1257 (2021-2022) – Nr. 1
ingediend op 25 april 2022 (2021-2022)

Verslag van de hoorzittingen

namens de Werkgroep Institutionele Zaken
uitgebracht door Karl Vanlouwe, Peter Van Rompuy en Caroline Gennez

over de staatsstructuur en het toekomstig staatsmodel

verzendcode: WIZ

Vlaams Parlement

Samenstelling van de Werkgroep Institutionele Zaken:

Voorzitter: Liesbeth Homans.

Vaste leden:
Liesbeth Homans, Karl Vanlouwe;
Klaas Slootmans;
Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz;
Björn Rzoska;
Caroline Gennez.

Plaatsvervangers:
Axel Ronse, Paul Van Miert;
Filip Dewinter;
Koen Van den Heuvel;
Gwendolyn Rutten;
Stijn Bex;
Hannelore Goeman.

INHOUD

I. Hoorzitting van 29 november 2021 6
1. Toelichting door Wouter Pas 6
2. Toelichting door professor Jan Velaers 11
3. Toelichting door professor Bart Maddens 19
4. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep 24
5. Antwoorden van de genodigden 34
II. Hoorzitting van 6 december 2021 53
1. Toelichting door professor Philippe Destatte 53
2. Toelichting door professor Philippe Van Parijs 60
3. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep 64
4. Antwoorden van de genodigden 68
5. Replieken van de leden van de werkgroep en aanvullende antwoorden 74
III. Hoorzitting van 24 januari 2022 79
1. Toelichting door professor emeritus André Alen 79
2. Toelichting door professor Paul Van Orshoven 86
3. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep 90
4. Antwoorden van de genodigden 100
5. Replieken en aanvullende antwoorden 108
IV. Hoorzitting van 14 februari 2021 110
1. Toelichting door professor Enrico Spolaore 110
2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep 114
3. Antwoorden van professor Enrico Spolaore 117
4. Replieken en aanvullende antwoorden 120
V. Hoorzitting van 21 februari 2022 123
1. Toelichting door professor Maja Sahadžić 123
2. Toelichting door doctor Karel Reybrouck 126
3. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep 131
4. Antwoorden van professor Maja Sahadžić en doctor Karel Reybrouck 134
5. Replieken en aanvullende antwoorden 140
VI. Hoorzitting van 7 maart 2022 142
1. Toelichting door professor Hendrik Vuye 142
2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep 153
3. Antwoorden van professor Hendrik Vuye 162
VII. Hoorzitting van 21 maart 2022 173
1. Toelichting door professor Sean Müller, Universiteit van Lausanne 173
2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep 178
3. Antwoorden van professor Sean Müller 182

VIII. Hoorzitting van 28 maart 2022 189
1. Toelichting door professor Antoni Abat i Ninet, Universiteit van Jeruzalem 189
2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep..... 191
3. Antwoorden van professor Antoni Abat i Ninet 195
4. Replieken en aanvullende antwoorden 201
Gebruikte afkortingen 203

Het Vlaams Parlement richtte in december 2020 een Werkgroep Institutionele Zaken op om concrete voorstellen uit te werken voor een nieuwe staatshervorming. De werkgroep hield in eerste instantie een reeks hoorzittingen over het thema van de homogene bevoegdheidspakketten. In tweede instantie werden hoorzittingen georganiseerd over de financiering en fiscale autonomie van de gemeenschappen en gewesten.

Tot slot hoorde de werkgroep een aantal deskundigen en academici over de staatstructuur en het toekomstig staatsmodel. In dit kader werden volgende hoorzittingen georganiseerd:

- hoorzitting van 29 november 2021 met:
  - Wouter Pas, Raad van State en vrijwillig wetenschappelijk medewerker KU Leuven;
  - prof. Jan Velaers, UAntwerpen;
  - prof. Bart Maddens, KU Leuven;
- hoorzitting van 6 december 2021 met:
  - prof. Philippe Destatte, UMons en Institut Jules Destrée;
  - prof. Philippe Van Parijs, UCLouvain en KU Leuven;
- hoorzitting van 24 januari 2022 met:
  - prof. em. André Alen, KU Leuven;
  - prof. Paul Van Orshoven, KU Leuven;
- hoorzitting van 14 februari 2022 met:
  - prof. Enrico Spolaore, Tufts University (VS);
- hoorzitting van 21 februari 2022 met:
  - prof. Maja Sahadžić, UAntwerpen;
  - dr. Karel Reybrouck, KU Leuven;
- hoorzitting van 7 maart 2022 met:
  - prof. Hendrik Vuye, UNamur;
- hoorzitting van 21 maart 2022 met:
  - prof. Sean Müller, universiteit van Lausanne;
- hoorzitting van 28 maart 2022 met:
  - prof. Antoni Abat i Ninet, Hebrew University of Jerusalem.

I. Hoorzitting van 29 november 2021

Aan de hoorzitting werd deelgenomen door:
- Wouter Pas, Raad van State en vrijwillig wetenschappelijk medewerker KU Leuven;
- prof. Jan Velaers, UAntwerpen;
- prof. Bart Maddens, KU Leuven.

1. Toelichting door Wouter Pas

Wouter Pas: Ik ben staatsraad in de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Ik heb ook academisch werk verricht en onder meer geschreven over de dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme, de confederale trekken van het Belgische federalisme. Als lid van de Raad van State moet ik een zekere voorzichtigheid in acht nemen. Vandaag neem ik de vrijheid om kritisch enkele bedenkingen te maken over de toekomst en de toepassing van het federalisme in België. Deze vrijheid doet op geen enkele wijze afbreuk aan mijn nauwgezette respect voor de bestaande regels en de toepassing ervan in mijn normale professionele hoedanigheden.

Ik heb met veel aandacht de beschikbare verslagen van de vorige hoorzittingen gelezen over de problemen inzake de bevoegdheidsverdeling. Het valt op dat enorm veel onbehagen wordt geuit over de werking van ons federale systeem. Men kan zich de vraag stellen of al dit onbehagen wel volledig terecht is. Houdt men bij de beoordeling van de Belgische staatsstructuur ook rekening met het feit hoe het federalisme in andere landen werkt, in goede en kwade dagen? Misschien is het voor een commissie die een echte evaluatie wil maken van onze structuur, nuttig om de blik te verruimen en buitenlandse specialisten aan het woord te laten om te horen hoe in hun model de zaken al dan niet beter werken.

Een andere relativering is dat uit die hoorzittingen veel problemen in de bevoegdheidsverdeling blijken maar dat, zoals ook Johan Vande Lanotte in een recent artikel aangaf, de juridische disputen over bevoegdheidsverdeling al bij al niet zo talrijk zijn. Het Grondwettelijk Hof en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben niet zoveel zaken in verband met de bevoegdheidsverdeling. Misschien is het een verdienste van de afdeling Wetgeving om een aantal van die problemen op voorhand te ontmijnen, maar het relativeert ook het onbehagen dat vaak over de bevoegdheidsverdeling heerst.

Waarover wel een grote mate van consensus bestaat in rechtsleer, politiek en administratie, is dat er een te grote versnippering van bevoegdheden is. De grote versnippering, de grote mate van gedetailleerdheid en het teveel aan uitzonderingen zijn al vaak beschreven in de literatuur. Ook de grote verstrengeling van bevoegdheden, de wederzijdse afhankelijkheid, vetorechten en gedetailleerde overlegverplichtingen zijn zeker problemen die reeds in de vorige zittingen van deze werkgroep werden geanalyseerd.

Bij het zoeken naar oplossingen is het goed om de problemen in de verschillende domeinen bloot te leggen. Toch zou ik willen wijzen op het risico van die werkwijze, namelijk het formuleren van ad-hocoplossingen, die telkens een probleem oplossen maar – misschien zonder het te weten – nieuwe problemen creëren. Ik denk dat het hier wat is misgelopen, zeker bij de zesde staatshervorming. Men heeft heel sterk gewerkt aan de hand van lijstjes die de Vlaamse administratie had gemaakt en analyses van verschillende probleempunten. Daarbij heeft men telkens geprobeerd in verschillende domeinen die punten op te lossen. Zo’n ad-hocbenadering creëert vaak nieuwe ad-hocproblemen.

Als men een evaluatie ten gronde wil maken van de bevoegdheidsverdeling en de staatsstructuur, moet men wellicht dieper graven. Als men dieper graaft, komt men uit op iets dat wellicht een evidentie is, maar het is toch goed om dit in herinnering te brengen, namelijk dat de bevoegdheidsverdeling zelden het resultaat is van een algemene visie of een consequente toepassing van het subsidiariteitsbeginsel of andere grote beginselen van federalisme, maar eerder het resultaat van 'touwtje trek' tussen Franstaligen en Vlamingen. Ieder heeft dan wat lappen stof overgehouden. Dat is het resultaat bij de bevoegdheidsverdeling.

De confrontatie tussen de Vlaamse splitsingsdrang en de Franstalige splitsingsangst levert zelden een coherent resultaat op. Dat is een evidentie. Iedereen in deze zaal weet dat goed genoeg, maar toch verliest men dit wel eens uit het oog, vooral bij het thema van artikel 35 van de Grondwet, de uitvoering van de overdracht van de residuaire bevoegdheden. Op zich is die overdracht zonder twijfel een goede zaak. Het kan een duidelijker kader creëren. Het bevestigt de primauteit van de deelstaten. Het geeft de kans om een aantal mankementen weg te werken. Maar als het proces om tot een bevoegdheidsverdeling te komen, hetzelfde blijft, dan zal het resultaat, of dat nu in het kader van artikel 35 is of niet, niet veel verschillen van het resultaat dat men nu heeft.

Bij het nadenken over de onderliggende reden van die splitsingsdrang en splitsingsangst zijn twee belangrijke factoren te vermelden: enerzijds de paritaire tweeledige structuur van het federale beslissingsniveau en anderzijds de problematiek van de financieringsbehoeften van de verschillende deelgebieden. De financiering was het voorwerp van een aparte hoorzitting. Ik zal daar dus niet verder over spreken. Maar ik wil toch de nadruk leggen op die paritaire tweeledigheid van de federale structuur. Daar zit in grote mate de aanjager van het federaliseringsproces. Als we gekomen zijn op een ogenblik waar die federalisering ver gevorderd is of op een ogenblik waarop men probeert na te denken, zoals deze werkgroep doet, om te komen tot een stabiel systeem, dan moet men die mechanismen ook opnieuw bekijken. We weten dat heel de consensusstructuur op federaal vlak dateert van voor de federalisering en in hoofdzaak losstaat van het eigenlijke federaliseringsproces. Men heeft dus een heel systeem van consensusbesluitvorming, wederzijdse blokkering of bescherming van een minderheid, naast het hele federale model. Dat is precies wat het Belgische model onderscheidt van dat van andere federale staten.

Niet zozeer de tweeledigheid van gemeenschappen en gewesten, met overlappende gebieden, maar vooral de combinatie van de twee modellen maakt de zaak bijzonder. We kennen de mechanismen: pariteit in de ministerraad, taalgroepen, de alarmbelprocedure enzovoort. We weten ook dat die elementen gerelativeerd kunnen worden. We zien in de praktijk bijvoorbeeld dat de laatste twee federale coalities niet steunen op een meerderheid in elke taalgroep. Anderzijds zien we ook dat de vereisten van de pariteit nog steeds een buitenproportionele vertegenwoordiging geeft aan een taalgroep. We kunnen relativeren. Niet elke beslissing verloopt volgens de lijnen Nederlandstalig-Franstalig, maar als het er echt op aankomt, speelt dat hele systeem een belangrijke rol. Ik wil wijzen op een studie van Reuchamps die aantoont dat die pariteit in de ministerraad niet enkel kwantitatief is maar ook over een langere periode bekeken een kwalitatief gelijk politiek gewicht geeft aan de twee taalgroepen.

Om terug te koppelen naar de vraag naar een betere bevoegdheidsverdeling in ons systeem, wil ik wijzen op het grote belang van de bijzondere meerderheidswetten. Daar zie je het element van die paritaire gelijkstelling federaal en de link met het systeem van de bevoegdheidsverdeling. Er is een zeer grote proliferatie van bijzondere meerderheidsvereisten in de Grondwet. Er is een interessant recent boek van de UGent over de bijzondere wetten verschenen waarin wordt getoond dat in 41 Grondwetsartikelen een bijzondere meerderheidsvereiste wordt opgelegd. In

heel wat van de materies waar een bijzondere wet optreedt, gebeurt dat niet met grote terughoudendheid. Integendeel, de bijzondere wetgever treedt zeer vaak op met groot enthousiasme. Wat hij doet, is niet alleen bevoegdheden verdelen maar ook zeer vaak beleidsaangelegenheden inhoudelijk regelen of ten minste een aantal elementen daarvan vastleggen. Het gevolg daarvan is dat zeer veel beleidsdomeinen nog maar kunnen worden geregeld met die bijzondere tweederdemeerderheid, ook als ze zijn toegekend aan de deelstaten of aan de gemeenschappen en gewesten, maar ook als ze aan de federale overheid toekomen.

Een frappant voorbeeld is de Bijzondere Financieringswet met het complexe systeem van de aanvullende belasting op de personenbelasting. Dat heeft geleid tot een dusdanige verstrengeling van federale en gewestelijke fiscaliteit inzake personenbelasting dat bepaalde elementen van die personenbelasting in de bijzondere wet zelf geregeld zijn. Jonas Riemslagh wijst er in zijn bijdrage in het vermelde boek van de UGent op dat de bijzondere wetgever als het ware een stroomschema voor de personenbelasting heeft vastgelegd in de bijzondere wet, met als gevolg dat bepaalde hervormingen, laat staan fundamentele hervormingen van de personenbelasting alleen nog maar met een tweederdemeerderheid kunnen gebeuren. Hier ziet men de samenhang tussen de problematiek van een adequate en efficiente bevoegdheidsverdeling en het bestaan van al die grendels, zoals men dat traditioneel noemt, op federaal niveau.

Het is mijn overtuiging dat, als men wil komen tot een federaal systeem dat een zekere stabiliteit kent, het nodig is om te kijken of alle mechanismen die op federaal vlak voorafgaand aan het federalisme zijn ingevoerd, nog altijd hun doeltreffendheid en relevantie behouden.

In een tweede punt wil ik kort iets zeggen over een thema dat in de vragen van de fracties vaak aan bod komt, namelijk de discussie over een federalisme met vier, een federalisme met twee plus twee en een federalisme met vier plus één. Het is een zeer oud thema dat regelmatig opduikt waarbij er vele varianten in de voorstellen zijn. Het is onbegonnen werk om die allemaal te bespreken en in nuances te bekijken.

Een eerste element dat daarbij volgens mij een beetje uit het oog wordt verloren, is dat we al een federale structuur kennen die de facto geënt is op de vier taalgebieden. Op basis van de vier taalgebieden vinden de rechtstreekse verkiezingen plaats. Het zijn die instellingen die de overwegende rol als deelstaten uitoefenen in ons systeem. Daarop zijn een aantal correcties: de rol van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel, de beperkte rol van de Franse Gemeenschap in Brussel en de Duitstalige Gemeenschap die niet over alle gewestbevoegdheden beschikt. Dat is een eerste vaststelling. De facto zitten we in grote mate in iets wat men een federalisme met vier zou kunnen noemen.

In de discussie gaat het eigenlijk veel vaker over de rol van de gemeenschappen, en nog meer specifiek de rol van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel. De rol van de Franse Gemeenschap verliezen wij aan Vlaamse kant vaak uit het oog. Men mag niet vergeten dat daar een veel grotere identiteitsdiscussie heerst over de verhouding tussen Franstaligen in Wallonië en in Brussel. Ook voor hen is de rol van de gemeenschappen in Brussel dus een punt van discussie dat zeker nog niet is uitgeklaard.

Een ander punt waar ik de nadruk op wil leggen, heeft betrekking op de Duitstalige Gemeenschap. Ik ben altijd verbaasd over de lichtzinnigheid waarmee over de Duitstalige Gemeenschap wordt gesproken. Er is het probleem van de financiering, van de schaal, van een deelgebied dat bestaat uit twee niet met elkaar verbonden territoria, wat van belang is als men spreekt over ruimtelijke ordening of mobiliteit.

Tot nader order vraagt de Duitstalige Gemeenschap geen corridor tussen de twee gebieden, maar wat niet is kan nog komen.

Wat het Vlaams Parlement meer aanbelangt, is de vraag naar de rol van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel. Men ziet daar vele voorstellen. Van voorstellen die Onderwijs en Cultuur ook willen onttrekken aan de Vlaamse Gemeenschap en volledig willen toekennen aan het gewest, tot voorstellen die enkel de persoonsgebonden aangelegenheden eerder willen toewijzen aan het Brusselse Gewest en onttrekken aan de bevoegdheden van de gemeenschappen.

Ik heb al die voorstellen die in het verleden gedaan zijn en ook in recente teksten staan, met grote aandacht gelezen. Ik kan niet aan de conclusie ontsnappen dat degenen die ervoor pleiten om de Vlaamse Gemeenschap in Brussel ofwel uit te hollen ofwel volledig op te doeken, ten gronde van oordeel zijn dat ofwel de bescherming van de Brusselse Vlamingen als dusdanig niet nodig is, wat een standpunt kan zijn, ofwel dat de aanwezigheid van het Nederlands in Brussel de moeite niet meer loont. Een onderliggende idee kan ook zijn dat die bescherming wel in orde zal komen en wel geregeld en gewaarborgd kan worden door de Brusselse instellingen zelf in een werkelijk tweetalig gewest.

Als we spreken over de Vlaamse Gemeenschap, is het van belang om duidelijkheid te hebben over de visie die men daarover hanteert. Vaak wordt dit punt terzijde geschoven of wordt er lippendienst aan bewezen maar wordt het niet werkelijk als een probleem aangepakt. Het vraagt enige overtuigingskracht naar mij toe om te geloven dat de Brusselse instellingen de tweetaligheid beter zullen kunnen beschermen dan eentalige instellingen die de aanwezigheid van het Nederlands in Brussel garanderen. Ik wil hierop de nadruk leggen: dit alles is niet puur hypothetisch of misschien ideologisch ingegeven. Een ideologische bril is altijd gevaarlijk om naar feiten te kijken. Het is echter geen hypothetische discussie. We kúnnen daadwerkelijk zien hoe tweetalig de bicommunautaire instellingen in Brussel al dan niet zijn. We kunnen nagaan wat er gebeurd is met de instellingen van de COCOF die in 2013-2014 ingekanteld zijn in de GGC en daarvoor ook bijkomende financiering hebben ontvangen. We kunnen dus met andere woorden nagaan hoe tweetalig die instellingen in hun organisatie en dienstverlening werkelijk zijn. Dat kan ons toch al een idee geven over wat de positie in Brussel zou zijn zonder de aanwezigheid van de Vlaamse Gemeenschap.

Een tweede cruciaal element in de rol van de gemeenschappen in Brussel, is hoe in de nieuwe systemen de financiering wordt gegarandeerd van de gemeenschapsbevoegdheden die in Brussel worden uitgeoefend op het vlak van Onderwijs, Cultuur, Welzijn en Zorg. Het is van belang te weten dat er in het huidige systeem een fundamenteel verschil is in financiering tussen de gewesten en de gemeenschappen. De gewesten worden gefinancierd op basis van eigen fiscaliteit of fiscale draagkracht terwijl de gemeenschappen in beginsel gefinancierd worden op basis van dotaties die rekening houden met bepaalde sleutels, behoeften of bevolking. Als men de gemeenschappen afschaft, gaat men dan naar een financiering van die bevoegdheden puur op basis van de fiscale draagkracht van het Brusselse Gewest? Dan rijst vanzelfsprekend de vraag: is dat haalbaar? Kan het Brusselse Gewest werkelijk die financiering dragen? Ik denk dat het antwoord daarvan vrij duidelijk is.

Anderzijds, als men blijft bij een idee van dotaties en financiering van die bevoegdheden op basis van behoeften, dan gaat men naar een systeem waarbij men de financiering van het gewest laat komen uit de rest van het land, zonder dat er inspraak is in de manier waarop die middelen worden besteed. Is dat dan een vooruitgang tegenover het systeem dat men nu heeft, dat men gaat naar een systeem waarbij op basis van rechtstreekse verkiezingen een parlement meebeslist

over de besteding van de middelen, naar een systeem waarbij middelen worden toegekend en er geen controle of inspraak meer is in de besteding ervan?

