verschillende belastingsoorten bij een stijgende welvaart ongelijk verloopt;
- indien ten gevolge van horizontale differentiatie ernstige concurrentievervalsingen optreden, dan is er beleidsafstemming nodig.

2. Concurrerende belastingen: toewijzing van eenzelfde belastingbron waarop de federale overheid en de deelstaten concurrerend een eigen aanslagvoet kunnen toepassen:

- voordeel: grote mate van fiscale autonomie evenals fiscaal evenwicht in verticale zin, vermits federale overheid en de deelstaten dezelfde belastingbron aanboren;
- indien door horizontale differentiatie ernstige concurrentievervalsingen optreden, is afstemming nodig.

3. Samengevoegde belastingen: delen van de belastingbasis

- in de vorm van opcentiemen of decentiemen;
 - variant van het voorgaande met minder belastingautonomie en minder horizontale differentiatiemogelijkheden.
4. Gedeelde belastingen: belasting wordt op een uniforme wijze vastgesteld, en verdeeld tussen federale overheid en deelstaten volgens vooraf bepaalde sleutels:
- In dit geval is er geen belastingautonomie, geen horizontale differentiatie en zijn er evenmin concurrentievervalsingen.

Het feit dat geen van de vermelde stelsels een oplossing biedt, die zowel tegemoet komt aan het principe van fiscale autonomie van elk overheidsniveau als aan de strikte efficiëntiecriteria van de EMU, leidt tot het gebruik van gemengde systemen waarin exclusieve, concurrentiële en gedeelde belastingen naast elkaar bestaan.

IV.3.2. Verruimingsmogelijkheden van de financiële en fiscale verantwoordelijkheid en bevoegdheid

Vlaanderen heeft zoals aangegeven slechts een beperkte financiële en fiscale bevoegdheid. De federale administratie zorgt kosteloos voor de inning van de gewestbelastingen.

Een zeer belangrijk deel van de Vlaamse inkomsten bestaat uit gedeelde belastingen : zo delen de federale staat en de Vlaamse overheid de opbrengsten van de personenbelasting, geïnd in Vlaanderen.

Parallel met de verruiming van de materiële bevoegdheden van de deelstaten, verdient het aanbeveling dat het fiscaal draagvlak van Vlaanderen toeneemt.

Essentieel daarbij is dat het aandeel van de exclusieve belastingen in het geheel van de financiële middelen toenemen waardoor beter kan worden aangesloten bij de directe investeringen van de deelstaten. Meteen zou ook een oplossing worden gegeven aan de bevreesdende tegenstelling binnen de huidige financieringswet: thans zijn de deelstaten quasi exclusief bevoegd voor de allocatieve functie, maar zij plukken er nauwelijks de vruchten van : de directe financiële return van b.v. haveninvesteringen, gesubsidieerd door Vlaanderen is verwaarloosbaar.

Vermits de federale staat voor de controle en de inning instaat, komt de Vlaamse overheid onvoldoende op het voorplan als heffende overheid. De Vlaamse overheid komt zelfs binnen Vlaanderen niet over als een soevereine overheid, vermits zij geen belasting lijkt te heffen. De meest directe band tussen overheid en burger verloopt immers nog steeds via de belastingen.

Het is eveneens duidelijk dat maatregelen genomen of te nemen door de federale overheid en de deelstaten best kaderen in een gehele visie en dat beleidsafstemming vanzelfsprekend is.

Zo zou een verlaging door de Vlaamse overheid van de successierechten - in wezen een soort vermogensbelasting - ruimte bieden voor de federale overheid om een vermogensbelasting in te voeren, zo zij dit zou wensen.

Daarom is het meer dan wenselijk dat uitvoering wordt gegeven door de federale overheid aan artikel 8 van de bijzondere financieringswet, dat voorziet in een jaarlijks overleg nopens het fiscaal beleid. Het is binnen dit overleg dat bijvoorbeeld potentiële fiscale stimuli ter verlaging van de arbeidskost kunnen besproken worden.

In tweede orde moet overwogen worden om de fiscale eigenheid van Vlaanderen te vertalen in een grotere administratieve organisatie met betrekking tot het zetten en innen van belastingen en heffingen

IV.3.3. Uitvoering van de bijzondere financieringswet

Wat afgesproken werd in de bijzondere financieringswet dient te worden uitgevoerd, met name de aanpassing van de verdeelsleutel van de middelen toegekend aan de Gemeenschappen als aandeel van de BTW-ontvangsten.