In veel van de voorstellen ziet men dat probleem, ook gekoppeld aan het probleem van de bescherming van de Nederlandstaligen in Brussel, en gaat men andere constructies bedenken om dat medebeslissingsrecht mogelijk te maken, door middel van samenwerkingsakkoorden enzovoort. Het is duidelijk dat de kwaliteit van het systeem, ook vanuit democratisch oogpunt, zeker geen vooruitgang kan worden genoemd ten opzichte van het huidige systeem van de gemeenschappen. De gemeenschappen spelen volgens mij dus een belangrijke rol in het dragen van de financiële lasten van de uitoefening van wat nu gemeenschapsbevoegdheden in Brussel zijn.

Ik weet dat een aantal van de voorstellen ook daaraan proberen tegemoet te komen door wat men een systeem van responsabilisering noemt. Ik heb dat gelezen in de voorstellen van Zorgnet-Icuro in een van de vergaderingen van deze werkgroep bijvoorbeeld. Men zegt dat men de verdeling van de dotaties gaat doen op basis van behoeften, maar dat er een accountability moet zijn, een verantwoording, een verantwoordelijkheid dat het gewest die maatregelen neemt in functie van de doelstellingen die noodzakelijk zijn. Hier komen we bij het cruciale punt: wie bepaalt dan die doelstelling van het beleid? Dat zal in een systeem van bonus-malus dikwijls de bijzondere wetgever zijn. Met andere woorden, het gaat niet meer om een autonomie in de besteding, het is eigenlijk een systeem waarbij de gewesten een soort uitvoeringsoverheid worden van de bijzondere wetgever, van de vergrendelde wetgever, maar eigenlijk zonder over reële autonomie te beschikken. Ook dat kan ik moeilijk als een vooruitgang bestempelen.

Over de rol van gemeenschappen en gewesten valt veel meer te zeggen, maar ik houd het voorlopig daarbij. Ik wil nog wel wijzen op het belang van de discussie van het federalisme met vier voor het globale plaatje van de Belgische machtsstructuur. Een federalisme met vier betekent in de meeste voorstellen vier gelijke partners. Axel Buyse zegt in zijn tussenkomst in een van uw vergaderingen: "Ik begeef me misschien op politiek glad ijs, maar stel je voor dat Brussel en de Duitstalige Gemeenschap heel die Europese winkel moeten beheren." Met andere woorden, men gaat aan de twee kleinere deelgebieden eigenlijk dezelfde rol en verantwoordelijkheid geven als de grote spelers. Het risico is dat men eigenlijk het hele systeem delegitimeert omdat dat niet op dezelfde manier kan worden ingevuld als de grote spelers.

Een ander actueel probleem van het federalisme met vier, zien we in het Overlegcomité. Ook daar wordt bijvoorbeeld het Duitstalige lid niet meegeteld omdat dit het hele paritaire evenwicht in dat comité zou verstoren. Maar in de praktijk zien we dat het Duitstalige lid bij alle materies aanwezig is. Of het al dan niet expliciet meestemt, heeft wellicht weinig belang, want ik neem aan dat de dynamiek van het Overlegcomité er niet een is waarbij gestemd wordt maar waar in beginsel gesproken wordt tot er een consensus wordt gevonden.

Er zijn andere voorbeelden waar het federalisme met vier leidt tot de minorisering van de Vlamingen in de hele constructie. De schuld hiervan ligt soms bij het Vlaams Parlement zelf, bijvoorbeeld in het kader van de gelekaartconstructie, waarbij men de subsidiariteit van Europese normen verifieert en waarbij België over twee stemmen beschikt die over de verschillende parlementen moeten worden verdeeld. Of vooral in het kader van de vereenvoudigde verdragsherziening, waarbij het nationale parlement over een vetorecht beschikt. Als men vraagt om een vetorecht aan elk parlement toe te kennen, dan geeft men natuurlijk een vetorecht aan elk parlement en dat is niet alleen het Vlaams Parlement maar ook de Raad van de Franse Gemeenschapscommissie.

Om af te sluiten wil ik nog kort iets zeggen over de bevoegdheidsverdeling, omdat dat thema het meest aan bod is gekomen tijdens de vorige hoorzittingen. Er zijn natuurlijk heel wat punten voor verbetering vatbaar. Ik ga daarvan slechts één punt opmerken dat misschien geschikt is voor de discussie. Om een goede bevoegdheidsverdeling te maken die zo weinig mogelijk conflicten genereert, verdient het de voorkeur zich te houden aan de exclusiviteit en werkt men best niet te veel met concurrerende bevoegdheden. Ik weet dat het misschien niet de tijdsgeest is om dat te zeggen. Het is een feit dat de exclusiviteit genuanceerd moet worden. Er zijn uitzonderingen. De praktijk zoekt vaak pragmatische oplossingen. Maar de exclusiviteit blijft in mijn ogen als doelstelling een adequate tool om conflicten zoveel mogelijk te vermijden. Dit is het traditionele uitgangspunt geweest: exclusiviteit helpt ons om conflicten te vermijden. Ik denk dat dat uitgangspunt nog steeds juist is. Bovendien denk ik dat de exclusiviteit ook een tool is omdat het duidelijkheid kan geven. In de ideale vorm – toegegeven, de ideale vorm bestaat niet – brengt het duidelijkheid over wie waarvoor bevoegd is en wie dus verantwoordelijk is, en is het een vorm van democratische hygiëne.

De discussie over exclusiviteit hangt samen met de discussie over concurrerende bevoegdheden. Sta me toe om zeer sceptisch te zijn over de hoop die men stelt op het invoeren van concurrerende bevoegdheden, met een voorrang voor het federale niveau in bepaalde aangelegenheden. Ik heb geprobeerd om het simpel te formuleren. Eigenlijk zegt men dat er een probleem is tussen A en B en dat men dat gaat oplossen door het toe te vertrouwen aan een orgaan A plus B. Ik denk dat daar weinig hoop van te verwachten is. Natuurlijk zegt men dat de federale regering niet A plus B is, maar C. Dat kan een federale dimensie hebben die de tweeledigheid en dat conflict overstijgt. Dat is niet uitgesloten. Maar hier kom ik terug op het punt dat ik in het begin heb aangebracht, namelijk dat dat een grondige reflectie vereist over die tweeledigheid en die bipolaire federale structuur en de manier waarop die functioneert. Pas als we daarover een discussie kunnen hebben en daarover duidelijkheid creëren, is het zinvol om te spreken over een hiërarchie van normen en concurrerende bevoegdheden.

2. Toelichting door professor Jan Velaers

2.1. Vier deelstaten: une fausse idée simple?

Jan Velaers: Inzake de structuur van het federaal bestel, wil ik het eerst hebben over de voorstellen die in de recente periode werden gedaan door verschillende politici en collega-constitutionalisten om ons federaal bestel minder complex te maken door het model van drie gewesten en drie of vier gemeenschappen om te zetten in een model van vier gewesten, vier deelstaten. Op het eerste gezicht lijkt dat een vereenvoudiging. Er zou dan nog slechts één type van deelstaat bestaan, het gewest, met telkens een duidelijk elkaar niet-overlappend territorium. De vraag rijst echter of het niet gaat om 'une fausse idée simple'.

Wanneer men die voorstellen immers van naderbij bekijkt, stelt men vast dat ze gepaard gaan met voorwaarden en voorbehouden waardoor een flink stuk van de huidige complexiteit behouden blijft. Dat geldt zeker aan Vlaamse kant. Ik heb tot nu toe geen van de voorstanders van het model van vier deelstaten gehoord die niet tegelijkertijd zeiden dat Vlaanderen bevoegd moet blijven voor de Vlaamse scholen, culturele instellingen en welzijnsinstellingen in Brussel. Vlaanderen investeert op dit ogenblik meer dan 1 miljard euro in de hoofdstad, waarvan 725 miljoen voor onderwijs. Het heeft een marktaandeel van 25 procent. Is het denkbaar dat het Nederlandstalig onderwijs in Brussel verdwijnt? Als Vlaanderen bevoegd zou blijven voor de unicommunautaire instellingen in Brussel, dan verandert er aan Vlaamse zijde nauwelijks iets. Dat zou trouwens de verantwoording zijn dat Brussel de hoofdstad van Vlaanderen blijft.

Ook aan Waalse kant is het voorstel verre van eenduidig. PS-voorzitter Paul Magnette bijvoorbeeld, die er voorstander van is, spreekt zich uitdrukkelijk uit voor het opheffen van de gemeenschappen en blijft tegelijkertijd voorstander van een gemeenschappelijk cultuur- en onderwijsbeleid. Op een seminarie van Re-Bel bijvoorbeeld zei hij uitdrukkelijk dat in een België met vier gewesten er nog steeds een Fédération Wallonie-Bruxelles zal zijn want hij mag er niet aan denken om de RTBF of het FNRS te splitsen. Het moet ook mogelijk blijven dat Franstalige leraren en leerlingen zowel in de Brusselse als in de Waalse scholen terecht kunnen. Om dat gemeenschappelijk beleid te realiseren, denkt Paul Magnette vooral aan gezamenlijke decreten en samenwerkingsakkoorden. Ik neem aan dat die samenwerkingsakkoorden zullen worden gesloten tussen Wallonië en Franstalig Brussel. Dat wil dus zeggen dat men ook de COCOF behoudt. Of zullen het samenwerkingsakkoorden zijn tussen Wallonië en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest? Over wat dan? Over de Franstalige scholen in Brussel of over de tweetalige scholen in Brussel? Als het over de tweetalige scholen in Brussel gaat, moeten er dan ook geen samenwerkingsakkoorden worden gesloten tussen Vlaanderen en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest? Kortom, het dreigt allemaal zeer complex te worden.

Daarbij rijst de vraag of gezamenlijke decreten en samenwerkingsovereenkomsten waarvoor je een meerderheid moet hebben zowel in Wallonië als in Brussel of Franstalig Brussel, wel geschikte instrumenten zijn om bijvoorbeeld een complexe aangelegenheid als onderwijsregelgeving uit te vaardigen. Ik vraag me af of men aan Franstalige kant er uiteindelijk niet toe zal komen om te oordelen dat het dan nog beter is om de Franstalige Gemeenschap te laten bestaan eerder dan samenwerkingsakkoorden te sluiten tussen Franstalig Brussel en het Waalse Gewest.

Ik kom tot de Duitstalige deelstaat, waar een ambitie lijkt te bestaan om een volwaardig gewest te worden. Hier rijst de open vraag of de schaal en de financiële draagkracht van de Oostkantons geschikt is om alle gewestelijke bevoegdheden uit te oefenen, zoals economisch beleid, energiebeleid en tewerkstellingsbeleid. Ook de volgende vraag rijst. Stel dat men de ziekteverzekering zou willen splitsen, zou de kleine Duitstalige deelstaat dan een eigen ziekteverzekering kunnen opzetten? Of zal het zo zijn dat de Waalse deelstaat een aantal van haar bevoegdheden ook in de Oostkantons zal blijven uitoefenen?

Wat ten slotte de Brusselse deelstaat betreft, lijkt het mij een evidentie dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de GGC zouden fuseren. Dat is het laaghangend fruit inzake institutionele vereenvoudiging. Die instellingen zijn nu al uit dezelfde mensen samengesteld. De Brusselse deelstaat zal de gewestelijke bevoegdheden uitoefenen, maar zal ze ook gemeenschapsbevoegdheden uitoefenen? Zal Brussel een eigen taalwetgeving kunnen maken? Brussel moet volgens de Grondwet tweetalig zijn. Het lijkt me meer aannemelijk dat de federale wetgever daarvoor bevoegd blijft, net zoals die trouwens bevoegd is voor de taalwetgeving in de faciliteitengemeenten. Zal Brussel bevoegd worden voor Onderwijs en Cultuur? Zal dat dan tweetalig zijn? Of zullen er ook nog Nederlandstalige en Franstalige scholen en culturele instellingen bestaan die afhangen van de Vlaamse deelstaat en aan Franstalige kant dan wellicht van de COCOF?

Indien het Brussels onderwijs tweetalig zou zijn, dan rijst meteen de vraag hoe we waarborgen dat het Nederlands in de Brusselse scholen van voldoende hoog niveau zal zijn. Gewezen minister van Cultuur Hugo Weckx verklaarde onlangs nog dat als het onderwijs Brussels wordt, het Nederlands dan binnen tien jaar uit Brussel verdwijnt. Dan rijst nog de vraag hoe de Brusselse deelstaat de financiële onderwijslasten zal dragen. Dat zal een enorme verschuiving van middelen moeten teweegbrengen en waarschijnlijk een herdenking van het hele systeem, zelfs van de personenbelasting of vennootschapsbelasting in Brussel.

Vervolgens stelt zich de vraag of de Brusselse deelstaat ook voor dezelfde persoonsgebonden aangelegenheden als andere deelstaten bevoegd zal zijn en of bijvoorbeeld bij een splitsing van delen van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld van de ziekteverzekering, Brussel dan net zoals de andere deelstaten daarvoor bevoegd zal zijn, dan wel of we ervoor opteren dat de Brusselaars kunnen kiezen tussen het Vlaamse en het Waalse stelsel. U kent de pro's en de contra's. Hoe dan ook, indien men zou opteren voor een Brusselkeuze, dan blijft ook wat dit betreft nauwelijks iets over van de idee van vier deelstaten.

Ten slotte zal men ook nog moeten beslissen of de eigen karakteristieken van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waardoor dat gewest onderscheiden is van de twee andere gewesten, ook in het model met vier deelstaten behouden blijft. Dat gaat over de bescherming en de bevordering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel, de samenwerkingscommissie met de Federale Regering waardoor gemeenschappelijke initiatieven kunnen worden opgezet ten laste van de schatkist, de mogelijkheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers om ordonnanties te vernietigen, de eigen aard van de ordonnanties die aan meer rechtelijk toezicht onderworpen zijn en de bescherming van de Vlaamse minderheden in Brussel.

Kortom, België omvormen tot een federale staat met vier deelstaten impliceert niet noodzakelijk dat het model zoveel eenvoudiger zal zijn. Het is mijns inziens 'une fausse idée simple'. Men zet de gemeenschappen langs de voordeur buiten maar men haalt ze wellicht langs de achterdeur weer binnen. Persoonlijk vrees ik dat we ons niet al te veel illusies moeten maken over de mogelijkheid om de complexiteit van ons bestel veel te verminderen. Wat bestaat, heeft zijn reden van bestaan. De institutionele complexiteit is het gevolg van de complexiteit van onze politieke en communautaire verhoudingen. Ook de vraag of we moeten gewagen van vier deelstaten of van twee plus twee deelstaten, een suggestie van federaal minister Verlinden, lijkt mij niet echt pertinent. Ik denk dat we het veeleer zullen moeten hebben over een model van één plus één plus één plus één. Elk van die deelstaten zal immers zijn eigen karakteristieken hebben. De asymmetrie zal niet worden uitgebannen en dat hoeft ook niet. Het gelijkheidsbeginsel vergt immers niet alleen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld.

2.2. Aspecten van de bevoegdheidsverdeling

2.2.1. Artikel 35 van de Grondwet

Een eerste vraag is of in 2024 het ogenblik zal zijn aangebroken om artikel 35 van de Grondwet uit te voeren, wat impliceert dat men in de Grondwet een exhaustieve lijst van federale bevoegdheden opneemt en dat alle overige bevoegdheden, de residuaire bevoegdheden, aan de deelstaten toekomen. Mijn standpunt daarover is het volgende. Artikel 35 staat in de Grondwet en zou dus op een bepaald ogenblik moeten worden uitgevoerd. Maar men mag het belang van artikel 35 niet overschatten. Het gaat slechts over een techniek van bevoegdheidsverdeling. Het is niet door artikel 35 van de Grondwet uit te voeren dat België een confederale staat wordt, wat soms wordt beweerd, of dat het zwaartepunt van de bevoegdheden bij de deelstaten zou komen te liggen, of dat men tot meer homogene bevoegdheden zal komen en alles eenvoudiger zal zijn. Dat hangt uiteraard niet af van artikel 35 maar alleen van het lijstje van federale bevoegdheden dat men zal maken. Artikel 35 van de Grondwet is ter zake absoluut neutraal.

De staatshervorming zal ook geenszins eenvoudiger verlopen door artikel 35 van de Grondwet uit te voeren. Integendeel. De onderhandelingen zullen moeilijker zijn want alle aangelegenheden zullen immers op tafel liggen. Men zal voor elke aangelegenheid moeten bepalen of die op de federale lijst komt of niet. Daarenboven

zullen ook de toekomstige staatshervormingen moeilijker worden. Om in de toekomst dan nog bevoegdheden te defederaliseren, zal men dan immers de Grondwet moeten herzien, terwijl nu vaak een bijzondere meerderheidswet volstaat. Het lijkt mij daarom aangewezen om niet aan de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet te beginnen tenzij men denkt dat het eindspel is ingezet, dat men aan de laatste grote staatshervorming begint, dat men België in een definitieve plooi kan leggen en dat men een nieuw pact van de Belgen kan sluiten dat voor lange tijd rust en stabiliteit brengt. Als men in die geestesgesteldheid aan de onderhandelingen begint en ook denkt erin te kunnen slagen, dan lijkt het mij aangewezen om artikel 35 uit te voeren want dan ligt meteen ook de juiste vraag voor, namelijk: wat willen we nog samen doen? Anders moet men er niet aan beginnen.

2.2.2. Hiërarchie van de normen?

In het huidige systeem van bevoegdheidsverdeling hebben wetten, decreten en ordonnanties gelijke rechtskracht. Er is geen hiërarchie van de normen. Men moet wel goed weten wat men daarmee bedoelt. Als er tussen een wet en een decreet een conflict bestaat, zal men nooit kunnen stellen dat de wet voorgaat. Dat betekent echter niet dat men in een aantal gevallen niet zou kunnen stellen dat de wet voorgaat op het decreet, niet omdat dat uit de hiërarchie van de normen voortvloeit maar wel omdat dat uit de bevoegdheidsverdeling voortvloeit. In de bevoegdheidsverdeling maakt men traditioneel een onderscheid tussen exclusieve, parallelle en concurrerende bevoegdheden. In beginsel zijn de bevoegdheden exclusief. Als twee overheden een regeling over eenzelfde aangelegenheid uitvaardigen, is een van de twee te ver gegaan. Men lost het conflict op door de vraag te stellen wie exclusief bevoegd was. In zo’n systeem is er geen hiërarchie van de normen.

Ik sluit me ook graag aan bij het standpunt van Wouter Pas dat het in een systeem om conflicten te vermijden het beste is om de bevoegdheden exclusief te maken. Je moet dan wel op zoek gaan naar de exclusieve bevoegdheden maar geleidelijk aan zijn we er wel in geslaagd om dit soort conflicten op te lossen.

We hebben naast exclusieve ook parallelle bevoegdheden, zoals Ontwikkelingssamenwerking. In dat geval zijn twee overheden voor hetzelfde bevoegd maar de regelingen kunnen perfect parallel naast elkaar bestaan. De ontwikkelingssamenwerking van Vlaanderen en tegelijkertijd die van België leveren geen conflict op maar meer ontwikkelingssamenwerking. Ook dan heb je geen hiërarchie van de normen nodig.

Indien men echter te maken heeft met concurrerende bevoegdheden, waarbij niet één maar twee overheden bevoegd zijn voor eenzelfde aangelegenheid en ze beiden regelingen kunnen uitvaardigen die strijdig zouden kunnen zijn, dan moet je wel een voorrangsregel of collusieregel hebben. In het Belgische systeem zijn er slechts enkele concurrerende bevoegdheden. Zo kunnen zowel de staat als de gewesten belastingen heffen, maar ter zake geldt het ‘non bis in idem’-beginsel met de voorrang van de federale fiscale wet op het gewestelijke fiscale decreet. Dat is geen kwestie van hiërarchie maar van hoe de bevoegdheden verdeeld werden. Inzake bijvoorbeeld bescherming van privacy vaardigt de federale overheid de algemene regels uit en de deelstaten de bijzondere regels, die evenwel geen afbreuk kunnen doen aan de federale algemene regels. Dat is geen kwestie van hiërarchie maar een kwestie van hoe de Grondwet de bevoegdheden verdeelt op het vlak van de bescherming van de privacy.

Iets gelijkaardigs, zonder dat ik wil zeggen dat het gaat over concurrerende bevoegdheden, geldt ook voor de bestrijding van de pandemie. De federale overheid beschikt over de bevoegdheid inzake civiele veiligheid en sanitaire politie. Dat is een transversale bevoegdheid die de federale overheid toelaat om in alle domeinen op te treden. Maar ook de deelstaten beschikken ter zake over bevoegdheden,

maar zij kunnen geen afbreuk doen aan de federale sanitaire politiemaatregelen. Zij kunnen die slechts verstrengen. Ook dat volgt niet uit een hiërarchie van de normen maar wel uit de bevoegdheidsverdeling.

Ten slotte wil ik nog wijzen op artikel 169 van de Grondwet, dat onder strikte voorwaarden toelaat dat de federale staat in de plaats treedt van de deelstaten die in gebreke blijven om bijvoorbeeld EU-verplichtingen uit te voeren of hun klimaatverplichtingen na te leven. Ook hier gaat het niet om een hiërarchie van de normen maar om de mogelijkheid van de federale staat om tijdelijk deelstatelijke bevoegdheden uit te oefenen.

Een hiërarchie van de normen hebben we dus niet echt nodig. We houden ons best aan exclusieve bevoegdheden waar alleen de bevoegdheidsvraag de oplossing biedt voor de conflicten. Maar het kan zijn dat men voor bepaalde aangelegenheden modaliteiten van bevoegdheidsverdeling wil vastleggen die de federale overheid toelaten om onder bepaalde voorwaarden een aangelegenheid die ook bij de deelstaten berust, tot zich te trekken en federale regels uit te vaardigen die dan voorrang hebben op de deelstatelijke regels.

2.2.3. Samenwerkingsovereenkomsten

Als men het aan het aantal afgesloten overeenkomsten afmeet, zijn samenwerkingsovereenkomsten het meest succesvolle instrument van het coöperatief federalisme. Ik denk dat men dit instrument nog kan verbeteren door maatwerk ten bate van de deelstaten mogelijk te maken.

Ik wil het eerst hebben over bevoegdheidsverdelende samenwerkingsovereenkomsten. Een belangrijke grens aan de mogelijkheid om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten, is tot nu toe dat die er niet toe kunnen strekken om de geldende bevoegdheidsverdeling te wijzigen. Men mag eigen bevoegdheden nooit overdragen. Men mag trouwens ook zijn financiële middelen niet inzetten voor andere bevoegdheden. Dat is strikt geregeld in ons huidige bestel. De zogenaamde 'Kompetenz-Kompetenz', de bevoegdheid om de bevoegdheidsverdeling te bepalen, komt toe aan de Grondwetgever en de bijzondere wetgever. De bijzondere wetgever mag het niet aan de gemeenschappen en de gewesten overlaten om zelf via samenwerkingsovereenkomsten de bevoegdheidsverdeling te hertekenen. Dat is in het verleden nochtans al wel gebeurd, met name in artikel 92bis, §4quinquies van de bijzondere wet, dat bepaalt dat de Nationale Plantentuin wordt overgedragen op grond van een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Dat is een kleine uitzondering. In de rechtsleer is er mijns inziens terecht kritiek uitgeoefend op deze machtiging door de bijzondere wetgever.

Wat de bijzondere wetgever echter niet kan, zou de Grondwetgever wel kunnen doen. Hij zou de federale staat en de deelstaten kunnen machtigen om de bevoegdheidsverdeling te hertekenen. Dat heeft hij trouwens gedaan in artikel 138 van de Grondwet dat toelaat dat de Franse Gemeenschap de uitoefening van haar bevoegdheden overdraagt aan het Waalse Gewest en aan de COCOF, en ook in artikel 139 van de Grondwet dat mogelijk maakt dat het Waalse Gewest bevoegdheden laat uitoefenen door de Duitstalige Gemeenschap.

Om meer souplesse in de bevoegdheidsverdeling te brengen, zouden tijdens de volgende staatshervorming twee initiatieven kunnen worden genomen. In de eerste plaats zou de Grondwetgever ook voor de federale overheid en de deelstaten de mogelijkheid kunnen creëren om bij overeenkomst af te spreken dat federale bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend door de deelstaten. Dergelijke samenwerkingsovereenkomsten zouden zelfs asymmetrisch kunnen zijn. Omdat het gaat over de overdracht van een bevoegdheid als zodanig, lijkt het mij aangewezen dat

die samenwerkingsovereenkomsten in de federale kamers worden goedgekeurd met een tweederdemeerderheid en in de deelstaatparlementen met een gewone meerderheid, wat wellicht tot gevolg heeft dat ze niet gemakkelijk zullen worden gesloten. Maar een tweederdemeerderheid lijkt mij hiervoor wenselijk. Met een gewone meerderheid dreigt men over en weer geschuif en een warrig beeld van de bevoegdheidsverdeling te krijgen.

Men zou daarbovenop ook kunnen overwegen om ad hoc toe te staan dat een concreet ontwerp of voorstel van decreet of van ordonnantie het federale domein betreedt. Vaak stuit men op elk van de niveaus op de vaststelling dat de Raad van State zegt: 'Dit aspect behoort niet tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten.' Dan kan men daar soms via artikel 10 van de bijzondere wet, dus de impliciete bevoegdheden, wel aan maar dan moet men bijvoorbeeld aantonen dat er maar een marginale weerslag is, en die is er soms niet. Men zou dat systeem wat kunnen versoepelen. Men zou kunnen zeggen dat het Overlegcomité moet samenkomen vanaf het moment dat er een negatief advies van de Raad van State is. Dat is trouwens nu al de regeling. Het Overlegcomité komt zelden samen omdat men er niet veel kan doen. Men kan toch de bevoegdheidsverdeling niet wijzigen.

Het is mijns inziens denkbaar dat men met instemming van de federale wetgever of in het Overlegcomité bepaalt dat de weerslag niet marginaal maar aanvaardbaar is en dat het kan doorgaan. Dat zou een versoepeling van het systeem inhouden. We stellen vaak vast dat we moeten zeggen dat iets niet kan in een decreet, terwijl ik mij best kan voorstellen dat de federale overheid zou zeggen dat het wat hun betreft perfect kan want er is een aanvaardbare weerslag. Aanvaardbare weerslag is een opener en minder restrictief begrip dan marginale weerslag. Aanvaardbare weerslag is vooral een politiek begrip. Dat zou dus moeten gebeuren met instemming van de federale overheid of van het Overlegcomité. Het zou ook telkens maar een ad-hocinstemming zijn voor een welbepaald decreet of ordonnantie.

Ten slotte wil ik wijzen op de mogelijkheid en het belang van asymmetrische samenwerkingsovereenkomsten. Het is niet uitgesloten dat de federale wetgever zijn bevoegdheden anders uitoefent in het noorden en in het zuiden van het land. Weliswaar is de federale wetgever gebonden door het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Maar het gelijkheidsbeginsel verzet zich niet tegen ongelijke behandelingen voor zover die objectief en redelijk verantwoord zijn. De Raad van State heeft er al een aantal maal op gewezen. Zo is er een verantwoording voor een ongelijke behandeling van het noorden en het zuiden wanneer de federale overheid zijn beleid wil afstemmen op en laten aansluiten bij het beleid dat gemeenschappen en gewesten voeren in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren. Er zijn nog weinig voorbeelden van, maar het lijkt me denkbaar dat een ongelijke behandeling tussen het noorden en het zuiden ook mogelijk is wanneer de feitelijke toestand in de deelstaten dermate verschillend is dat een aangepaste behandeling door de federale overheid aangewezen is. Uiteraard zal telkens, in het licht van de vereiste van objectieve en redelijke verantwoording, in concreto moeten worden beoordeeld of er niet van discriminatie sprake zou zijn in de behandeling van een federale materie.

2.2.4. Constitutieve autonomie

In een federaal bestel is het normaal dat de deelstaten een eigen Grondwet hebben. Sinds 1993 hebben ook de deelstaten van de Belgische federatie een beperkte constitutieve autonomie gekregen. Aanvankelijk bestond er daarover nog veel koudwatervrees. Bij de zesde staatshervorming is die al een beetje overwonnen. Men heeft ook het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, onder bepaalde voorwaarden, en de Duitstalige Gemeenschap constitutieve autonomie gegeven. Maar het komt mij voor dat die constitutieve autonomie zeker nog zou kunnen worden uitgebreid,

zowel op institutioneel vlak als op het vlak van basisbeginselen en fundamentele rechten en vrijheden.

Wat het institutionele betreft, denk ik dat men het principe zou moeten omkeren. De constitutieve autonomie zou de regel moeten zijn en de federale regeling de uitzondering. Die zou beperkt moeten blijven tot drie zaken. Dat zijn ten eerste de essentiële beginselen van een democratische rechtsstaat. De auteurs van de 'Proeve van Grondwet voor Vlaanderen' hebben destijds al de stelling verdedigd dat de federale Grondwet een homogeniteitsbepaling zou moeten bevatten. Dat wil zeggen dat de meest fundamentele beginselen van de inrichting van de deelstaten eenvormig moeten zijn. De rechtstreekse verkiezing van het parlement, algemeen stemrecht, evenredige vertegenwoordiging en het parlementair systeem hou je best gemeenschappelijk.

Er zijn ook een aantal institutionele aangelegenheden die samenhangen met de basisstructuur van de federale staat en die zouden dan ook best in de federale Grondwet staan, bijvoorbeeld de minimale vertegenwoordiging van Brusselaars in de Vlaamse instellingen of het verbod van gewestgrensoverschrijdende kieskringen.

Tot slot zijn er een aantal gemengde aangelegenheden die ook een weerslag hebben op de instellingen van de federale staat of van de andere deelstaten, bijvoorbeeld het verbod van dubbele kandidaatstelling bij gelijktijdige verkiezingen voor het Vlaams Parlement en een ander parlement, of de eedaflegging van de minister-president in handen van de koning. Maar al het overige zou eigenlijk tot de constitutieve autonomie van de deelstaten moeten behoren.

Ik denk dat de constitutieve autonomie niet alleen op het institutionele vlak zou moeten gelden maar dat er ook ruimte moet zijn voor de deelstaten om grondbeginselen en aanvullende fundamentele rechten en vrijheden in het Gronddecreet in te schrijven. Daartoe zou het volstaan in de federale Grondwet in te schrijven dat de deelstaten in de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, basisbeginselen en aanvullende fundamentele rechten en vrijheden kunnen bepalen in een decreet of een ordonnantie die met een tweederdemeerderheid wordt aangenomen. Uiteraard heeft het weinig zin om de reeds in titel II van de Grondwet of in internationale verdragen gewaarborgde grondrechten nog eens dunnetjes over te doen in het gronddecreet. De Vlaamse Grondwet zou een meerwaarde moeten hebben.

In de teksten die in het verleden door Vlaamse regeringen en in het Vlaams Parlement zijn opgesteld, vond ik verwijzingen naar bijvoorbeeld het recht op studiefinanciering voor het hoger onderwijs, het recht op gezondheidsvoorlichting, het recht op kosteloze arbeidsbemiddeling, het recht op minimale dienstverlening inzake water en energie, grondrechten van ouderen, jongeren en mindervaliden, verplichting tot inburgering, de beginselen van behoorlijk bestuur, pluralisme van het medialandschap en de verplichting om een openbare omroep te verzekeren. Uiteraard zal de Vlaamse grondwetgever zich dan telkens moeten afvragen of het wel wenselijk is nieuwe grondrechten te creëren want elk nieuw grondrecht beperkt natuurlijk enigszins de ruimte van de democratisch gelegitimeerde gewone meerderheid.

2.3. De federale instellingen

2.3.1. De Senaat

Aansluitend op het voorgaande, vind ik dat de deelstaten niet alleen constitutieve autonomie zouden moeten hebben over hun eigen instellingen maar dat zij ook mee bevoegd moeten blijven voor de herziening van de federale Grondwet, minstens voor de aangelegenheden die hen rechtstreeks raken, zoals de bevoegdheidsverdeling en de financieringssystemen. In de meeste federale staten heeft

men daarom een tweede kamer die door deelstaatvertegenwoordigers is samengesteld. In ons land speelt de Senaat die rol. Sedert de zesde staatshervorming is hij immers de Senaat van de deelstaten die aldus kunnen deelnemen aan de herziening van de Grondwet en de bijzondere wetten. Meer moet dat mijns inziens niet zijn, maar best ook niet minder.

Dat de meeste leden van dit Vlaams Parlement voorstander zijn van de afschaffing van de Senaat begrijp ik niet zo goed. Jullie beraden zich vandaag over de volgende staatshervorming, houden ruime hoorzittingen, gaan wellicht ook nog over een aantal resoluties stemmen, maar als het erop aankomt om die resoluties om te zetten in herzieningen van de Grondwet, dan geven jullie niet thuis: 'Dan is het voldoende dat de Kamer dat doet, daar hoeven wij niet bij te zijn.' Ik begrijp dat van geen kanten. Wat zitten we hier dan te doen? Ben ik dan aan het verkeerde adres? Had ik beter de uitnodiging van de Kamer, die ongeveer rond deze periode viel, aangenomen? Ik dacht naar het Vlaams Parlement te gaan. Maar als jullie zeggen dat jullie daarvoor niet bevoegd wensen te zijn? De tegenargumenten die worden aangevoerd, zijn mijns inziens ondeugdelijk, op het poujadistische af. De kostprijs wordt al eens ingeroepen. Het moet toch mogelijk zijn om de Senaat, die niet permanent in zitting is, die een beperkte agenda zal hebben, waarvan de leden een dubbelmandaat hebben en dus op de payroll van de deelstaten staan, tegen een redelijke prijs te organiseren? Noem het desnoods anders dan Senaat omdat jullie allemaal het standpunt al hebben ingenomen dat hij moet worden afgeschaft. Maar men gaat toch het instrument om de deelstaten te laten deelnemen aan de regelgeving over hun eigen instellingen, niet overboord gooien? Trouwens, in het voorstel van de N-VA is de Senaat de enige instelling die nog overblijft. Ze heet wel niet meer Senaat, maar het zijn de vertegenwoordigers van de deelstaten die het parlement samenstellen. De Kamer zou worden afgeschaft. Ik begrijp heel die piste eerlijk gezegd moeilijk.

2.3.2. De grendelgrondwet

Verschillende vooraf gestelde vragen gaan over de grendels die in de federale Grondwet zijn opgenomen ter bescherming van de Franstalige minderheid. Ik zou de grendels in de eerste plaats een beetje willen relativeren. Uiteraard zijn ze erop gericht te verhinderen dat de Vlaamse meerderheid het alleen voor het zeggen zou hebben in federale aangelegenheden en dat die meerderheid een beetje aan banden wordt gelegd. Maar men mag het ook niet overschatten. Van een Franstalig vetorecht is er alleen sprake in institutionele aangelegenheden en de herinrichting van het gemeenschappelijk huis. Die moeten met een bijzondere meerderheid worden gestemd, dus een tweederdemeerderheid en een meerderheid in elke taalgroep. Voor alle andere aangelegenheden is er een alarmbel. Drie vierde van de leden van de taalgroep kan die luiden, maar dat is geen veto. Ze heeft slechts tot gevolg dat de wetgevingsprocedure wordt opgeschort en de ministerraad binnen dertig dagen advies moet verlenen, waarna de procedure wordt voortgezet met een gewone meerderheid en er dus ook met een gewone meerderheid kan worden gestemd. Die alarmbel is sinds 1970 slechts twee keer geactiveerd.

Ik wil er ten slotte aan herinneren dat in onze staatsstructuur een soort deal besloten ligt. Het komt mij voor dat naarmate er nog weinig bevoegdheden federaal zouden zijn en het merendeel van de bevoegdheden door de gewesten en dus ook door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zullen worden uitgeoefend, dat de bescherming van de Franstaligen op federaal niveau aan belang zal verminderen want er zijn daar minder materies, terwijl de bescherming van de Vlamingen op het Brusselse niveau aan belang zal toenemen want er zullen meerdere materies zijn. Het is dan ook maar de vraag of het op dat moment wijs is om de grendels weg te halen op het federale niveau want dat zal er ongetwijfeld toe leiden dat men ook de grendels zal weghalen op het Brusselse niveau. De vraag is of dat een verstandige deal is.

2.4. De Vlaamse onafhankelijkheid

Een van de gestelde vragen luidt als volgt: "Beschikt Vlaanderen internationaalrechtelijk over alle nodige voorwaarden en over de nodige legitimiteit om zich tot een soevereine en onafhankelijke staat om te vormen?" Het eenzijdig uitroepen van de Vlaamse onafhankelijkheid is mijns inziens geen te bewandelen weg. Men begeeft zich dan buiten de rechtsstaat. Een eenzijdige verklaring van onafhankelijkheid gaat uiteraard in tegen de Belgische Grondwet die daarvoor geen ruimte laat.

Wat het internationaal recht betreft, verwijst artikel 1 van het Handvest van de Verenigde Naties weliswaar naar het zelfbeschikkingsrecht der volkeren. Maar het internationaal recht is vooral ook gericht op de stabiliteit van de internationale rechtsorde en voert het beginsel van de soevereiniteit en de politieke en territoriale integriteit van staten hoog in het vaandel. Daarom is het zelfbeschikkingsrecht van de volkeren in de eerste plaats een recht op interne zelfbeschikking, wat impliceert dat een volk binnen een staat zonder discriminatie aan het interne bestuur moet kunnen deelnemen.

Van een recht op externe zelfbeschikking, een recht op secessie, is er slechts sprake ingeval van koloniale overheersing, militaire bezetting en ook – daar is internationaal wat minder duidelijkheid over – ingeval van zogenaamde 'remedial secession'. Dat zijn situaties waar etnische groepen geconfronteerd worden met structurele discriminatie, ernstige schending van mensenrechten en ook wanneer een volk van elke deelname aan het bestuur wordt uitgesloten.

Ik denk dat Vlaanderen niet in een van die situaties verkeert. Een eenzijdige secessie zou uiteraard ook de band met de Europese Unie verbreken, wat wellicht zou impliceren – de standpunten van de Europese Commissie zijn niet altijd even duidelijk – dat men zal moeten heronderhandelen over de toetreding tot de Europese Unie. Daarenboven lijkt dat ook te impliceren dat de band van Vlaanderen met Brussel dreigt te worden verbroken. Wat mij betreft, is dat dus geen echte aanrader.

3. Toelichting door professor Bart Maddens

Bart Maddens: Ik wil een andere insteek gebruiken, namelijk de vijf resoluties van 1999. Die vijf resoluties zijn natuurlijk niet in steen gebeiteld. Ze zijn ook al vrij oud en in een aantal opzichten ongetwijfeld achterhaald. Een aantal punten van die vijf resoluties zijn ook al gerealiseerd, maar heel veel ervan is nog niet gerealiseerd. Als burger zou ik graag vernemen waarom het Vlaams Parlement zou beslissen om die resoluties aan te passen of tot andere conclusies te komen dan in 1999. Net zoals wanneer een wet of een decreet wordt gewijzigd, zou ik als burger willen vernemen wat daarvoor de reden is.

In 1999 was er over een aantal zaken een heel brede consensus in het Vlaams Parlement. Ik vermoed sterk dat die er vandaag niet meer zal zijn. Dat is ook normaal in een democratie. Alleen vind ik wel dat er een soort motiveringsplicht is: wat is er sindsdien veranderd zodat men vandaag niet meer akkoord gaat met wat het Vlaams Parlement in 1999 heeft beslist? Die vijf resoluties van 1999 waren niet zomaar een flamingantisch pamflet. Dat was een doorwrochte tekst, waarover veel meer was nagedacht dan over veel van de voorstellen en scenario's die vandaag circuleren, zoals het vierdeelstatenmodel. De wetenschappelijke basis van die vijf resoluties werd gevormd door de 'Proeve van grondwet voor Vlaanderen' van 1996. Als men de tekst van die proeve van Vlaamse grondwet vandaag herleest, dan blijft die in vele opzichten relevant.

Er is destijds heel veel voorbereiding geweest in de Commissie voor Staatshervorming van het Vlaams Parlement. Alleen over het luik gezondheidszorg en kinderbijslagen zijn er toen acht hoorzittingen geweest, waarbij veertig sprekers hun

standpunt zijn komen geven. Als u van plan bent om dat record te breken in deze werkgroep, is er nog een lange weg te gaan. Het denkwerk voor die resoluties is eigenlijk vooral gebeurd in de kabinetten van CVP-ministers, namelijk minister-president Luc Van den Brande, minister Wivina Demeester en vanaf 1997 minister Brigitte Grouwels.