Het aan de Gemeenschappen toegewezen gedeelte van de BTW-opbrengst (onderwijsuitgaven), wordt tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap verdeeld, met inachtneming van een overgangperiode tot het begrotingsjaar 1998 en het bijzonder krediet voor de financiering van het onderwijs dat aan buitenlandse studenten wordt verstrekt (80%-20%-sleutel), volgens volgende verdeelsleutel:

Vlaamse Gemeenschap:	57,55%
Franse Gemeenschap:	42,45%

Omtrent de verdeling van de middelen na het begrotingsjaar 1998 bepaalt artikel 39 van de bijzondere financieringswet het volgende:

“Vanaf het begrotingsjaar 1999 wordt deze verdeelsleutel aangepast aan de verdeling van het aantal leerlingen aan de hand van bij wet vastgestelde objectieve criteria”.

De verdeling van het aantal leerlingen volgens bij wet vastgestelde objectieve criteria dient uiterlijk midden 1998 te worden doorgevoerd.

Voor het vaststellen van deze verdeling volstaat een optreden van de gewone wetgever.

Het lijkt hierbij niet aangewezen om jaarlijks ter gelegenheid van de opmaak van de begroting een verdeling ad hoc door te voeren. Het is immers al eerder uitzonderlijk dat de bijzondere wetgever een aspect van de financiering aan de gewone wetgever overlaat. De minimale vereiste is dan ook dat de wetgever laat blijken welke de “objectieve criteria” zijn.

Zonder vooruit te lopen op de uiteindelijke regeling kunnen volgende parameters in aanmerking komen tot het bepalen van “objectieve criteria”:

- de bevolking of het werkelijk aantal ingeschreven leerlingen.
- de onder- en bovengrens volgens leeftijd.

- een onder- en bovengrens volgens onderwijsniveau.
- het rechtgeven op kinderbijslag of fiscaal ten laste zijn.

De keuze en combinatie van deze parameters geven een objectief resultaat, dat zal beslissen wie wel en wie niet in aanmerking komt.

De onvermijdelijke discussie omtrent de verdeelsleutel lijkt mij een goede aanleiding en de aanzet te kunnen vormen van een ruimer debat rond een verdere verruiming van de financiële en fiscale autonomie van de deelstaten.

IV.3.4. Begrotings-, boekhoudings-, en controlesystemen

Eerlang zullen de Gewesten en Gemeenschappen op basis van artikel 50 §2 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 hun eigen regels bepalen voor de begroting en hun boekhouding, binnen de algemene bepalingen, die een federale wet zal voorschrijven.

De Gewesten en Gemeenschappen kunnen trouwens volkomen autonoom hun eigen administratieve- en begrotingscontrole organiseren. De Vlaamse controle-procedures wijken met het besluit van 16 december 1994 grondig af van de federale.

Het controlelichaam van het Vlaams Parlement op de Vlaamse regering is echter een federaal georganiseerd orgaan, het Rekenhof.

Een aanpassing aan de nieuwe institutionele realiteit dringt zich bijgevolg op, waarbij afdelingen van het Hof worden opgericht, die ieder voor de eigen deelstaat bevoegd zouden zijn. De parlementaire organen van de deelstaten zouden hierbij de leden van de eigen afdeling aanduiden. De huidige verklaring tot grondwetsherziening maakt deze wijziging in de inrichting en organisatie van het Rekenhof mogelijk.

V. AANDACHTSPUNTEN IN VERBAND MET DE VERDERE STAATSHERVORMING

V.1. DE VERTEGENWOORDIGING VAN DE DEELSTATEN IN DE FEDERALE INSTELLINGEN

Eén van de aandachtspunten van de jongste staatshervorming was de versterking van de samenwerking tussen de onderscheiden overheden, zowel op verplichte als vrijwillige basis.

In dit kader voorzag artikel 92 ter B.W.H.I. in de regel van vertegenwoordiging van de deelstaten in de beheers- en beslissingsorganen van de federale instellingen.

Ook omgekeerd zouden federale vertegenwoordigers opgenomen worden in de beheers- en beslissingsorganen van de deelstaten.

Deze “kruisvertegenwoordiging” bevordert uiteraard de beleidsafstemming en veronderstelt een onderling akkoord van de betrokken overheden.

Van deze wettelijke mogelijkheid dient in de toekomst meer gebruik gemaakt.