Het is belangrijk om te benadrukken dat die vijf resoluties geen Vlaams-nationalistisch werkstuk waren. Er is een soort mythe ontstaan dat die vijf resoluties Vlaams-nationalistisch of radicaal flamingantisch waren, maar dat is eigenlijk niet zo. Het toenmalige Vlaams Blok heeft die resoluties niet goedgekeurd. De Volksunie heeft wel een belangrijke rol gespeeld, met Johan Sauwens die voorzitter was van de Commissie voor Staatshervorming, maar eigenlijk legde de Volksunie op dat moment niet veel gewicht in de schaal met 7,4 procent van de stemmen. Die vijf resoluties waren vooral een zaak van de drie traditionele partijen. Agalev heeft ze ook niet goedgekeurd.

De mythe dat die resoluties heel radicaal waren, is voor een stuk door de schuld van de Vlaamse Beweging ontstaan. Het idee bestaat, zoals een beetje met artikel 35, dat dat het confederalisme is, terwijl die vijf resoluties absoluut niets met confederalisme te maken hebben. Ze blijven heel braafjes binnen een Belgisch federaal kader. Bovendien lagen die vijf resoluties helemaal in de lijn van de staatshervorming zoals die toen en nog altijd vorm had gekregen.

Ik citeer drie sleutels uit de vijf resoluties. "Het federale staatsmodel dient gebaseerd te zijn op een fundamentele tweeledigheid op basis van twee deelstaten, met daarnaast Brussel met een specifiek statuut en de Duitstalige Gemeenschap." Dat is eigenlijk het twee-plus-tweemodel. In de resolutie over Brussel staat er: "(...) dat de tweeledigheid van de Belgische federale structuur met zich meebrengt dat in het bestek van de verdere staatshervorming voorrang verleend wordt aan de opbouw vanuit de twee deelstaten. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de twee deelstaten in hun gezamenlijke hoofdstad volwaardig kunnen participeren in het beleid waarvan het belang het stedelijke niveau overstijgt." In de derde resolutie voor wat betreft financiën staat onder meer: "(...) zullen de deelstaten moeten bijdragen tot de financiering van deze functie (in Brussel), waarbij zij zeggenschap en controle moeten hebben op de aanwending van deze middelen."

Dat twee-plus-tweemodel zoals dat 22 jaar geleden werd uitgewerkt, sluit eigenlijk logisch aan bij de staatshervorming. Collega Pas heeft het daar al over gehad. Uiteindelijk is heel de federale macrostructuur van België gebaseerd op tweeledigheid. Collega Pas heeft al de voorbeelden gegeven: indeling in taalgroepen, pariteit in de federale regering, bijzondere wetten met een dubbele meerderheid, tweeledigheid in het Grondwettelijk Hof, het Overlegcomité en de Raad van State enzovoort. Telkens opnieuw heeft men gekozen voor een tweeledige oplossing.

Dan is de vraag wat men doet met Brussel als derde gewest. Staat dat niet haaks op die tweeledigheid? Eigenlijk is dat niet zo. Als men de Brusselwet leest, dan zal men zien dat Brussel niet werd geconcipieerd als een volwaardig derde gewest. Professor Velaers heeft het er al over gehad: in een aantal opzichten staan ordonnanties lager in de normenhiërarchie dan wetten en decreten. Ze kunnen worden geschorst door de federale overheid en ze kunnen worden vernietigd. Maar eigenlijk gaat de Brusselwet nog veel verder. Er is ook een soort van substitutiebevoegdheid van de federale overheid. De federale overheid kan in bepaalde gevallen ter bevordering van de internationale en hoofdstedelijke functie van Brussel en op het gebied van stedenbouw, ruimtelijke ordening en openbare werken en vervoer, in de plaats treden van het Brusselse Gewest.

In de eerste wetenschappelijke analyse die gepubliceerd is over de bijzondere Brusselwet in 1989 in het Rechtskundig Weekblad schreef Paul Van Orshoven: "(...)

kan worden gezegd (...) dat met die artikelen effectief toezicht op het Brusselse gewest is ingesteld: schorsing en vernietiging van zijn rechtshandelingen, en zelfs 'dwangvoogdij', op grond van loutere opportuniteitsmotieven." Dat gaat dus eigenlijk zeer ver als men de letter en ook de geest neemt van wat er in de Brusselwet staat. Ik ben niet naïef. Dat is grotendeels theorie, dat weet ik ook. Maar het feit dat dat de voorbije dertig jaar dode letter is gebleven, doet natuurlijk geen afbreuk aan het feit dat dit wel de bedoeling was van de bijzondere wetgever, en ook dat het enkel onder die voorwaarde is geweest dat in 1989 de Vlamingen de Brusselwet hebben aanvaard en daarvoor een meerderheid hebben geleverd. Dat is ook de reden waarom er vanuit de Vlaamse Beweging relatief weinig kritiek is gekomen op de derde staatshervorming van 1988-1989. Toen werd verwezen naar wat er in de wet staat, namelijk dat Brussel helemaal geen volwaardig gewest is, maar een 'hoofdstedelijk-gewest'. Het is niet het 'Brusselse Hoofdstedelijke Gewest', het is het 'Brusselse hoofdstedelijk-gewest'.

Daarom hebben de Vlamingen, ook de Vlaamsgezinden en de Volksunie, dat toen aanvaard. In die zin kan men zeggen dat de resolutie van het Vlaams Parlement over Brussel, die nu in een aantal opzichten misschien radicaal klinkt, een soort terugkeer was naar de geest van de Brusselwet van tien jaar eerder. De insteek van de resolutie toen was om terug te keren naar de orthodoxie van de Brusselwet: een aanzienlijke autonomie voor Brussel maar tegelijkertijd met een ondergeschikt statuut van Brussel en met de idee dat de legitieme financieringsnoden van Brussel moeten worden gebruikt als hefboom voor Vlaanderen om beslissingsmacht in Brussel te krijgen.

Ook de interne instellingen van het Brusselse Gewest weerspiegelen die fundamentele tweeledigheid van België. Ik vind ook niet dat er een discrepantie is tussen het federalisme en de autonomie van de deelstaten enerzijds en de tweeledige federale structuur anderzijds. Dat kan je enkel maar zeggen als je ervan uitgaat dat Brussel een volwaardig derde gewest is en dat de federale structuur drieledig is wat de deelstaten betreft, terwijl de macrostructuur tweeledig is. Maar dat is volgens mij niet zo, ook omdat de interne structuur van Brussel die doorgedreven tweeledigheid weerspiegelt.

Men zegt dat die Brusselse instellingen, met de waarborgen voor de Brusselse Vlamingen en de verkiezing op taalgesplitste lijsten, eigenlijk achterhaald zijn want dat ze niet meer de maatschappelijke realiteit van Brussel weerspiegelen. Men zegt dat er in Brussel niet zo'n zwart-witindeling is tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Het is natuurlijk waar dat die maatschappelijke tweedeling tussen Nederlandstaligen en Franstaligen niet zo zwart-wit is, maar die is nooit zwart-wit geweest, ook niet in 1989. In de jaren tachtig waren er al veel taalgemengde gezinnen en was er al heel veel migratie in Brussel en veel nieuwe Belgen. Dat hele systeem van tweeledigheid is uitgedacht om ervoor te zorgen dat de Vlaamse partijen grip konden hebben en houden op het beleid in Brussel. De Vlaamse partijen in Brussel werden gezien als het politieke instrument van de Vlaamse partijen om greep te hebben op wat er in Brussel gebeurt, nogmaals vanuit de filosofie dat Brussel geen volwaardig derde gewest mocht zijn.

De idee van de inbreng van de federale overheid in het beleid van Brussel, de substitutiebevoegdheid, die vooral gestalte moet krijgen in de samenwerkingscommissie, heeft zich tot nu toe enkel geconcretiseerd in Beliris, de Belirisovereenkomst van 1993 die daarvan een soort toepassing is en waarvan onder andere Hendrik Vuye en Veerle Wouters zeggen dat dat misschien wel een model is om dat co-bestuur van Brussel of die nauwere samenwerking tussen Brussel en de rest van Vlaanderen op het vlak van gewestbevoegdheden te realiseren. Eigenlijk zit dat ook al vervat in de vijf resoluties omdat die ervoor pleiten om ook de deelstaten te betrekken in de samenwerkingscommissie, die nu een paritaire commissie is, bestaande uit vertegenwoordigers van Brussel en de federale overheid. Dat geldt

a fortiori voor de Vlaamse deelstaat omdat de verwevenheid op tal van vlakken – economisch, maatschappelijk, inzake milieu, mobiliteit enzovoort – tussen Brussel en de rest van Vlaanderen toch een stuk groter is dan tussen Brussel en Wallonië.

Men moet zich eens de vraag stellen hoe het komt dat de federale instellingen van België zo doorgedreven tweeledig zijn en waarom men altijd heeft teruggegrepen naar die tweedeling N/F. Dat komt omdat men altijd – dat dateert voor een stuk al van voor de staatshervorming van 1970 – intuïtief heeft aangevoeld dat het conflict in essentie een conflict is tussen Nederlandstaligen en Franstaligen, een conflict tussen twee partijen, en dat alle oplossingen van dat conflict best geënt worden op die tweeledigheid. Dat is nu eenmaal de geschiedenis van België. Dat is een evolutie: naarmate België werd gedemocratiseerd, zijn die twee landsdelen verder uiteen gaan drijven, zijn er steeds grotere verschillen gekomen en is er een evolutie geweest naar twee verschillende partijsystemen, wat culmineerde in de splitsing van de politieke partijen eind jaren zestig en jaren zeventig.

De splitsing van de partijen is niet uit de lucht komen vallen maar is al begonnen tijdens het interbellum. Men ziet daar als het ware tektonische platen aan het werk, waardoor de twee landsdelen uit elkaar drijven. Als het dan gaat over staatshervorming en over het aanpassen van de instellingen, dan ben ik er als politicoloog van overtuigd dat het veel verstandiger is om de instellingen aan te passen aan die fundamentele maatschappelijke evoluties, eerder dan te proberen op een kunstmatige wijze, via institutionele hervormingen, die fundamentele maatschappelijke evolutie ongedaan te maken en met kunstmatige ingrepen die tektonische platen als het ware terug te duwen. Dat zal toch niet lukken. Dat heeft geen enkele zin. Daarbij moet men altijd de democratische vereiste in het achterhoofd houden dat het beleid zo goed mogelijk moet worden afgestemd op de beleidspreferenties. Dat is waarvoor instellingen uiteindelijk dienen in een democratie. Het moet uiteindelijk de ultieme doelstelling van een hervorming zijn om ervoor te zorgen dat het beleid en de regeringsvorming zo dicht mogelijk aansluiten bij het verkiezingsresultaat. In een stelsel met bijna totaal gescheiden partijsystemen moet men ervoor zorgen dat men maximaal komt tot een beleid dat steunt op een meerderheid in de twee landsdelen.

Met het meeste wat over het vierdeelstatenmodel al is gezegd, ben ik het eens. Dat vierdeelstatenmodel is een klein beetje een gimmick. Het klinkt goed, behalve als men begint te kijken naar de kleine lettertjes. Dan ziet men inderdaad dat dat enkel een vereenvoudiging is als men dat op de meest radicale manier doorvoert, zoals al is gezegd door de twee voorgaande sprekers. De meesten willen dat helemaal niet. Dan dreigt men terecht te komen in een situatie die veel complexer is dan we nu hebben.

Ik verwijs naar het voorstel van André Alen. Die is in principe voorstander van een vierdeelstatenmodel, maar Vlaanderen moet bevoegd blijven voor de gemeenschapsbevoegdheden op het vlak van cultuur, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden in Brussel. Dan botst hij op die problematiek. Dan zegt hij dat we zouden moeten gaan naar een systeem waar de normatieve bevoegdheid voor die Vlaamse gemeenschapsbevoegdheden in Brussel in Vlaanderen ligt, bij het Vlaams Parlement, en de uitvoering daarvan bij de Brusselse Regering, dus de regering van de Brusselse deelstaat. Dat is wel heel absurd. Om te beginnen creëert men dan een democratisch deficit omdat het Vlaams Parlement, waar dan geen Brusselaars meer in zouden zitten, zou kunnen beslissen over decreten die wel van toepassing zijn in Brussel, meer specifiek op de Nederlandstalige Brusselaars. Dan komt men ook terecht in de situatie van 1970-1980 waarbij de cultuurraden decretale bevoegdheden hadden maar de toen nog nationale regering bevoegd was voor de uitvoering daarvan, zonder dat die verantwoording moest afleggen ten aanzien van de cultuurraden. Dat was een heel absurde situatie. We

zouden naar zo'n situatie terugkeren als dat voorstel van André Alen zou worden gerealiseerd.

De Duitstalige Gemeenschap vertegenwoordigt 0,67 procent van de Belgische bevolking, boven op het feit dat het twee gebieden zijn, niet geografisch aaneensluitend. De Duitstalige Gemeenschap is helemaal geen vragende partij voor een vierdeelstatenmodel. Dat is vorige week nog gebleken op het webinar van Re-Bel met Karl-Heinz Lambertz. Die zei dat de Duitstalige Gemeenschap perfect gelukkig is met de huidige situatie, waarbij zij extra bevoegdheden kan krijgen, overgeheveld vanuit het Waalse Gewest. De relatie tussen de Duitstalige Gemeenschap en het Waalse Gewest is zeer constructief. Men is er eigenlijk redelijk gerust in dat die bevoegdheidsoverdracht in de toekomst beetje bij beetje verder zal worden uitgebreid.

Ik heb het er onlangs nog over gehad met Philippe Destatte, directeur van het Waalse Institut Jules Destrée. Die is voorstander van een meer polycentrisch federalisme. Een federalisme met twee of met drie is te weinig, we willen een polycentrisch federalisme met vier spelers want dat maakt de besluitvorming gemakkelijker en flexibeler en het zijn dan niet altijd dezelfde twee partijen die tegenover elkaar staan. Als politicoloog kan ik bevestigen dat in de literatuur vaak wordt gepleit voor een polycentrisch federalisme als een manier om de besluitvorming te vergemakkelijken en het systeem te laten functioneren. Dat zou haaks staan op wat ik daarstraks zei over de organische evolutie van de tweeledigheid. Maar als men dat zou willen doorvoeren, zou men natuurlijk een veel grotere vierde deelstaat moeten hebben.

Onlangs heb ik in 'Meervoud' gelezen dat er ooit een zeker expansionistisch streven heeft bestaan bij sommige mensen van de Duitstalige Gemeenschap, dat men al naar Voeren kijkt en ernaar streeft om het grondgebied homogeen te maken. Maar ik denk dat dat idee zeer minoritair is. Een systeem van polycentrisme zal nooit legitiem zijn met een deelstaat met 0,67 procent van de bevolking die in het institutionele model een even zwaar gewicht in de schaal legt als Vlaanderen met 6,6 miljoen inwoners.

Ik pik in op de discussie rond de concurrerende bevoegdheden en het invoeren van een normenhiërarchie en de idee dat finaal de federale overheid zal moeten trancheren als conflicten tussen deelstaten niet kunnen worden opgelost. Wat dat betreft, ben ik het helemaal eens met wat Wouter Pas daarover gezegd heeft. Men zit met een conflict dat meestal te maken heeft met verschillende politieke dynamieken in Vlaanderen en in Franstalig België, met andere gevoeligheden in de publieke opinie, met andere economische en maatschappelijke realiteiten. Het is niet omdat men een conflict naar een hoger niveau tilt, waar dezelfde partijen tegenover elkaar staan, dat het gemakkelijker opgelost zal worden. Eerder integendeel.

Men zou zich als een soort van gedachtenexperiment kunnen inbeelden dat heel de controverse rond het Marrakeshpact van de Verenigde Naties een bevoegdheid was geweest van de deelstaten. Ik zeg niet dat ik daarvoor pleit, maar het is puur een gedachtenexperiment, namelijk dat het standpunt van België daarover in de Verenigde Naties op dezelfde manier zou worden bepaald als het standpunt van België over gemengde aangelegenheden in de Europese Raad. Als er geen consensus is tussen de deelstaten, dan onthoudt België zich. Was dat de regel geweest in 2018, dan zou er geen regeringscrisis geweest zijn. Dan zou Charles Michel als premier kunnen zeggen dat hij persoonlijk voor het Marrakeshpact is maar dat het nu eenmaal zo is dat de deelstaten daarover geen overeenkomst hebben gevonden en hij dus grondwettelijk verplicht is om zich te onthouden. Er zou natuurlijk wel politieke spanning geweest zijn, maar geen federale regeringscrisis.

De filosofie is dat de reden om bevoegdheden over te hevelen vaak is om het conflict zo laag mogelijk te houden en om te vermijden dat het conflict het federale systeem besmet en destabiliseert. Er is veel ontevredenheid en veel scepsis over al die samenwerkingsmechanismen in de bijzondere wet. Dat aantal samenwerkingsmechanismen is indrukwekkend. Dat gaat van informatieverplichting over samenwerkingsakkoorden, bevoegdheidsconflicten, belangenconflicten, overlegcomité enzovoort. Men zegt vaak dat dat niet goed werkt en dat veel conflicten niet opgelost geraken via al die samenwerkingsmechanismen. Het spreekt voor zich dat het het beste is dat een conflict wordt opgelost. Maar de tweede beste uitkomst is dat een conflict niet wordt opgelost maar wel wordt ingedamd. 'Containment' noemt men dat. De wereld is dicht bezaaid met niet-opgeloste conflicten. Men moet ervoor zorgen dat het conflict wordt ingedamd en het systeem niet destabiliseert. In dat opzicht denk ik dat het heel gevaarlijk zou zijn om bepaalde bevoegdheden te herfederaliseren omdat men dan het federale niveau besmet en het risicopotentieel opnieuw verhoogt.

Ik ben begonnen met te zeggen dat de kans klein lijkt dat deze werkgroep een grote consensus zal bereiken over een staatkundig model zoals in 1999. Dat is nu eenmaal de democratische realiteit. Een consensus zou in mijn ogen de meest wenselijke uitkomst van de werkzaamheden van deze werkgroep zijn. Maar als dat politiek gezien buiten bereik ligt, zou het goed zijn dat het Vlaams Parlement met een zo groot mogelijke meerderheid eens een aantal rode lijnen trekt van wat echt niet aanvaardbaar is, dat het van het vierdeelstatenmodel duidelijk zegt, als die meerderheid er is natuurlijk, dat het toch niet kan dat de Duitstalige Gemeenschap met 78.000 inwoners op hetzelfde niveau wordt geplaatst als Vlaanderen met 6,6 miljoen inwoners.

Wat Brussel betreft, hebben we het niet gehad over de verkiezing van de Nederlandstaligen op taalgesplitste lijsten. Daarover zou men duidelijk kunnen zeggen dat het voor het Vlaams Parlement niet kan dat dat op de helling wordt gezet omdat dat een fundament is van de garanties voor de Nederlandstalige Brusselaars en bij uitbreiding ook een fundament van de hele staatsconstructie. Dat is misschien iets voor deze werkgroep om over na te denken.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

4.1. Tussenkomst van Caroline Gennez

Caroline Gennez: Alle sprekers zetten veel vraagtekens bij een Belgische unie met vier deelstaten. Hoe gaat men dan wel de bevoegdheidsverdeling verbeteren? Vandaag hebben we grotendeels exclusiviteit. We zitten met heel veel blokkeringen, zoals de Vliegwet, de klimaatregelgeving en de beheersing van de pandemie. Hoe lossen we dergelijke dossiers dan concreet op?

Sommigen denken dat de invulling van artikel 35 veel zal oplossen. Wouter Pas zegt dat het proces van de invulling van artikel 35 belangrijk is. Professor Velaers zegt dat dat zinvol kan zijn als we tot een finale pacificatie komen. Hoe kunt u dat proces en de finale pacificatie concreter maken? Hoe zou u de randvoorwaarden voor de uitwerking van artikel 35 invullen?

Er werd aangegeven dat asymmetrische samenwerkingsovereenkomsten moeten worden gebruikt indien ze niet discriminatoir zijn. Ze zouden een alternatief kunnen zijn voor de hiërarchie van de normen. Dat kan nu al. Dat staat nu al zowel in het Vlaamse als in het federale regeerakkoord. Hoe ziet professor Velaers dat concreet?