Zo is het bijvoorbeeld aangewezen dat Vlaanderen rechtstreeks zou vertegenwoordigd zijn in de Nationale Bank, de NMBS, de RIZIV, Delcredere en andere.

V.2. DE BETROKKENHEID VAN DE DEELSTATEN BIJ DE VOORDRACHTEN VAN LEDEN VAN DE RECHTERLIJKE EN FINANCIËLE CONTROLEORGANEN EN VAN DE DIPLOMATIEKE EN CONSULAIRE VERTEGENWOORDIGING

De voordracht van kandidaten voor de zetelende magistraten in de hoogste rechtscolleges door de vertegenwoordigende organen van het betrokken rechtsgebied (dat van de hoven van beroep of gans België) is een vaste traditie sedert 1831. Het dubbelmandaat verzekerde in dit opzicht de betrokkenheid van de leden van de raden van de twee grote gemeenschappen bij deze voordrachten. Het actuele staatsrecht heeft hieraan een einde gesteld. De leden van het Rekenhof worden exclusief door de Kamer benoemd. De raadsheren in het Hof van Cassatie, de staatsraden in de Raad van State en de leden van het Arbitragehof worden alternerend voorgedragen door de Kamer en door de Senaat. Voordracht door organen representatief voor gemeenschappen en gewesten is dus vrijwel onbestaande, dit in tegenstelling tot andere federale staten.

De afwezigheid van rechtstreekse of tenminste relevante onrechtstreekse betrokkenheid bij deze voordrachten is vanuit een deelstatelijk perspectief minder

inconsistent t.a.v. het Hof van Cassatie, gelet op de hoofdzakelijke bevoegdheid van dit Hof en de omstandigheid dat over bevoegdheidskwesties steeds het prejudiciële oordeel van het Arbitragehof kan worden gevraagd.

Alhoewel het Rekenhof de rekeningen van de gemeenschappen en de gewesten controleert (art. 50 bijz. financieringswet van 16 januari 1989), hebben hun raden geen enkele bevoegdheid inzake de benoeming van enkele van hun leden. In het voor herziening vatbare artikel 180 G.W. kan dit worden gewijzigd. De herziening van deze bepaling laat ook toe de financiële controle organiek te federaliseren.

De afdeling wetgeving van de Raad van State adviseert over decreten, ordonnanties en over de reglementaire besluiten van de regeringen van gemeenschappen en gewesten. De afdeling administratie heeft de bevoegdheid besluiten van hun regeringen te schorsen en te vernietigen. Het is consistent dat ook de raden de bevoegdheid van voordracht van staatsraden zouden krijgen. Dit kan middels de wijziging van art. 70, § 1 gecoörd. W. R.v.St. met een gewone meerderheid worden gerealiseerd.

Het Arbitragehof is de exclusieve rechter over de handhaving van de federale bevoegdheidsverdeling tussen de onderscheiden wetgevers. Een recht van voordracht door de raden van enkele leden van dit Hof is uiteraard consistent met de federale logica. Dit kan worden gerealiseerd door de wijziging van art. 32 bijz. Arbitragehofwet van 6 januari 1989. Wenst men voor alle leden van het Arbitragehof een zekere consensus over de grenzen van de taalgemeenschappen heen, nu uitgedrukt in de voordracht met de twee derden meerderheid, dan kan men het Vlaams Parlement en de Franse Gemeenschapsraad hierover samen laten beraadslagen. Het actuele systeem van voordracht waarborgt niet dat ooit nog een lid wordt benoemd met een langdurige ervaring met gewestelijke en gemeenschapsaangelegenheden.

Een rechtstreeks beroep op de raden kan worden vervangen door een verhoging van het aantal gemeenschapssenatoren en door de stemprocedure voor deze voordrachten in de Senaat te wijzigen. De kern van deze suggestie blijft dezelfde: een relevante betrokkenheid van vertegenwoordigers van de deelstaten bij deze voordrachten.

De Belgische diplomatieke en consulaire vertegenwoordigers in het buitenland vertegenwoordigen niet enkel de federale overheid, maar ook de deelstatenoverheden. Dit brengt mee dat de deelstaten binnen het kader van hun bevoegdheden, beleidsmatig beroep moeten kunnen doen op deze vertegenwoordigers. Vanuit deze vaststelling dient gepleit voor een versterkte band tussen de deelstaat en de federale agenten.

Naast een grotere betrokkenheid bij het beleid van het federale ministerie van Buitenlandse Zaken ten aanzien van de diplomatieke agenten, kan ook gepleit worden om de deelstaten te betrekken bij de aanwijzing van de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigers.