Wat betreft een model met vier deelstaten, denk ik dat niemand zegt dat de deelstaten op hetzelfde niveau en met dezelfde toegewezen bevoegdheden zullen

werken. Is een interne staatshervorming in Brussel niet bepalend voor de reikwijdte van Brussel als eventueel drie plus één, of deelstaat, of noem het hoe men wil, binnen het nieuwe institutionele model? Is het dan denkbaar dat bijvoorbeeld Vlaanderen en Wallonië beslissen om behoeftefinanciering of bepaalde dotaties te geven aan het Brusselse Gewest, of de stad Brussel die dan het hele gewest omspant, en waar de Vlaamse vertegenwoordigers in Brussel concreet beslissen over de invulling? Ik geef een voorbeeld. Onderwijs, cultuur en gezondheidszorg zijn persoonsgebonden bevoegdheden, maar heel veel sprekers in de sessie over gezondheidszorg gaven aan dat dat steeds meer een grondgebonden bevoegdheid is want ze is gelinkt aan instituties. De zorg is de doelstelling. De dienstverlening in de eigen taal is belangrijk, maar die is nu ook niet gegarandeerd in Brussel. Is het dan niet beter dat de Vlaamse Brusselaars met dotaties vanuit de andere deelstaten de persoonsgebonden bevoegdheden invullen?

4.2. Tussenkomst van Klaas Slootmans

Klaas Slootmans: Vanuit confederalistische kant is altijd gesteld dat artikel 35 van de Grondwet de wonderoplossing is voor confederalisme, waarbij de residuaire bevoegdheden automatisch naar de deelstaten gaan. Professor Velaers acht dit geen realistische piste, noch een wonderoplossing. Professor Maddens is daar niet op ingegaan. Ik had graag zijn visie daarover gehoord. Zou dat in het kader van het confederalisme een wonderoplossing kunnen zijn?

Professor Maddens heeft aangegeven dat herfederaliseren onwenselijk is omdat het conflicten gaat importeren op het federale niveau. Ik had daarover graag de mening van professor Velaers en Wouter Pas gehoord. Achten zij het wenselijk een aantal bevoegdheidsdomeinen te herfederaliseren? We kennen allemaal de politieke context en de vraag van een aantal partijen in die zin.

Vlaamse onafhankelijkheid is een relatief ruim begrip. Men kan gaan naar een maximale autonomie en men kan gaan naar een secessie. Het lijkt niet helemaal ondenkbeeldig – de peilingen zijn wat ze zijn – dat men in 2024 naar een Vlaamsnationale meerderheid gaat in het Vlaams Parlement. Los van de strategie, zijn de N-VA en het Vlaams Belang voorstander van een maximale autonomie. Het enige waarin zij nog verschillen, is de strategie en het pad daarnaartoe. Volgens de confederalisten, laat ik ze gemakshalve zo noemen, kan dat alleen gebeuren binnen een groot akkoord met de Franstaligen, en dus binnen het kader van een bijzondere meerderheid. Dat impliceert dat men de Franstaligen altijd mee zal moeten hebben. We zitten in een politieke context waarin de PVDA de PS opjut. Mij lijkt dat relatief irrealistisch. Ik wil toch graag de visie van de professoren ter zake horen. Ik geef toe dat het allemaal politiek is geïnspireerd en u zult misschien antwoorden dat het politieke keuzes zijn.

De tweede piste is de totale secessie, de piste van de independisten, waarbij men eerst naar een soevereiniteitsverklaring gaat op basis van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren zoals professor Velaers dat heeft toegelicht, en waarbij men in de tussenfase naar de definitieve onafhankelijkheidsverklaring, de boedelscheiding gaat regelen, onder andere met betrekking tot de staatsschuld. Daarbij komt men in een fase die men internationaalrechtelijk de 'uti possidetis' noemt, waarbij die nieuwe staat afgebakend wordt op basis van de huidige en bestaande administratieve grenzen. Men gaat eigenlijk geen nieuwe grenzen trekken maar men gebruikt de administratieve grenzen die er op dat moment zijn. Vandaag verwijt het ene kamp het andere kamp dat hun piste vanuit internationaalrechtelijk oogpunt tot chaos zal leiden. Wij stellen dan weer dat de participationistische strategie wellicht onrealistisch is omdat ze vertrekt vanuit de premisse dat men de Franstaligen altijd mee moet hebben en dat zij in hun eigen vlees zullen moeten snijden. Professor Velaers is daarop ingegaan en zijn standpunt is relatief duidelijk, maar professor Maddens en Wouter Pas hebben zich daarover niet uitgelaten.

Destijds was het standpunt van de participationisten of de confederalisten dat men de Grondwet volledig terzijde moet leggen. Ik citeer Bart de Wever uit 2012: "In 2014 moet een consensus mogelijk zijn rond confederalisme. Een klassieke staatshervorming is binnen België niet meer mogelijk. De Grondwet kan later, post factum dus, nog aangepast worden." Hij verwees daarbij onder andere naar het algemeen stemrecht dat destijds ook buiten de Grondwet is geregeld.

Men heeft die twee strategieën, de independisten tegen de confederalisten, maar eigenlijk is de doelstelling relatief gelijkaardig. Hoe weegt u die twee pistes tegen elkaar af? Acht u de ene of de andere haalbaar, ook vanuit internationaalrechtelijk oogpunt? Er is immers ook de erkenning door Europa. Men vreest voor een dominoeffect als er nieuwe staten zullen worden gecreëerd. Ik kijk dan naar Catalonië. Welke voorbereidende stappen moet Vlaanderen nemen om zich van die erkenning gegarandeerd te weten? Professor Velaers zei dat dat eigenlijk niet kan, want zolang een staat niet gekoloniseerd of militair bezet is, kan hij zich niet onafhankelijk verklaren. Maar het voorbeeld van Tsjechoslowakije van 1993 spreekt dat tegen. Daar was ook geen sprake van een kolonisering of een militaire bezetting maar er is toch een vreedzame boedelscheiding en secessie tot stand gekomen.

De Brusselwet die professor Maddens aanhaalde en de hiërarchie der normen die daar speelt, waarbij een ordonnantie lager ligt dan een decreet, is inderdaad dode letter gebleven. Hoe ziet u die 'région à part entière', die Eric Van Rompuy destijds zo erg bekampte, binnen het institutionele kader en binnen België opnieuw tot zijn verhoudingen komen zoals in 1988 bedoeld was?

Wat de financiering betreft, begrijp ik uit de redenering van Wouter Pas dat hij pleit voor een hervorming van de Bijzondere Financieringswet waarbij het dotatiessysteem volledig wordt afgeschaft en men naar een 'accountability' of een responsabiliseringsfinancieringssysteem gaat waarbij alleen een aantal parameters spelen en waarbij men de deelstaten gaat aansporen om onder andere op het sociaaleconomische veld een aantal betere resultaten te boeken. Graag wat mij betreft. Vlaanderen is daar ook vragende partij voor. Maar is zoiets binnen België realistisch, gezien de voorwaarde dat ook de Franstaligen hiermee akkoord moeten gaan, quod non?

4.3. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy: 'Une fausse idée simple' vind ik een goede beschrijving van het systeem van de vier deelstaten. Dit strookt met mijn persoonlijke overtuiging. Ooit heeft iemand gezegd dat er voor alle complexe problemen een oplossing is die simpel, eenvoudig, eenduidig en onuitvoerbaar is. Dat adagium is een beetje van toepassing op het gedweep met de vier deelstaten als oplossing voor alle problemen van dit land.

Ik deel ook de mening van de heer Pas dat men dan botst op de vraag: wat met de garantie voor de Vlamingen in Brussel? Dat is een problematiek die binnen de idee van de drie deelstaten nooit op een adequate manier kan worden opgelost. Ik heb enige tijd geleden op Twitter gezegd dat de kwaliteit en de bescherming van de Vlamingen in Brussel rechtstreeks en historisch gekoppeld is aan de pariteit in de Federale Regering. Ik heb toen de Franstalige goegemeente over mijn Twitteraccount gekregen. Bestaat die historische koppeling of bestaat die niet? U kent mijn mening daarover: ze bestaat.

Ik heb altijd begrepen dat voor 1970 de zogenaamde Van Cauwelaertdoctrine van toepassing was, namelijk dat de Vlamingen gebruikmaakten van de meerderheid binnen België om hun wil in de Belgische structuur op te leggen. In die tijd bestond er nog geen pariteit in de Federale Regering. Omdat die strategie onvoldoende

gewerkt heeft, heeft men vanaf 1970 gekozen voor bevoegdheidsoverdrachten. Heb ik dat geschiedkundig goed begrepen of helemaal niet?

Over een aantal zaken is minder gesproken. Is de wijze van grondwetsherziening die we vandaag kennen, aan herziening toe of niet? Dat moet zeker in deze zitting ter sprake komen. Zij die pleiten voor de afschaffing van de Senaat – ik ben daar zelf voorstander van – pleiten er tegelijkertijd voor om een grondwetgevende kamer in stelling te brengen waarin de rechten die de deelstaten verworven hebben bij de zesde staatshervorming en bij toekomstige staatshervormingen, gewaarborgd blijven. Wat is uw visie op het systeem van de grondwetswijziging zoals we dat vandaag kennen?

Er wordt steeds meer gesproken over deblokkeringsmechanismen in alle mogelijke vormen. Hebt u daar een visie op die u met de werkgroep wenst te delen?

Een aspect waar we het nog niet over gehad hebben, is de hele Europese constructie die almaar belangrijker wordt. Ik geef de Europese aanbevelingen als voorbeeld om het concreter te maken. Tot nu toe werd daar een beetje gevolg aan gegeven, vooral wanneer het paste binnen de plannen van de bestaande nationale of deelstatelijke regeringen want er bestond toch geen echte sanctie. Maar nu die aanbevelingen gekoppeld zijn aan het Europese Herstelfonds, worden de middelen niet ter beschikking gesteld als men er echt geen uitvoering aan geeft. Het probleem voor de Belgische constructie is de vraag wie er verantwoordelijk is voor het niet behalen van de Europese doelstellingen. Heel die problematiek, hoe we daarmee in de toekomst omgaan is een materie die groeit en waar we bij een volgende staatshervorming een antwoord op moeten bieden.

De secessie is het favoriete topic van de heer Slootmans. Ik begrijp dat u ook met de Franstaligen wilt onderhandelen. Ik ben blij dat u dat bevestigt. Als men buiten de grondwettelijke orde gaat, zet men zich ook buiten de Europese rechtsorde. Daar is geen weg naast. Heb ik dat goed begrepen? Ik denk dat ik dat heel goed begrepen heb.

4.4. Tussenkomst van Gwendolyn Rutten

Gwendolyn Rutten: Professor Maddens, ik vind uw opmerking terecht dat als het Vlaams Parlement zou afstappen van de vijf resoluties van 1999, we dat moeten motiveren. Het is niet mijn bedoeling om het hier en nu te doen, maar dat is een oefening die ik wel wil maken. Algemeen gesproken is de samenleving nooit een statisch gegeven. Historisch gezien klopt het dat de tweedeling van het federale land en de voorgeschiedenis van ons land is gebaseerd op tegenstellingen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Ik weet niet of dat in de toekomst zo blijft en of dat vandaag nog in dezelfde mate zo is zoals in de tijd waarin we geen Nederlandstalig onderwijs en geen eigen cultuurbeleving hadden. Als ik vandaag kijk naar de discussies tussen de PS en de MR, lijkt het mij niet zo te zijn dat er langs Franstalige kant een homogene kijk is op hoe de maatschappij zou moeten worden georganiseerd. Daar spelen meer dan ooit ideologische tegenstellingen. Ook in Vlaanderen is het niet per definitie zo dat er een eenheidsdenkende status tussen de Vlamingen is, waarmee we dan automatisch tegenover de Franstaligen gepositioneerd zouden zijn.

Staatshervormingen zijn bijna nooit op een rationele manier tot stand gekomen en ook niet echt gericht op de lange termijn. Als we naar de toekomst kijken, moeten we ons afvragen of taal in deze samenleving effectief nog het bepalende criterium zal zijn als we binnenkort technologie ter beschikking hebben die zelfs taalkundige verschillen zou kunnen uitvlakken. Dat is gewoon een opmerking die ik wil maken omdat u aangaf waarom ons land historisch gebaseerd is op die grote tweedeling.

Daarmee wil ik geen enkele afbreuk doen aan het feit dat we trots moeten zijn op onze eigen taal.

De staatshervorming is inderdaad geen rationeel proces. Het gaat altijd om een compromis. De moeilijkheid is dat er zelfs geen begin van consensus is over wat de finaliteit moet zijn van het institutionele huishouden. De finaliteit is ook hier in deze zaal voor een aantal partijen anders. Wil men het land splitsen? Wil men met onafhankelijke entiteiten eindigen? Of wil men binnen de structuren van het land blijven werken? Uit bevragingen van de bevolking in de hele brede betekenis blijkt dat die graag wil dat men binnen dit land blijft werken, maar hoe doet men dat dan beter en efficiënter werken? Dat is een ander soort vraag.

Als de finaliteit is om stappen te zetten op weg naar een zelfstandig Vlaanderen, dan zet men ook geen enkele stap terug. Dan is bij wijze van spreken elke morzel grond, elke bevoegdheid, elke vette vis een verworvenheid die men nooit meer afgeeft. Men kan daar ook op een andere manier naar kijken en zich afvragen of de instellingen vandaag wel logisch en efficiënt werken. Het is vaak te gemakkelijk voor politici om zich te verschuilen achter een institutionele structuur om het niet te moeten hebben over de meningsverschillen ten gronde. Het ligt dan aan de structuur en niet aan het probleem. Ik denk dat professor Velaers zei dat het misschien wel eens het moment is om te zeggen wat het plan vanaf 2030 is. Willen we dan nog dat dit land bestaat? En zo ja, binnen welke randvoorwaarden en wat is er dan nodig?

Ik vind het niet zo'n goed idee om naar vier entiteiten te gaan. Dat is een persoonlijk standpunt want in mijn partij evolueren de gedachten daarover. Of men nu over vier spreekt of over twee plus twee, ik denk dat we dan met twee zullen eindigen. De politieke verklaringen gaan in de richting dat Brussel een deel zal worden van Wallonië en ook de Duitstalige Gemeenschap zich zal aansluiten bij de manier waarop Franstalige België zich organiseert. De vraag is of men dat wil.

Degenen die dat willen, moeten daar maar eens goed over nadenken, want dat lijkt mij eerder een stap te zijn in de richting van de volledige tweeledigheid in plaats van zogezegd een heldere, duidelijke oplossing. Ik geef u mijn aanvoelen. Er zijn verklaringen die al wijzen op de Confédération Bruxelles-Wallonië en samenwerkingen in dat verband. Maar ook als men het heeft over de vraag of een entiteit groot genoeg is om zelf alle bevoegdheden uit te oefenen, zal het antwoord zeer snel 'neen' zijn. Dan zal men heel snel een samenwerkingsovereenkomst sluiten, men zal het laten uitvoeren door een ander en in de feiten heeft men dan geen vier of twee plus twee, maar twee entiteiten die overblijven. Het kan zijn dat we dat willen, maar ik geef het maar als idee.

Vervolgens denk ik dat we niet zo heel veel wijzigingen nodig hebben. U zegt als experten dat men de bevoegdheden zoveel mogelijk exclusief moet maken, dan weet men duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Maar als staatshervormingen zich zo snel opvolgen als in de laatste jaren, krijgt de administratie niet de kans om zich aan te passen, om samenwerkingsakkoorden te sluiten en om te anticiperen. Soms haalt de werkelijkheid hen dan in. Dat hebben we in de coronacrisis gezien: men moest eerst nog uitzoeken wie de verantwoordelijke was. Dat is te wijten aan de snelheid. Als men het allemaal wat meer tijd zou geven, zijn er veel praktische mogelijkheden: samenwerkingsakkoorden sluiten, desnoods asymmetrische, om meer maatwerk te kunnen leveren.

Wat is er mijns inziens wel nodig? Geen hiërarchie, daarin ben ik atypisch. We geraken nooit uit de discussie welk niveau hoger staat dan het andere, want hoger impliceert ook beter en meer waard. Daar gaat het eigenlijk helemaal niet over. We hebben eigen bevoegdheden die we kunnen uitoefenen vanuit de deelstaten.

Die zijn daarom niet beter of hoger of anders dan andere. Ik denk niet dat men daar een hiërarchie nodig heeft.

Men heeft daarentegen in een aantal gevallen wel een scheidsrechtersmechanisme nodig. We hebben als land Europese begrotingsverplichtingen. Verdragsrechtelijk staan daar sancties op. Sinds een aantal jaar bestaat er geen enkele consensus meer over hoe de begrotingsverplichtingen in ons land moeten worden nageleefd. Elke entiteit maakt haar eigen realiteit, en de optelsom van die realiteiten zorgt ervoor dat we niet meer voldoen aan wat Europa van ons vraagt, terwijl we daar als land op aangesproken worden.

Volgend uit de Europese verdragsregels, waar we allemaal mee ingestemd hebben, is het wel te legitimeren om te trancheren hoe de begrotingsinspanningen moeten worden verdeeld. Ik zou dat doen met een substitutierecht, een soort scheidsrechter op het laatste moment. Maar dat is zeer limitatief. Men kan nadenken over de aangelegenheden waarvoor dat nog moet gebeuren, maar ik zou zeker geen algemene hiërarchie invoeren. Ik zou graag uw inzichten hierover horen. Ik heb horen zeggen dat men gewoon moet kijken naar wat de bevoegdheden zijn, maar dat lost dit probleem niet op. Als ik enkel ga kijken naar wat de bevoegdheden zijn, blijven wij met de Vlaamse begroting binnen onze Vlaamse bevoegdheden en blijven ook Wallonië en de Franse Gemeenschap binnen hun bevoegdheden. Maar de optelsom van iedereen die in zijn bevoegdheden blijft, is wel dat we niet voldoen aan onze Europese verplichtingen. Daar klopt iets niet.

Professor Velaers zei dat men met een klein aantal aanpassingen een aantal zaken beter kan laten werken, bijvoorbeeld het mogelijk maken van een aanvaardbare invulling, als er een overschrijding is. Ik denk dat ons dat bijvoorbeeld in de saga van de zonnepanelen veel problemen zou bespaard hebben. Ik kan dat dus wel begrijpen. Maar een aantal andere constitutionalisten zeiden in de aanloop naar de vorming van de Federale Regering dat men theoretisch de bevoegdheid 100 procent kan houden maar de invulling ervan aan eender wie kan delegeren.

Theoretisch zou dat willen zeggen dat men ook zonder grondwetswijziging, op voorwaarde dat men een bijzondere wet heeft, bevoegdheden de facto kan overhevelen. Ze zijn niet definitief overgeheveld want de bevoegdheid blijft federaal, maar men delegeert de uitoefening ervan aan de gemeenschappen of de gewesten. Men denkt eraan om dat te doen voor gezondheidszorg en delen van het arbeidsmarktbeleid. Men verwijst naar de manier waarop dat vroeger gebeurd is als voorloper van de overheveling van onderwijs bijvoorbeeld. Men zegt eerst dat de federale overheid bevoegd blijft, men maakt een bijzondere wet en men delegeert de uitvoering ervan. De facto begint men het beleid gewoon vorm te geven en dan volgt na een tijd wel het sluitstuk, namelijk formeel zorgen dat die bevoegdheid wordt overgedragen. Mag ik daarover uw inzichten horen? Kan dat wettelijk? Dat is toch een piste die meer dan realistisch werd geacht in de Wetstraat, en op een bepaald moment zelfs op de sporen heeft gestaan.

4.5. Tussenkomst van Stijn Bex

Stijn Bex: We mogen niet vergeten dat niet alles in onze staatsstructuur slecht is en dat artikel 35 geen wondermiddel is. Ik onthoud ook dat het altijd een sui-generismodel zal zijn waarbij er een oplossing moet worden gevonden voor de particulariteit van België. Professor Velaers heeft gesproken over ‘une fausse idée simple’, maar ik heb onthouden dat er nog wel meer ‘verkeerde gemakkelijk ideeën’ circuleren, zoals de afschaffing van de Senaat.

Als groene Nederlandstalige Brusselaar wil ik u een aantal vragen stellen vanuit een invalshoek die nog niet vaak aan bod kon komen. Ik kijk graag naar oplossingen die het Brusselse model eenvoudiger kunnen maken en die tegemoetkomen

aan een Brusselgevoel. Ik geef hierbij het voorbeeld van onderwijs, waar kinderen van hetzelfde gezin naar school gaan in verschillende onderwijssystemen die zich in dezelfde buurt bevinden, maar waar er heel weinig overleg is. Tot slot heb ik als Nederlandstalige Brusselaar nog de bekommernis dat het altijd vanuit een evidente bescherming van het Nederlands en de Nederlandstaligen in Brussel vorm moet krijgen.