V.3. SPECIFIEKE VLAAMSE AANDACHTSPUNTEN

In het Vlaams tienpuntenprogramma voor institutionele hervormingen, goedgekeurd tijdens de vorige legislatuur, hebben Vlaamse regering en Vlaams Parlement volgende punten opgenomen, die verdere opvolging vragen:

- de aanvaarding door de Gemeenschappen en de Gewesten van het principe van niet-inmenging in elkaars bevoegdheden en territorium.
- de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde voor de regionale- en nationale verkiezingen mits er in waterdichte garanties wordt voorzien voor een gewaarborgde vertegenwoordiging van de Brusselse Vlamingen in het Parlement.
- de afbouw op korte termijn van de financiële transferten, in het bijzonder in de sociale zekerheid, die niet op basis van solidariteit en objectieve of gerechtvaardigde factoren kunnen worden verklaard.

V.3.1. DE EENHEID VAN HET VLAAMS GRONDGEBIED

De regel van niet-inmenging

Vooraf de regel van de exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling vergt een onverminderde aandacht vanwege de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement.

Waar vroeger enkel de Franse Gemeenschap initiatieven ondernam specifiek gericht op de Franstaligen in Vlaanderen, hebben recent ook de Franse Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest stappen in deze richting gezet of aangekondigd.

Het kan niet genoeg beklemtoond worden dat dergelijke inmenging strijdig is met de fundamentele basisregel van de staatshervorming, waarbij de bevoegdheden van de deelstaten territoriaal werden afgebakend. De rechtspraak van het Arbitragehof heeft bevestigd dat de deelstaten hun bevoegdheid bij uitsluiting van elke andere overheid uitoefenen binnen het hun toegewezen territorium.

In de relaties met de andere deelstaten zal de naleving van deze basisregel blijvend vooropgesteld worden als basis van een verregaande samenwerking.

De Vlaamse overheid dient de niet-nakoming van dit principe systematisch aanhangig te maken bij het bevoegde rechtscollege. Indien blijkt dat de actuele staatshervorming dit beginsel niet ten volle waarborgt, moet zij verdere hervormingen benaastigen die de integrale nakoming ervan waarborgen.

De splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde

Voor de regionale verkiezingen werd het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde gesplitst. Voor de andere parlementsverkiezingen (Kamer-Senaat-Europees Parlement) is deze splitsing nog niet doorgevoerd.

In de logica van de staatshervorming en de eentaligheid van de taalgebieden moet in overleg met de Brusselse Vlamingen geopteerd worden voor de splitsing van het kiesarrondissement.

Deze splitsing kan bij gewone wet worden doorgevoerd.

In dezelfde logica verdient het aanbeveling om in overleg met de Brusselse Vlamingen ook het gerechtelijk arrondissement te splitsen.

De faciliteitenregeling

Een aantal gemeenten in het Nederlands taalgebied beschikken over een bijzonder taalstatuut. Het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering zijn in deze gemeenten niet bevoegd voor een beperkt aantal aangelegenheden op het vlak van de regeling van het taalgebruik en de organisatie van het gewoon administratief toezicht.

Een wijziging van het statuut van deze gemeenten vergt een tweederde meerderheid en een meerderheid in elke taalgroep.

Bij de komende dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap zal principieel geopteerd worden voor homogene bevoegdheden, d.w.z. bevoegdheden die uitgeoefend worden over het volledige territorium.

Een aantal bevoegdheden die nu nog federaal worden uitgeoefend kunnen toevertrouwd worden aan de deelstaten die deze bevoegdheden uitoefenen in rechtstreeks overleg en akkoord. Op de eerste plaats kan worden gedacht aan een aantal *communautaire* zeer gevoelige punten waarvan de huidige regeling slechts door bijzondere meerderheidswetten kan worden gewijzigd: de grenzen van de taalgebieden en van de gewesten, de taalfaciliteiten in sommige gemeenten in eentalige gebieden, de organisatie van die gemeenten enz ...

V.3.2. SOLIDARITEIT

De intergewestelijke solidariteit mag niet enkel in het kader van de sociale zekerheid beschouwd worden.

In elk systeem zijn er solidariteitsmechanismen die te grote verschillen tussen de bevolkingsgroepen in welvaart of collectieve voorzieningen afzwakken.

Institutionele autonomie belet geen afgesproken solidariteit.