Professor Maddens sprak over de vijf resoluties van het Vlaams Parlement. Ik zat als toeschouwer in de tribune toen er gesproken werd over de 'saucissonering' om de stemming mogelijk te maken. Professor Maddens, u vraagt terecht wat de vijf resoluties vandaag nog voor het Vlaams Parlement betekenen. Als Brusselaar zou ik vandaag geen resolutie meer goedkeuren over het twee-plus-tweemodel of het Vlaams en het Waals model met Brussel als onvolwaardig gewest, omdat ik op het Brusselse terrein ervaar dat de tektonische platen die op Belgisch niveau spelen, veel minder in Brussel spelen. Ik ervaar, zeker als ecologist, heel veel bereidheid om over de taalgrenzen heen samen te werken aan een gemeenschappelijk politiek project. Dat betekent niet dat ik naïef ben over de rol en de plaats van de Nederlandstaligen, maar ik zie dat niet zo scherp als dat in het verleden misschien wel het geval was.

Er zijn een aantal dingen gezegd over de financiële problematieken in Brussel. Ik denk dat dat een gevolg is van het feit dat Brussel vaak de lasten draagt van haar situatie en niet de lusten. Mocht Brussel niet bestaan, dan zouden we vandaag misschien zelfs deze discussies al niet meer voeren. Het is juist door de specifieke plaats van Brussel in het Belgische staatsbestel, dat men altijd naar ingewikkelde oplossingen zal moeten zoeken, tenzij men voor heel simplistische oplossingen kiest, maar dan moet men ook duidelijk zijn over wat dat betekent.

Hoe kunnen we gaan naar een minder complexe Brusselse structuur? Hoe kunnen we, ondanks alle belemmeringen en moeilijkheden die er zijn, gaan naar meer samenwerking en overleg? Het voorbeeld van het inkapselen van de GGC in het gewest is gegeven. Er is het voorbeeld van taalgemengde lijsten. Zijn er geen oplossingen mogelijk waarbij dat toch zou kunnen met garanties voor de Nederlandstaligen? Daar moeten we over durven nadenken.

Men gelooft duidelijk niet in een gewestvorming met vier. Maar er is een ander voorstel dat volgens mij ook op limieten botst, en dat is de Brusselkeuze inzake persoonsgebonden aangelegenheden. Is dat ook geen 'fausse idée simple'? Kan men er zomaar van uitgaan dat alle Brusselaars bereid zijn om te kiezen tussen een Vlaams en een Franstalig model? Is dat überhaupt wenselijk?

Ik maak even een zijsprongetje naar het voorstel van collega Slootmans en de zogenaamde independentisten. Stel dat het Vlaams Parlement inderdaad die keuze maakt en zegt 'we zijn vandaag onafhankelijk', kan dat dan ook een impact hebben op de Brusselaars? Of betekent de keuze die het Vlaams Parlement op dat moment maakt, sowieso dat men die keuze alleen voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest maakt en dat men de Brusselaars op dat moment loslaat?

Inzake de hiërarchie van de normen wil ik het voorbeeld geven van de klimaatinspanningen die ons land moet leveren. Professor Velaers, u zei dat in bepaalde gevallen de federale overheid in de plaats kan treden, maar u bent daar niet zeer diep op ingegaan, terwijl ik net dan mijn oren spitste. Ik hoop dat u daar nog wat verduidelijking bij kunt geven.

Mijnheer Pas, u suggereerde om ook eens naar het buitenland te kijken. In algemene zin is dat zeker iets dat we moeten doen. Maar zijn er specifiek voor de Brusselse situatie voorbeelden in het buitenland die inspiratie kunnen bieden om de Brusselse 'bestuurslasagne' eenvoudiger te maken?

4.6. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: Ik vind de bijdrage van de sprekers bijzonder boeiend, ook de suggestie van Wouter Pas om eens te luisteren naar academici en constitutionalisten uit andere federale of confederale landen. Ik denk bijvoorbeeld aan Canada, aan Spanje dat een bepaalde asymmetrie inzake bevoegdheden kent, aan Zwitserland, ook een complex land met meertalige kantons en dergelijke meer. Misschien kunnen academici ons wegwijzen naar constitutionalisten uit die landen.

Ik ontken niet dat er in Vlaanderen een bepaalde splitsingsdrang bestaat. Bij mij was het vroeger emotioneel, nu is dat meer rationeel. In Franstalig België is er een bepaalde splitsingsangst, voornamelijk emotioneel ingegeven en soms niet meer rationeel. 'Plus est en vous' zeg ik tegen Waalse vrienden. Ik denk dat zij ook de mogelijkheden hebben om die splitsingsangst te overwinnen en hun deelstaat op een goede manier te besturen in plaats van telkens te kijken naar het noorden van het land of naar Brussel.

Vermoedelijk het enige wat ik deel met collega Bex, is de gevoeligheid voor de positie van de Vlamingen in Brussel. Ik hoorde meerdere keren zeggen dat de beschermingsmechanismen op het federale niveau gekoppeld zijn aan het beschermingsmechanisme op het Brusselse niveau. Ik vind dat de beschermingsmechanismen op het Brusselse niveau uitgehold zijn. Men heeft inderdaad twee ministers maar de minister-president staat er niet bij. De drie staatssecretarissen worden er ook niet bij gerekend. We weten dat er een blokkeringssysteem is en een taalwet die al sinds 18 juli 1966 bestaat, de gecoördineerde wet op het gebruik der talen in bestuurszaken, die sinds de eerste dag niet wordt nageleefd. Er zijn allerlei ideeën om dat te verbeteren. Telkens zegt men dat dat een oud zeer is en wordt het wat weggelachen. Ik stel vast dat de beschermingsmechanismen in Brussel niet altijd worden nageleefd. De beschermingsmechanismen op federaal niveau moeten zeer rigoureus worden nageleefd in Brussel. De vicegouverneur kan bevoegdheden schorsen. Normaal moet dan een vernietiging door de Brusselse Regering volgen. De facto gebeurt er nooit een vernietiging van een onwettige beslissing. Nooit. Het is uitgesloten. De beschermingsmechanismen die hier bestaan, worden voortdurend uitgehold. We horen dan soms politieke verklaringen dat we de continuïteit moeten respecteren want men gaat mensen benoemen die het taalattest niet hebben. Maar de continuïteit van de dienst is relevanter dan de naleving van de wet. Een federale wet die ondertussen toch al meer dan vijftig jaar bestaat, wordt de facto niet nageleefd.

Het is aangenaam te horen dat collega Gennez zegt: "Vier deelstaten, maar daar zullen toch uitzonderingen op komen". Ik heb gehoord van professor Velaers dat we met die uitzonderingen naar een nog complexer systeem gaan voor bijvoorbeeld de regelgeving rond het onderwijs in Brussel. Als we bijvoorbeeld aan professor De Maeseneer vroegen hoe hij in een systeem van gezondheidszorg met vier de waarborgen in Brussel zag, antwoordde hij dat hij er voorstander van was dat iedereen twee- of meertalig zou zijn. Ik vind dat ook een mooi idee, maar het is niet realistisch. Dat is iets opleggen vanuit een ivoren toren, wat nog meer problemen met zich zal meebrengen. Hoe ziet u de beschermingsmechanismen in Brussel ten aanzien van de Vlamingen? Ik heb van iedere voorstander van die vier deelstaten geen enkel systeem gehoord hoe die meertaligheid of tweetaligheid zou gegarandeerd kunnen worden. Dat gaat over bijvoorbeeld zorgverlening. Ik word maar in één ziekenhuis in Brussel in mijn taal bediend.

De Brusselkeuze is gebaseerd op de resoluties van 1999. Ik lijk te leven in een andere stad dan collega Bex, maar ik stel wel vast dat gezinnen bepaalde keuzes maken, voor het Nederlandstalig onderwijs of voor het Franstalig onderwijs bijvoorbeeld. Het begint al met de keuze op de identiteitskaart. Later volgt er nog een hele reeks keuzes, onder meer voor de vrijwillige Vlaamse zorgverzekering.

De keuze die Brusselaars zouden hebben in een tweeledig systeem in Brussel, ziet men ook bij ziekenfondsen die verschillende keuzes aanbieden in Brussel. Is het haalbaar die bevoegdheden door te trekken naar de sociale zekerheid?

Ik sluit me volledig aan bij wat er is gezegd over 'une fausse idée simple' van het model van de vier deelstaten. De financiële draagkracht in Brussel is er volgens mij niet. Hetzelfde geldt voor de Oostkantons. Twee plus twee vind ik interessant. Ik geloof niet echt dat dat uiteindelijk zal neerkomen op twee maar dan in een andere verhouding, collega Rutten. Ik heb iets gelezen over een plus een plus een. Dan komen we in een vorm van totale asymmetrie, waar misschien een deelstaat meer en andere bevoegdheden heeft dan de andere grote deelstaat, en nog eens andere dan het Hoofdstedelijke Gewest, waar misschien de andere deelstaten ook nog betrokken zijn. Daarbij zal misschien ook de Duitstalige Gemeenschap andere bevoegdheden hebben. In het Verenigd Koninkrijk hebben Schotland en Wales bepaalde bevoegdheden die niet dezelfde zijn. Engeland heeft minder bevoegdheden.

Ik sluit me volledig aan bij de stelling van professor Velaers dat men met exclusieve bevoegdheden absoluut geen hiërarchie der normen nodig heeft. Volgens mij heeft men dan ook geen scheidsrechter nodig. Bij parallelle bevoegdheden heeft men ook geen hiërarchie nodig. U gaf het voorbeeld van ontwikkelingssamenwerking. U kent ongetwijfeld de bijzondere wetten veel beter dan ik, maar het probleem is dat we geen homogene bevoegdheden hebben, dat er bevoegdheden werden overgeheveld maar dat er telkens uitzonderingen werden bepaald en op die uitzonderingen werden nog eens uitzonderingen gemaakt. Er ontstaan voortdurend conflicten met betrekking tot de gezondheidszorg en het arbeidsmarktbeleid. Een van de drie sprekers heeft ook gezegd dat er dan soms minder juridische problemen zijn maar wel veel politieke disputen. Misschien gaat de discussie vooral over die homogene bevoegdheden. Dan zullen we minder disputen hebben, zullen we geen hiërarchie nodig hebben en waarschijnlijk ook geen scheidsrechter.

Wat betreft de Senaat: ik ben zelf elf jaar senator in die zogenaamde ontmoetingsplaats voor de deelstaten. Van de meer dan tweehonderd zaken die daar hangende zijn, is misschien twee derde totaal niet transversaal. Men behandelt er dossiers die niets te maken hebben met de ontmoetingsplaats tussen de deelstaten. Zo behandelt men bijvoorbeeld resoluties over Palestina, over mensenrechtenactivisten of over internationale conflicten. Als het gaat over de staatshervorming kan de Senaat zeer relevant worden, maar men is daar nu niet mee bezig. Als het echt een ontmoetingsplaats van de deelstaten zou zijn, dan moet men met een soort mandaat vanuit de deelstaat naar de Senaat kunnen gaan. Soms worden er standpunten ingenomen die haaks staan op standpunten die hier gedragen worden of komen zaken die hier gedragen worden, daar in een andere meerderheid terecht.

Ik heb een paar korte vragen en bedenkingen. Als we niet naar een staatshervorming zouden gaan maar naar bijsturingen, welke institutionele bijsturingen zijn er dan mogelijk op korte termijn, zonder dat we gaan naar een verhaal van een tweederdemeerderheid? Welke acties zouden er mogelijk zijn om te komen tot een gedifferentieerd beleid tussen deelstaten, een asymmetrisch beleid, met de huidige structuren maar waarbij op basis van samenwerkingsakkoorden toch verschillen mogelijk zijn?

Ik begrijp de pleidooien voor herfederalisering niet. De geschiedenis toont aan waarom er bevoegdheden zijn overgeheveld. Ik stel me dan altijd de vraag hoe het lange en moeilijke besluitvormingsproces op federaal niveau te verklaren is in dossiers die nu exclusief federaal zijn. De voorbije twaalf jaar zaten we lange tijd zonder een federaal regeerakkoord. Daar komen de deelstaten totaal niet in tussen. Het is moeilijk geworden om een Federale Regering te vormen. Ik geef het voorbeeld van de nucleaire uitstap, de vliegroutes en de Vliegwet waar we toch al een hele tijd mee bezig zijn. Hoe is dat te verklaren?

Hoe kan de federale taalwetgeving in Brussel op een correcte manier worden afgedwongen?

4.7. Tussenkomst van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck: In mijn kindertijd behoorde een atlas met landkaarten tot mijn favoriete boeken. Wat later ontdekte ik de geschiedenisatlas. Daaruit bleek dat er niets zo vaak wijzigt dan landen en grenzen. De opdracht van deze werkgroep is heel belangrijk. Ons uitgangspunt moet te allen tijde zijn dat wij naar een efficiënte overheid gaan. Wij willen een goed beleid voor de burgers zodat er op een adequate manier kan worden gehandeld, en een snelle democratische besluitvorming.

Ik ben gecharmeerd door de drie sprekers. Ik begin met professor Maddens. Als jong parlementslid heb ik de vijf resoluties mee mogen goedkeuren, maar ik heb niet aan de voorbereidende commissiewerkzaamheden deelgenomen. Ik herinner me wel dat daar op een zeer transparante, niet-ideologische manier naar de zaak is gekeken. Dat is ook een opdracht voor ons nu. Het zal straks weer aan bod komen wanneer we 50 jaar Vlaams Parlement vieren. Ik hoop dat wat ik toen gezegd heb, door deze werkgroep zal worden tegengesproken. Ik heb de vrees uitgesproken dat wat we in 1999 konden, in 2021 niet meer mogelijk zal zijn. Collega Bex heeft gelijk dat in 1999 bepaalde stemmingen apart zijn gebeurd, daarom spreken we ook van vijf resoluties en niet van één. Ik denk dat het belangrijk dat we als democratische entiteit weten waar we naartoe willen.

Het is heel belangrijk dat we een zo groot mogelijk democratisch draagvlak in Vlaanderen kunnen bewerkstelligen om de neuzen in dezelfde richting te krijgen. Als het gaat over strategie, ben ik er bijna van overtuigd – de sprekers moeten mij tegenspreken wanneer ik ongelijk heb – dat we in dit land sowieso naar een 'big deal' moeten gaan. Wanneer het gaat over het werken binnen of buiten de Grondwet, heb ik een hele lijst van opmerkelijke en belangrijke beslissingen in dit land. Ik zou die ook internationaal kunnen aanvullen. De meeste beslissingen, ook in dit land, zijn buiten de Grondwet genomen. Leopold I was nog maar twee weken koning en hij trad de Grondwet al met de voeten. Was het verdedigbaar vanuit zijn oogpunt? Ja. Ik denk dat er ook nu geen oorlogsurgentie is maar dat er wel een urgentie is om tot een goed beleid te komen en tot een grote deal, al dan niet binnen de Grondwet.

Ik heb een fundamentele vraag. In 2003 verscheen het boek 'The size of nations' van Alberto Alesina en Enrico Spolaore. Daarin werd gestipuleerd dat precies die naties die vrij homogeen zijn samengesteld, die niet te groot zijn en op een adequate manier kunnen worden bestuurd, met een zekere homogeniteit, er op wereldschaal economisch en politiek het beste voorstaan. We zien dat ook in Europa. Kijk naar Ierland, Denemarken, Zwitserland met een zeer heterogeen model. Ik heb onlangs iemand horen zeggen dat België zoveel regeringen heeft maar dat er in Zwitserland goed wordt gewerkt. In Zwitserland zijn er 21 kantons met 21 parlementen en 21 regeringen. Ik denk dus niet dat daar het probleem zit.

Wij zijn ook een klein land. Is er een institutionele reden waarom wij in de internationale ranking niet in de top zitten, als we dat vergelijken met de landen die qua oppervlakte, inwonersaantal en ligging op de aardbol met ons vergelijkbaar zijn? Is er een institutionele reden voor dat wij niet die adequaatheid hebben om efficiënt en snel te handelen? Waar ziet u de pijnpunten waar we een oplossing aan moeten geven om toch tot die efficiënte overheid te komen, die op een adequate manier kan handelen en beslissingen kan nemen?

4.8. Tussenkomst van Arnout Coel

Arnout Coel: Ik wil nog even doorgaan op de grondwettelijkheid van de hervormingen. Een eerste stap in de hervorming van de staat is in principe het voor hervorming vatbaar verklaren van een aantal artikelen van de Grondwet. Welke artikelen moeten er volgens u minimaal voor herziening vatbaar verklaard worden om tot een grondige staatshervorming te komen? In dat kader verwijst men vaak naar artikel 195 van de Grondwet. Het zou een soort passe-partout zijn waarlangs alle mogelijke hervormingen mogelijk zijn. Kunt u daar kort over reflecteren of het effectief een sleutel is om de staat grondig te hervormen?

Collega Van Dijck verwees naar een aantal grote hervormingen in het verleden die doorgevoerd zijn buiten de Grondwet om. De laatste vijftien jaar hebben we na verschillende federale verkiezingen een tijdlang in een politieke impasse gezeten. Gesteld dat we na de volgende federale verkiezingen opnieuw in zo'n impasse belanden en dat er over de verschillende partijen heen vraag is naar een grote hervorming, maar dat de inzichten over hoe die hervormingen er moeten uitzien dusdanig uiteenlopen dat er geen grondwettelijke meerderheid kan worden gevormd, is het dan denkbaar dat die weg toch opnieuw gevolgd zal moeten worden? Wat zijn dan de obstakels zowel binnen België als ten aanzien van de legitimiteit waar collega Van Rompuy al naar verwees?

5. Antwoorden van de genodigden

5.1. Antwoorden van Wouter Pas

Wouter Pas: Mevrouw Gennez stelde een vraag over het proces voor de toepassing van artikel 35 en het idee dat door professor Velaers naar voren is geschoven dat het moet kaderen in een finale pacificatie. De voorwaarden om daartoe te komen zijn puur politiek van aard. Daar valt juridisch niet veel over te zeggen. Het is een kwestie van vertrouwen dat moet worden gecreëerd. Een van de centrale vragen is de financiering, dus de garanties die in het systeem kunnen worden ingebouwd dat iedereen de bevoegdheden die hij krijgt ook kan financieren.

Bij uitvoering van artikel 35 is het de vraag wat we federaal houden. Een cruciaal element daarbij is dat wat men federaal behoudt ook via een federale (meerderheids)logica moet worden beslist. Het is van twee dingen één. Ofwel zegt men dat Justitie bijvoorbeeld federaal moet blijven. Dan moet die bevoegdheid uitgeoefend worden volgens de spelregels van het federale niveau, zonder overdaad aan blokkeringen. Gaat dat om een of andere reden niet, dan moet men defederaliseren, en dan kan men verschillende beleidsinzichten hanteren. Maar het is een van die twee opties. Men kan niet zeggen dat men het federaal houdt maar tegelijkertijd een heel systeem uitbouwen waarbij in feite de deelgebieden gezamenlijk zouden beslissen.

Er was een vraag over de interne staatshervorming in Brussel en de mogelijkheid om de Vlaamse vertegenwoordigers in Brussel grotere een rol te laten spelen. Daarvoor zijn er binnen de huidige structuur zeker mogelijkheden indien men dat wenst. Dat gaat dan eerder om een interne staatshervorming, zoals men bijvoorbeeld binnen Vlaanderen kan beslissen om al dan niet een grotere rol aan lokale besturen te geven of meer te centraliseren. Daar is op zich geen institutionele hervorming voor nodig.

Als u mij toestaat wil ik wat kritiek geven op politici. Ik heb vaak de indruk dat men redeneert vanuit een bestaande constellatie. Machtsverhoudingen zijn nu zo, dus is het interessant om het op die manier in te vullen. Men kan evenwel ook een ruimer perspectief hanteren. De machtsverhoudingen veranderen in een

democratie, gelukkig maar. We moeten proberen om institutionele vragen los te koppelen van bestaande feitelijke verhoudingen en situaties.

Ik kom tot de vragen over secessie en onafhankelijkheid. Voor wat betreft het juridisch standpunt kan ik verwijzen naar wat professor Velaers heeft gezegd. Daar bestaat in de juridische wereld weinig discussie over.

Ik heb in het liber amicorum voor André Alen een artikel geschreven over de grondwettelijke situatie in Spanje en de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Catalonië. Juridisch valt daar enorm veel over te zeggen. Als men het heeft over politieke strategie, is het fair om te zeggen dat het geen groot succes is gebleken. Het juridische kader is duidelijk. De strategieën die men kiest, zijn een andere zaak.

Ik denk niet dat ik gepleit heb voor de afschaffing van de dotaties. Ik heb gezegd dat het systeem van dotaties een bepaalde consequentie heeft, namelijk dat dat geen responsabilisering is. De keuze die men maakt voor autonomie of niet, is een politieke keuze die men moet maken, waarbij een heleboel afwegingen een rol kunnen spelen, zoals de wijze waarop men solidariteit wil instellen. Het enige wat ik heb willen zeggen is dat men een bonus-malussysteem niet moet verkopen als een systeem van autonomie. Dat is mijn juridische bedenking daarbij.

Mijnheer Van Rompuy, u hebt verwezen naar de Van Cauwelaertdoctrine en de mogelijkheid om op federaal niveau gebruik te maken van de meerderheid. Zonder mij aan te sluiten bij een of andere doctrine, denk ik dat die discussie opnieuw gevoerd moet worden. Als men bevoegdheden federaal wil, moet men federale besluitvorming hebben. Dat wil zeggen dat de meerderheid kan spelen. Maar er is door andere parlementsleden terecht opgemerkt dat het geen gegeven op voorhand is dat het Nederlandstalig-Franstalig zal zijn. Dat is wellicht zelfs in heel veel gevallen niet het geval. Maar dat is eigenlijk irrelevant. Het is de vaststelling dat het institutioneel mechanisme daarop gebaseerd is en het geeft uiteindelijk wel de mogelijkheid aan een taalgroep om beslissingen te blokkeren.

Er is op gewezen dat die mechanismen ook in de praktijk gerelativeerd moeten worden. Dat is juist, maar ik wil toch een illustratief tegenvoorbeeld geven. De algemene vergadering van de Raad van State is paritair samengesteld en dat heeft een invloed op de besluitvorming en op het resultaat van de beraadslaging, zelfs als men niet overgaat tot formele stemmingen. De constructie van het geheel is dus meer dan alleen de formele mechanismen die spelen.

Zo kom ik bij de vragen van mevrouw Rutten. Het is zeer pertinent om te vragen of de tweedeling van het land zo blijft. Mijn tegenvraag is: waarom zijn de constitutionele structuren dan zo gebetonneerd op die tweedeling? Ook daar is het van twee dingen één: ofwel wil men dat doorbreken en dan doorbreekt men ook de mechanismen die daartoe leiden, ofwel niet. Dan neemt men de bluts met de buil. Soms is dat in het voordeel van de ene taalgroep en soms niet. Dat is de consequentie van het willen doorbreken van die tweedeling.

Er was een vraag over de noodzaak van een scheidsrechtersmechanisme en het hebben van de mogelijkheid op federaal vlak om een soort gemeenschappelijke beslissing te nemen, in het bijzonder ten opzichte van Europa. In de eerste plaats bestaat er zo een mechanisme. In het uiterste geval, als er bijvoorbeeld op het vlak van begrotingsverplichtingen een veroordeling door het Hof van Justitie komt, bestaat er een substitutiemechanisme in de bijzondere wet. Dat is bij mijn weten nog nooit gebruikt.

Dat brengt me bij het volgende punt: hoe denkt u op federaal vlak dan die beslissing te forceren als er bij de deelgebieden een totaal verschillende visie bestaat

over de manier waarop de begrotingsverplichtingen moeten worden ingevuld? In principe zou men kunnen gaan naar een scheidsrechtersmechanisme. Maar de vraag is: is er wel een scheidsrechter in de zaal die die rol kan spelen? Dat is de moeilijkheid.

Professor Velaers heeft sterk de nadruk gelegd op de relativering van de paritaire structuren. Ik heb de nadruk willen leggen op het hele systeem van bijzondere meerderheidswetten die heel sterk beleidsdoelstellingen vastleggen. Ik vind het persoonlijk heel moeilijk om de impact daarvan te relativeren. Die impact is zeer groot op de beleidskeuzes die zowel federaal als op het niveau van gemeenschappen en gewesten worden gemaakt. Een bijzondere meerderheid is de uiterste vorm van de tweeledige betonnering.

Stijn Bex en Karl Vanlouwe hebben verwezen naar de Brusselkeuze. Ik redeneer vanuit het bestaande systeem, en dat is dat er een belangrijke rol is voor de gemeenschappen in Brussel, maar die is altijd beperkt tot instellingen. Zolang men in die logica blijft, is heel veel mogelijk. Buiten die logica wordt het moeilijk. Dan heeft men werkelijk de GGC of een andere Brusselse overkoepelende instelling nodig wanneer het gaat over een rechtstreekse regeling voor personen of wanneer het gaat over verplichtingen. Dat is in mijn ogen de grens inzake Brusselkeuze. Alles wat men kan passen in een vrijwillige keuze in het gebruikmaken van instellingen, is mogelijk, maar daarbuiten botst men op de grens, met dien verstande dat er nog wel mogelijkheden zijn voor een rol van de GGC als een soort instelling die de verplichting vastlegt van de gemeenschappen die voor een verdere uitvoering kunnen zorgen. Dat is eigenlijk het model zoals het nu bestaat inzake inburgering. Dat is ook een model dat mogelijkheden biedt inzake samenspel tussen de verschillende overheden in Brussel.

De taalwetten in Brussel en ook de toepassingsmechanismen of garanties die erin vervat zitten, kunnen worden gewijzigd bij gewone meerderheid. Toch zal dat niet gebeuren. Dat is een antwoord op de vraag van Karl Vanlouwe hoe men een oplossing kan vinden. Het is duidelijk dat die federale structuur, hoewel het formeel gaat om een gewone meerderheid, eigenlijk geen gewone meerderheid maar ook een bijzondere meerderheid vereist.

Het centrale pijnpunt voor mij is – dat is mijn persoonlijke overtuiging – dat om een stabiel federaal systeem te hebben, men een ver doorgedreven autonomie voor de deelstaten moet hebben en een federaal niveau dat werkt volgens in beginsel meerderheidsbeslissingen met een aantal beschermingen die kunnen worden ingebouwd maar die niet leiden tot een werkelijke blokkering. Maar goed, dat is de theorie.

5.2. Antwoorden van professor Jan Velaers

Jan Velaers: Ik zal beginnen met de vragen die ons naar het verleden brengen. Is er een parallellisme tussen een model van Brussel en het federale model wat betreft minderheidsbescherming? Het model van Brussel dateert van 1989 en het federale model van 1970. Daar zit negentien jaar tussen en toch is er duidelijk een parallellisme want in 1970 heeft men ook de Brusselse agglomeratie ingevoerd. Daar heeft men gelijkaardige mechanismen ingevoerd en die hebben later een vervolg gekregen in de volgende fase van de Brusselse hervorming.

De Van Cauwelaertdoctrine dan. Van Cauwelaert zei inderdaad dat we geen federalisme nodig hebben: we hebben de meerderheidspositie en nu we ons daarvan bewust zijn en het Nederlands een volwaardige plaats heeft verworven in ons systeem, hebben we dat niet nodig. Dat heeft er meteen toe geleid dat de Walen zeiden: "Wij hebben het wel nodig, want 'l'état belgo-flamand' waarin de Vlamingen de meerderheidspositie uitoefenen, die wensen wij niet." Dat betekende

bijvoorbeeld dat in 1970 de Vlamingen geen vragende partij waren voor gewestvorming. Zij dachten gewoon: wij gaan onze meerderheid uitoefenen. Ze waren wel vragende partij voor de gemeenschapsautonomie. U weet wat het compromis is geweest: gemeenschappen én gewesten. Later is dat gekeerd en zijn de Vlamingen eisende partij geworden voor verregaande autonomie, niet alleen culturele maar ook regionale, terwijl de Walen zegden dat ze het niet meer nodig hadden.

Wat is veranderd? Misschien toch wel de elementen van de grendelgrondwet. Zodra men de staatshervorming heeft opgezet in 1970, heeft men de Vlaamse meerderheidspositie wat vergrendeld. Ik relativeer het, maar men ziet wel dat men samen moet regeren. Dan zijn de Walen geen vragende partij meer om dat alleen te moeten doen, gelet op hun financieel zwakkere draagkracht, terwijl de Vlamingen steeds meer autonomie zijn gaan eisen.

Men zou kunnen zeggen dat de fout initieel is gemaakt in 1970 door de grendelgrondwet. Dat geloof ik niet. Hervormingen worden immers niet institutioneel aangedreven, ze worden politiek aangedreven.

Ons land is vanaf 1960 geleidelijk aan een land aan het worden met twee gemeenschappen. De grote, traditionele politieke partijen waren allemaal gesplitst in 1970. Er was geen Belgische politieke ruimte meer. Dat is het verhaal van de twee democratieën. Als men twee democratieën in een land heeft en men moet het toch nog samen houden, dan kan de ene geen voorrang meer krijgen op de andere. Het is die politieke motor die heeft gemaakt dat we zijn waar we zijn. Zolang die politieke motor blijft wat hij is, zal er volgens mij maar een richting in die staatshervorming zijn, en dat is het verder creëren van autonomie voor de deelstaten omdat we elkaar minder vinden. De lange regeringscrisissen bewijzen dat. Tegelijkertijd is het zo dat de politieke factor kan veranderen. Panta rhei: alles kan veranderen. Er zijn geleidelijk aan opnieuw politieke partijen ontstaan die toch weer Belgisch denken. Als we politiek twee democratieën hebben, dan geeft dat meteen de richting van de staatshervorming aan. Men heeft het eigenlijk al in 1970 vertaald in de bepalingen van de zogenaamde grendelgrondwet. Ik denk niet dat men kan stellen: men had dat eigenlijk pas aan het einde van de rit moeten doen. Men begint niet een staat te hervormen met een meerderheid van de Vlamingen die kan bepalen hoe die hervorming er zal uitzien. Men moet dat samen doen, met een meerderheid in elke taalgroep en dus moesten de Vlamingen hun meerderheidspositie vooraf enigszins inleveren.

Hoe moet het dan verder gaan, en dan voornamelijk die big deal, hoe kan men die bereiken? En wat kan artikel 35 van de Grondwet daarin betekenen? Wat zijn de randvoorwaarden? Dat is natuurlijk politiek. Maar ik denk dat het volstaat te kijken naar de pijnpunten van België. Waarover verschillen we van mening als het gaat over de verdere ontwikkeling van de staat? Ik geloof niet dat men aan Franstalige kant denkt: 'liever geen staatshervorming' wegens emotionele redenen. Ik denk dat er gewoon financiële redenen zijn. Men kan het zich aan die kant veel minder goed permitteren. Als jullie Waalse politici zouden zijn, zouden jullie geen vragende partij om het eigen gewest in problemen te brengen. Dat is evident. Dat zal moeten worden opgelost met elementen van overgangsregelingen, van financiering die gewaarborgd blijft, misschien van het federaal houden van de financiering van de sociale zekerheid, anders kan men van de andere kant niet vragen dat ze verdere stappen zou zetten.

Het tweede belangrijke punt als men naar een big deal wil gaan, is Brussel. Dat is nog onvoldragen, zowel aan Vlaamse als aan Franstalige kant. Aan Vlaamse kant geloof ik dat de meesten wel het huidige model zouden wensen. Aan Franstalige kant denk ik dat het nog niet echt goed doorgedacht is hoe zij dat willen doen. Het zou wel eens kunnen dat we gewoon blijven zitten met het systeem van twee gemeenschappen die in Brussel bevoegd zijn. Aan Vlaamse kant is het dan duidelijk.

Aan Franstalige kant is het dat veel minder. Dan blijven ze zitten met het gewest en de gemeenschap. Het is voornamelijk daar dat er een oplossing moet worden gezocht.

Dan is er de vraag van artikel 35: wat doen we dan nog samen? Dat is een politieke vraag. Daar kan een constitutionalist die zich ver van politiek probeert te houden, niet echt een antwoord op geven. Als ik toch probeer een neutraal antwoord te geven, is het wat mij betreft altijd duidelijk: de geschiedenis bedriegt niet, er is een vaste lijn in de geschiedenis en dat is een lijn naar autonomie. Dat heeft te maken met het feit dat men in twee democratieën veel minder gemakkelijk tot samenwerking komt. Als we langs beide kanten centrumlinks zouden stemmen of langs beide kanten centrumrechts, zou dat niet zo'n probleem zijn. Maar zeker nu we dat niet meer zo doen, is dat een groot probleem. Is dat structureel of conjunctureel? Als dat structureel is, dan zitten we voortdurend met een tweeslachtig beleid en geraken we niet meer vooruit. De geschiedenis geeft dus een richting aan.

Ik komt tot het hele idee van herfederalisering. Er is in heel de staatshervorming een sneeuwbaleffect. Autonomie die werd verleend, is nog nooit terug afgenomen, ze wordt veeleer verder versterkt. Als men bevoegdheden heeft overgedragen en men laat die twintig jaar lang gescheiden uitoefenen, wat gaat dan het federale beleid zijn wanneer men deze gaat terugnemen? Men kan toch moeilijk in elk landsdeel vragen om wat anders te doen? Dat is niet meer goed denkbaar.

Als men de federale staat nog behoudt – in de voorstellen die ik zie wordt die behouden – dan is er toch de vraag: wat doen we best nog samen? Dat zal moeten worden geïnspireerd door de invulling van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij men alleen nog dingen samen doet die men beter samen doet. Daarover verschilt men van mening in het noorden en het zuiden van het land. De Franstaligen zullen van een aantal dingen liever hebben dat we die samen doen. Maar mochten zij in dezelfde financiële situatie zitten als wij, dan zouden ze veel minder problemen hebben met een splitsing. Het financiële is altijd een heel groot element in het verhaal.

Wat betreft het federaliseren geef ik het voorbeeld van de aanpak van de covidcrisis. We hebben in de Raad van State daarover een advies moeten geven. Dat advies sluit nogal sterk aan bij wat er in de praktijk is gebeurd. De bevoegdheidsverdeling was absoluut niet helder. Wat ziet men? De verschillende regeringen komen samen en overleggen, maar men beslist federaal. Dat is ook zo in de Pandemiewet terechtgekomen: het federale niveau beslist, met koninklijke besluiten, maar men heeft wel vooraf overleg gepleegd, zonder dat er daartoe een absolute verplichting was. Er kunnen immers omstandigheden zijn waarin men geen overleg kan plegen. Men communiceert het als een beslissing van het Overlegcomité, maar eigenlijk is er slechts overleg geweest. De juridische beslissing is genomen op het federale niveau.

Waarom is dat zo? In andere federale staten, zoals de Verenigde Staten, doet men dat anders. Maar daar heeft men zeer grote staten die op vele honderden kilometer van elkaar liggen. In België woont bijna niemand verder dan 50 kilometer van de taalgrens. Brussel is de draaischijf waar we allemaal voortdurend langskomen. Als men dan zo een covidcrisis moet beheersen, dan heeft men als overheid wel het geheel van de contacten nodig, het geheel van de publieke ruimte. Dat heeft men politiek zo gedaan. Er zijn nog voorbeelden te bedenken waar men ziet dat op een bepaald ogenblik een onderwerp een gemeenschappelijke behandeling vraagt. Dat moet men zeker proberen te doen.

Ik denk ook dat men vooral zo homogeen mogelijke bevoegdheden moet creëren. Wat is het belangrijkste pijnpunt dat men zou kunnen oplossen zonder groot verhaal? Dat is het pijnpunt van de homogene bevoegdheden. Men zou eens een lijst moeten maken van alle uitzonderingen op de toegewezen bevoegdheden. Men zou

ook eens moeten kijken naar alle negatieve adviezen van de Raad van State en alle negatieve arresten van het Grondwettelijk Hof, waarbij men zegt: "Daarvoor bent u niet bevoegd." Terwijl het op gemeenschappelijk of gewestelijk niveau wel nodig werd bevonden. Is het absoluut nodig die uitzonderingen te behouden? Kan men dat niet herbekijken? Zit daar geen win-winsituatie voor iedereen in? Ik denk dat men de homogeniteit moet versterken. Maar ook daar mag men geen illusies koesteren: absolute homogeniteit is in een federaal bestel niet mogelijk. Daarenboven zullen de inzichten over wat men in welk pakket zet, verschillen naargelang de politieke mogelijkheden om die autonomie op te nemen. Dat is volgens mij het belangrijkste pijnpunt van heel het verhaal.

Ik kom nog even terug op de asymmetrie. Wouter Pas zegt dat als men een bevoegdheid federaal heeft, men die ook federaal moet uitoefenen. In principe ben ik daarmee akkoord, maar er zijn andere, evidente voorbeelden uit de adviespraktijk, ook van de Raad van State, van asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden. Destijds was de federale overheid bijvoorbeeld bevoegd voor handelsreclame op televisie en waren de gemeenschappen bevoegd voor radio en televisie. De federale overheid is haar bevoegdheid anders gaan uitoefenen omdat die structuren in de gemeenschappen totaal anders waren. Men kan dat niet meer op dezelfde manier uitoefenen. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest was bijvoorbeeld bevoegd voor de arbeidsbemiddeling en de gemeenschappen waren bevoegd voor de beroepsopleiding. Als de ene gemeenschap haar bevoegdheid anders uitoefent, dan moet men het anders doen. Als men gescheiden bevoegdheden heeft, is dat soms een verantwoording voor een ongelijke behandeling. Het is ook denkbaar, zonder dat daar bevoegdheidsaspecten bij komen, dat de feitelijke situatie verschillend is in het ene deel van het land dan in het andere. Dat kan zelfs binnen Vlaanderen zijn. De Vlaamse overheid maakt soms decreten voor bepaalde gebieden.

Maar er is altijd wel de moeilijkheid om het te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Die moeilijkheid kan men voor een deel oplossen door in de Grondwet in te schrijven dat het mogelijk is. Dan kan men meteen zeggen dat de Grondwetgever het mogelijk heeft geacht om onder die voorwaarden dat te doen, dan hoeft men het niet meer te toetsen aan artikel 10 van de Grondwet. Want wat mogelijk is onder het ene artikel kan moeilijk strijdig zijn met het andere.

Ik kom tot de kwestie van de substitutie, de vraag van de begroting en de klimaatinspanningen. Ik ben geen grote specialist inzake begroting, maar ik dacht toch dat het Stabiliteitspact van de Europese Unie onder meer inhoudt dat wij in de Grondwet of in een samenwerkingsakkoord – wij hebben gekozen voor een samenwerkingsakkoord – mechanismen moeten voorzien waardoor de verschillende deelentiteiten zich ertoe verplichten de begrotingsdoelstellingen na te leven, en wanneer dat niet gebeurt, dan zal de afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën gaan kijken wie tekort is geschoten. Ik denk dat men dat met dergelijke mechanismen kan oplossen, maar het wordt niet toegepast, zegt u. Ik ken onvoldoende de toepassing, maar het is een samenwerkingsakkoord uit 2013.

Gwendolyn Rutten: In het verleden maakten het Vlaamse niveau, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschapsregering en de federale overheid een akkoord over de omvang van de begrotingsinspanningen. Dat werd in een soort pact gegoten waar men zich aan moest houden. Sinds de voorlaatste legislatuur maakt men geen akkoord meer. Elke regering en elk parlement maakt de eigen begroting op. Het federale niveau is aanspreekbaar voor de optelsom van die begrotingen. Tot nu toe zijn daar geen sancties voor gegeven. Er is nog geen mechanisme in werking getreden om in de plaats te kunnen treden. Dat zou ook al heel ver gaan. Maar op dit moment is het echt een probleem.

Jan Velaers: Ideaal in zo'n situatie is dat men dat akkoord wel zou kunnen onderhandelen tussen alle entiteiten. Als dat niet zo is, zal er iemand in de plaats moeten

treden. Maar als het moeilijk is om tussen de verschillende regeringen een akkoord te bereiken, dan zal het ook wel moeilijk zijn op het federale niveau. Maar misschien is het federaal toch iets minder moeilijk omdat het bestaan van de regering daarmee samenhangt, terwijl er in het andere geval geen sanctie aan verbonden is.

Wat de klimaatinspanningen betreft, is er nu al artikel 16, § 4 van de bijzondere wet, dat is een uitvoering van artikel 169, dat bepaalt dat men in de plaats kan treden bij het niet-nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit het raamverdrag van de Verenigde Naties, het Kyoto-akkoord, en dus ook de protocollen daarbij, alsook de Europese verplichtingen over het verminderen van broeikasgassen. Die mechanismen van in de plaats treden zijn vrij rigide. Voor de Europese verplichtingen moet men al veroordeeld zijn, voor de klimaatverplichtingen niet. Wellicht is daar het probleem dat die klimaatverplichtingen niet in die mate precies zijn dat men kan zeggen dat men tekortgeschoten is. Misschien schiet iedereen wel tekort waardoor het moeilijk wordt om de verplichtingen te laten naleven en de anderen met de vinger te wijzen. Dat is waarschijnlijk ook een van de problemen met de klimaatinspanningen.