Solidariteitsstromen tussen de deelstaten zijn a.h.w. inherent aan alle overheidsuitgaven en -ontvangsten.

De financiering van de deelstaten, zoals voorzien in de Bijzondere Financieringswet, vormt hier een aspect van.

Daarnaast vormt ook de sociale zekerheid - hoewel in essentie gericht op interpersonele solidariteit - een niet onbelangrijk element in de intergewestelijke solidariteit.

Mechanismen van solidariteit moeten in de toekomst verder worden voorzien. Een solidariteit die afgesproken, omkeerbaar en transparant is.

V.3.3. AFBOUW VAN DE FINANCIËLE TRANSFERTEN

De Vlaamse regering en het Vlaams Parlement hebben duidelijk geopteerd voor een versnelde opsporing en het structureel wegwerken van onverantwoorde en niet gerechtvaardigde transfers. De omvang en het ondoorzichtig karakter van de problematiek vergen uitgebreid onderzoek.

Het is zeer de vraag of aanvullend onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid alleen, het nodige inzicht kan geven in de onderliggende mechanismen van de sociale zekerheidsstromen. De SERV heeft terzake voorgesteld om samen met het federale niveau aanvullend onderzoek te doen. Dit zou het voordeel bieden van een vlotte en recentere datavergaring en zou de politiek-maatschappelijke aanvaardbaarheid van de resultaten verhogen. Deze mogelijkheid kan inderdaad overwogen worden.

In deze hypothese mag het onderzoek echter niet beperkt blijven tot de loutere problematiek van de eenvormige toepassing van de sector van de geneeskundige verzorging.

V. 4. DE PARTICIPATIE VAN DE DEELSTATEN AAN DE GRONDWETGEVING EN DE INSTITUTIONELE WETGEVING

Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat in de meeste federale staten de deelstaten van de federatie als zodanig betrokken worden bij de essentiële regelgeving op federaal vlak. Dit is op de eerste plaats het geval bij elke wijziging van het grondwettelijk kader dat de verhoudingen regelt tussen de federatie en de deelstaten. Hun bevoegdheden en hun status als autonome machten in de federatie kunnen niet eenzijdig worden beperkt of ongedaan gemaakt door het eenzijdig optreden van federale organen, tenzij de deelstaten hierin als zodanig behoorlijk zijn vertegenwoordigd. Rechtstreekse deelname van de deelstaten aan het federaal beleid is anderdeels geen substantieel kenmerk van de federale staatsinrichting; deze

deelname wordt echter doorgaans wel gerealiseerd middels een federaal orgaan, samengesteld op basis van de deelstaten en representatief voor de politieke overtuiging van de bevolking van deze onderscheiden deelstaten.

Na de staatshervorming van 1993 komt vooral de Senaat in aanmerking om gestalte te geven aan de "federale" opbouw van de machten in de unie. De uitgangspunten van zijn samenstelling erkennen overigens de fundamentele tweeledigheid van de Belgische unie, onverminderd de erkenning van de Duitstalige Gemeenschap.

De actuele samenstelling van de Senaat (art. 67 G.W.) is onmiskenbaar de vrucht van een compromis. Slechts in beperkte mate is de Senaat een kamer van de deelstaten, naast de integraal federale Kamer van Volksvertegenwoordigers. De vertegenwoordiging van de deelstaten als zodanig wordt belichaamd door de gemeenschapssenatoren: 21 op 71, hetzij minder dan één derde van de leden.

De gemeenschapssenatoren zijn onvoldoende in aantal om gezamenlijk een herziening van de Grondwet of een wijziging van de Bijzondere Wetten te verhinderen die afbreuk zou doen aan de verworven autonomie van de deelstaten.

De deelstaten hebben een gemeenschappelijk belang dat hun bevoegdheden en de kwaliteit van hun autonomie niet zonder hun instemming kan worden teruggeschroefd.

In het inleidende hoofdstuk werd reeds gesteld dat het aanbeveling verdient om de rechtstreeks verkozen senatoren van de Nederlandse taalgroep te betrekken bij de werkzaamheden van het Vlaams Parlement : op die wijze kan Vlaanderen sterker betrokken worden bij de federale besluitvorming over de verdere evolutie van de staatshervorming.

Voor een structurele oplossing van het gestelde probleem van de verankering van de autonomie van de deelstaten, kan overwogen worden het aantal van de gemeenschapssenatoren te verhogen waardoor de impact van de deelstaten bij de hervormingsprocedures van Grondwet en Bijzondere Wet versterkt wordt.