Ik kom tot de vraag van mevrouw Rutten over het grondwettelijke kader en de mogelijkheid om te delegeren. Ik heb het nog niet gehoord, maar het zou me zeer eigenaardig voorkomen. Men moet binnen de Grondwet en de bijzondere wet optreden. De Grondwet zegt bijvoorbeeld dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor bepaalde materies en die worden bij bijzondere wet bepaald. Dat is ook zo voor de gewesten. Als daarboven dan de federale overheid bij gewone meerderheid nog eens zegt wat men ook nog mag doen? Neen, dat zal bij bijzondere wet moeten gebeuren. Ik zie niet goed in dat men bevoegdheden zou kunnen delegeren. Mijn voorstel zou precies zijn dat men in de Grondwet een artikel opneemt waarin men eventueel het mechanisme gebruikt dat voor Franstalig België bestaat (artikel 138 GW) en voor het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap (artikel 139 GW) waarbij men zou zeggen dat de federale staat met deelstaten, eventueel asymmetrisch, overeenkomsten kan sluiten waardoor hij zijn bevoegdheden kan laten uitoefenen in een bepaald taalgebied en door een bepaalde gemeenschap of gewest. Dan krijgt men een veel soepelere manier van bevoegdheidsoverdracht. De enige reden waarom het niet zo gemakkelijk zal worden toegepast, is dat men het niet met een gewone meerderheid op federaal niveau laat goedkeuren – alhoewel zelfs dat denkbaar is –, maar met een bijzondere meerderheid. Als architectuur van een federaal bestel waarbij men bij gewone meerderheden bevoegdheden begint over te hevelen, nu eens in deze richting en volgende keer misschien in een andere richting, is dat misschien niet evident, hoewel ik in ons systeem daar niet a priori neen tegen zou zeggen omdat soepelere systemen hun voordelen hebben. De andere mogelijkheid is om niet de bevoegdheid als zodanig over te hevelen maar om een bepaalde bevoegdheidsuitoefening in een welbepaald ontwerp van wet of decreet toe te staan, als dat een aanvaardbare weerslag heeft op het federale niveau. 'Aanvaardbare weerslag' is natuurlijk een zuiver politiek begrip. Wie moet bepalen of het aanvaardbaar is? Dan heeft men een instemming nodig van bijvoorbeeld de gewone meerderheid van de federale overheid of misschien van het Overlegcomité, want die andere partners willen misschien ook wel weten hoe de zaken lopen. Dat zijn elementen om wat souplesse te brengen.

Wouter Pas: Recent is er een advies van de Raad van State uitgebracht over een federaal wetsvoorstel om bevoegdheden inzake de Noordzee te delegeren aan het Vlaamse Gewest. Dat advies is zeer kort, namelijk dat het niet kan en dat de bevoegdheden moeten worden overgedragen bij bijzondere meerderheid.

Gwendolyn Rutten: Met de bijzondere wet zou het dus wel kunnen?

Wouter Pas: Ja.

Jan Velaers: De Grondwet zegt helemaal niets over welke bevoegdheden de gewesten hebben. Dat wordt bij bijzondere wet bepaald. Voor de gemeenschappen wordt bij bijzondere meerderheid bepaald wat cultuur en wat persoonsgebonden materies zijn.

Ik ga nog even in op de kwestie van Brussel, de vereenvoudiging van de GGC en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het onderscheid tussen de Brusselkeuze en de Brusselbevoegdheid als het gaat over sociale materies. Er zijn argumenten voor het ene en voor het andere. De Brusselbevoegdheid, waarbij Brussel zijn eigen systeem zou hebben, ligt in het verlengde van wat er al gebeurd is met de kinderbijslagen. De argumenten pro een Brusselbevoegdheid liggen in het verlengde van de kinderbijslag. Dat heeft ook als voordeel dat men binnen eenzelfde grondgebied eenzelfde regeling heeft. In dit geval gaat het over eenzelfde regeling voor alle kinderen. Ik zeg niet dat dat absoluut noodzakelijk is. Het heeft ook als voordeel dat men geen verkapte subnationaliteit heeft. Men kan een verkapte subnationaliteit krijgen wanneer Vlaanderen zijn systeem alleen in het Nederlands aanbiedt. Als men dan geen Nederlands kent, is het niet gemakkelijk om daarop in te haken. Om een volstrekte afwezigheid van subnationaliteiten te hebben, zou men het Vlaamse systeem in beide talen moeten aanbieden. Dat kan natuurlijk. Maar de hele kwestie is of Brussel financieel draagkrachtig genoeg zal zijn om een eigen systeem op te zetten. Voor de kinderbijslagen is het al niet zo evident, maar als het gaat over ziekteverzekering, is er nood om een hele andere financiering te hebben, waarover minister Sven Gatz voorstellen heeft gedaan. Dan moet men de personenbelasting bijvoorbeeld helemaal of gedeeltelijk heffen op de plaats waar men werkt. Zonder dat, kan dat niet.

De Brusselkeuze heeft een aantal voordelen, namelijk dat men het probleem van het Brussels financieringssysteem niet heeft en dat men de band tussen de twee – Brussel en de gemeenschappen – benadrukt. Maar het is wel een complex systeem. Men zal noodzakelijkerwijze met administratieve rompslomp te maken krijgen want men moet voortdurend die keuze toelaten. Men kan wel zeggen dat men maar om de zes maanden mag kiezen en niet voortdurend kan switchen van het ene naar het andere systeem, maar er zal hoe dan ook een administratieve kostprijs zijn. Het laat bovendien shopping toe. Specialisten zeggen dat dat wat haaks staat op het basisprincipe van verzekeringen, namelijk dat je goede en slechte risico's samen hebt. Het zou kunnen dat de financieel beter gesitueerde Brusselaars zullen kiezen voor het systeem waarbij er de minste belastingen zijn en daar dan de sociale zekerheid bijnemen en dat degenen die financieel minder goed gesitueerd zijn, voor het andere kiezen. Is dat nog zuiver op het vlak van goede basisprincipes voor een verzekering?

Ook in de Brusselkeuze zal men moeten zorgen dat er geen verkapte subnationaliteit is en zal men dat in de twee talen moeten doen. Voor mij blijft ook een van de vaststellingen dat het systeem heel sterk ideologisch gedreven is. Want waarom wil men die Brusselkeuze invoeren? Toch alleen om die 100.000 van de 1 miljoen Brusselaars van de Vlaamse sociale zekerheid te laten meegenieten. Men gaat het aanbieden aan alle Brusselaars, maar eigenlijk is de doelstelling om de Vlamingen te bereiken. Men doet het niet voor die anderen, maar men kan niet anders dan ze te laten meedoen. Het opzetten van zo een complex systeem houdt de idee in stand van 'Vlaanderen laat Brussel niet los' en 'Vlamingen in Brussel zijn in de eerste plaats Brusselse Vlamingen en geen Vlaamse Brusselaars'. Is dat niet al te ideologisch gedreven?

Mij lijkt ook belangrijk dat fiscaliteit en sociale zekerheid het rechtvaardigheidsconcept van een samenleving zijn. De vraag is of de Brusselse samenleving zelf geen keuze mag maken van welke rechtvaardigheid zij wenst in te stellen en of men dat niet als Brusselaars samen moet doen. Dat zijn politieke vragen die ik niet zo evident vind. Ik begrijp het vanuit uw Vlaams-nationalistische visie, maar

daarvoor is toch een prijs te betalen. Heel de evolutie in ons systeem is dat Brusselaars zich eerder gaan definiëren als Brusselaars die in die Brusselse ruimte met elkaar moeten omgaan en dat niet alleen met N en F maar met zoveel anderen. De vraag rijst dan of je niet veeleer moet zeggen: "Laat die dan los, die 75.000 of 100.000 Vlaamse Brusselaars" en zorg dat je een Brussels model daarin krijgt. Dat staat haaks op uw ideologie, maar staat die niet wat haaks op de Brusselse realiteit?

Er was een vraag over de secessie. Het is misschien niet juist om te zeggen dat het internationaal recht secessie verbiedt. Het zegt er eigenlijk niets over. Het zegt wel dat men geen recht heeft op secessie behalve in bepaalde omstandigheden. Als men vrijwillig uit elkaar gaat, zal men daar, vanuit de andere staten, natuurlijk geen probleem mee hebben. Als men zich afscheidt, zal men er ook geen probleem mee hebben als de overblijvende staat het ermee eens is. Uiteindelijk moet men zorgen dat men erkend geraakt. Als men zich eenzijdig afscheidt en men wil erkend geraken, dan zal dat afhangen van het akkoord van de andere. Ik hoor de Vlaams Belangvertegenwoordiger zeggen dat men zal moeten onderhandelen. Inderdaad, anders raakt men niet erkend. Dat blijkt uit de praktijk. Men zal niet zomaar een nieuw statuut verwerven als de rompstaat waarvan men zich losscheurt, niet zegt dat de voorwaarden in orde zijn. Dat betekent dat men een akkoord moet hebben over de grenzen, de schuld, het openbaar patrimonium enzovoort. De fluwelen scheiding van Tsjechoslowakije heeft een verdrag van duizenden pagina's opgeleverd. Ik zou er dus geleidelijk mee beginnen als ik u was, wetende dat het hier geen fluwelen scheiding zal zijn en de anderen het niet wensen. We mogen de zaken niet eenvoudiger voorstellen dan ze zijn.

Wat de herziening van de Grondwet betreft, ben ik het met Kris Van Dijck eens dat artikel 195 van de Grondwet inzake staatshervorming het meest geschonden artikel van onze Grondwet is. Dan denk ik niet aan Leopold I, maar aan de staatshervorming: de autonomie van de gemeenschappen met decreten met kracht van wet, de gewesten met decreten met kracht van wet, de pariteit in de ministerraad enzovoort. Ik heb in een boek over de Grondwet de lijst gemaakt van de aspecten van de staatshervorming die niet met een strikte naleving van artikel 195 zijn ingevoerd. Dat zijn bijna alle cruciale elementen. Artikel 195 is het meest geschonden artikel.

De oplossing die men bij de zesde staatshervorming heeft bedacht, is nog de meest propere, namelijk door te zeggen: "Hierover hebben we een akkoord en hiervoor gaan we, in artikel 195 overgangsbepaling, een herziening mogelijk maken, buiten de verklaring van de herziening van de Grondwet om. Als men artikel 195 van de Grondwet zou moeten herzien, dan zou men dat kunnen doen als volgt. Ik geloof nog altijd in het systeem van drie fasen als het gaat over wat echt fundamenteel is, bijvoorbeeld rechten en vrijheden, titel II van de Grondwet. Die neem je zomaar niet af met een tweederdemeerderheid die toevallig tot stand komt in een bepaalde legislatuur. Het is best dat men daar terugkoppelt naar de bevolking via verkiezingen, na publicatie van de herzieningsverklaring. Men zou bijvoorbeeld kunnen zeggen dat voor de herziening van titel I en titel II en eventueel nog enkele andere elementen, bijvoorbeeld de monarchie, de oude procedure toepasselijk blijft en dat al de rest gebeurt met een bijzondere meerderheid. In titel I staat dat er gemeenschappen en gewesten zijn en andere grote keuzes. In titel II staan de grondrechten en nog een aantal andere elementen. Voor het overige kan men zeggen dat er een tweederdemeerderheid nodig is met een dubbele lezing. Men discussieert hierover al zo lang. Er zijn er die het huidige systeem niet wensen op te geven precies wegens titel II en een aantal elementen in ons systeem. Er zijn er anderen die zien dat het huidige systeem te stroef is en niet wordt nageleefd. Ik denk dat men artikel 195 van de Grondwet in de aangegeven zin, zou kunnen herzien. Anders is er het trucje met artikel 195 dat de toets van de Commissie van Venetië heeft doorstaan. Daardoor neutraliseert men het probleem in grote mate.

Wat betreft de taalwet zijn er twee dingen. Enerzijds wordt de taalwet niet toegepast omdat de schorsingen van de vicegouverneur niet worden omgezet in vernietigingen door de regering. Men zou dat kunnen oplossen door de vernietigingsbevoegdheid aan de vicegouverneur te geven. Men mag natuurlijk dromen op dat vlak. Dat is niet verboden. Maar anderzijds – ik weet niet in welke mate het reëel is, ik denk dat het niet uit de lucht gegrepen is – kan de afwezigheid van tweetaligheid een probleem zijn voor de continuïteit van de dienst. Dat is het andere luik. De enige echte oplossing is eigenlijk zorgen dat de tweetaligheid toeneemt en dat meer ingezet wordt op tweetalig onderwijs en de kennis van de tweede taal en alle mogelijke initiatieven die wat dat betreft worden ontwikkeld.

Wat de Senaat betreft, kan ik mij voorstellen dat wat er vaak voorligt niets transversaals heeft, de informatieverslagen en dergelijke. Ik heb daar altijd mijn twijfels over gehad. Maar er is deze legislatuur nauwelijks een grondwetsherziening en er zijn nauwelijks bijzondere meerderheidswetten die moeten worden herzien. Als men het daartoe beperkt, zou de Senaat deze legislatuur daarvoor niets hoeven te doen en kost hij ook niets. Maar als hij er dan toch eens aan zou moeten beginnen, dan hoop ik dat u wil meedoen.

Karl Vanlouwe: Uiteraard.

Jan Velaers: Maar dan moet u hem wel behouden. Dan kan u hem niet afschaffen. Dan kan men alle bevoegdheden schrappen maar moet men wat in artikel 77 staat behouden. Daar kan men misschien zelfs een aantal dingen uit halen. Ik denk dat men daarover moet nadenken, of men dat nu Senaat noemt of iets anders.

Welke artikelen men voor herziening vatbaar moet verklaren, hangt af van welke hervorming men wenst. Dat is een technische ingreep. Als men weet welke hervorming men wenst, kan men de artikelen bepalen die moeten worden herzien.

Over de modellen, twee plus twee, een plus een plus een, plus een, of vier: voor mij kan dat perfect vier zijn. Zit men dan niet in een situatie waarbij men Vlaanderen en de drie andere krijgt? De Duitstalige Gemeenschap sluit zich vaak aan bij de Walen, en de Brusselaars en de Walen gaan elkaar misschien weer vinden. Dat risico is volgens mij niet groot omdat men nergens met vier aan tafel zit waar er beslissingen moeten worden genomen. Ieder heeft zijn autonomie. Het federale is paritair N/F. De taalgroepen zijn N/F. Het enige orgaan waar de federale staat en de deelstaten samenkomen is het Overlegcomité maar daar moet men bij unanimiteit beslissen. Als Brussel neen wil zeggen, moeten N en F, de twee Brusselse ministers, daarenboven nog eens hetzelfde standpunt innemen. Ik zie niet goed in dat men daardoor geminoriseerd zou geraken. Het zou inderdaad kunnen – zoals is gezegd – dat bepaalde deelstaten de uitoefening van hun bevoegdheden op elkaar afstemmen en dat men dan toch op tweeledigheid uitkomt, maar dat is dan op basis van hun autonomie. Dat kunnen ze perfect doen. Wat Brussel betreft, mag men daarbij echter niet uit het oog verliezen dat de samenwerkingsakkoorden er slechts gesloten kunnen worden met instemming van de Vlamingen: ik zie dus geen groot probleem van minorisering binnen het federale verband. *(Opmerkingen van Klaas Slootmans)*

Ik heb niet helemaal begrepen wat Paul Magnette zei. Hij zegt enerzijds dat er nog een Fédération Bruxelles-Wallonie zal zijn, maar dan zegt hij dat ze gaan werken met samenwerkingsakkoorden. In dat laatste geval is er geen Fédération Bruxelles-Wallonie, dan is er het Waalse Gewest dat een samenwerkingsovereenkomst sluit. Maar met wie? Met de COCOF of met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest? Vanaf het moment dat zij als doelstelling hebben dat hun Waalse leerlingen naar Brusselse scholen moeten kunnen gaan, dat die diploma's dezelfde moeten zijn en dat ze daarom afspraken gaan maken, dan is het natuurlijk de vraag of de Vlamingen dan niet hetzelfde moeten doen. Als wij geen Vlaamse scholen meer zouden

hebben en het tweetalige Brusselse scholen zouden moeten zijn, dan zullen wij uiteraard ook dergelijke samenwerkingsovereenkomsten moeten sluiten want ik neem aan dat wij dezelfde doelstellingen hebben op het vlak van mobiliteit van leerlingen enzovoort. Dan krijgt men een veel complexer systeem dan nu, nog afgezien van de vraag hoe men waarborgt dat de Vlaamse leerkrachten ook echt Nederlandstalig zijn. Daarenboven is er de financiering. Dan moet het geld overgaan. Als men daarnaast nog scholen N en F houdt, dan krijgt men concurrentie. Waar leidt dat dan toe? Ik denk niet dat dat een goede piste is.

5.3. Antwoorden van professor Bart Maddens

Bart Maddens: Ik wil eerst inpikken op wat collega Velaers zei over het vierdeelstatenmodel. Ik heb begrepen dat Philippe Destatte binnenkort naar hier komt. Samen met Jacques Brassinne de La Buissière is hij daar de geestelijke vader van. U zult merken dat hij daar redelijk ver in gaat. Voor hem is dat een confederaal model. Het is toch zeker een van de scenario's waarin hij een convergentie ziet met de N-VA. Dan is het wel degelijk de bedoeling om dat vierdelige uit te rollen over heel het systeem. Dan komen er vier deelstaatgroepen in de Kamer. De Duitstalige Gemeenschap wordt dan een aparte kieskring, een aparte provincie. Bij de bijzondere wetten is er een meerderheid van de Duitstalige groep in de Kamer enzovoort. Het gaat potentieel heel ver.

Jan Velaers: De motor van een systeem is het politieke landschap. Dat is tweeledig, niet drieledig. Er zijn ook nauwelijks Brusselse partijen. Misschien is er wel één Duitstalige en één Brusselse partij, maar voor het overige zijn het hoofdzakelijk N- of F-partijen. Deze politieke realiteit is de motor van de instellingen.

Bart Maddens: Het is precies het omgekeerde dat men nu wil realiseren om een polycentrisch model te creëren.

Jan Velaers: Maar als instellingen niet bij de politiek aansluiten, dan hebben ze niet veel toekomst denk ik.

Bart Maddens: Inpikkend op artikel 195: ten gronde is het probleem dat dat een ondemocratisch artikel is. Ik vind het eigenlijk niet kunnen dat het parlement het parlement van de volgende legislatuur bindt en zegt wat dat parlement van de volgende legislatuur kan doen en niet kan doen, ongeacht wat de kiezer daarover zegt. Ik herinner het me nog goed van de lessen staatsrecht dat het eigenlijk wel democratisch is want men moet het aan de kiezer kunnen voorleggen. Men moet vooraf zeggen welke artikelen men wil herzien, zodat de kiezer kan zeggen of hij daarmee akkoord is of niet. Maar wat hebben we de laatste keer gezien? De lijst van te herziene grondwetsartikelen is pas een paar dagen voor de verkiezingen in het Belgisch Staatsblad verschenen. Er is nooit een transparante besluitvorming over geweest. Het klassieke patroon is dat dat wordt beslist in de regering en dan wordt goedgekeurd door de Kamer en de Senaat. Dan heeft men een verklaring die door de drie takken, uitvoerende macht, Kamer en Senaat, wordt goedgekeurd. Wat heeft men in 2019 gedaan? De Kamer heeft beslist over een lijst, de Senaat heeft beslist over een lijst en de regering heeft beslist over een lijst. Dan heeft men daar gewoon de grootste gemene deler van genomen. Dat is dus de lijst die nu voorligt. Dat vind ik weinig democratisch omdat er geen overleg is tussen de verschillende actoren die beslissen.

Jan Velaers: Als het over de Grondwet gaat, dan heeft men altijd wel een gespannen relatie met democratie. Wij houden ons aan wat het Nationaal Congres in 1830 heeft beslist. Bij de Grondwet is er altijd de idee van continuïteit en stabiliteit. De zin van het huidige artikel 195 kan men betwisten. Men zegt dat als men fundamenten wijzigt, men niet over een nacht ijs gaat. Dan zegt het parlement: dit werkt niet meer, we gaan naar de kiezer en dan zal het volgende parlement zeggen hoe

het wel werkt. Daar kan men discussie over hebben. Wij hebben een van de moeilijkste herzieningsprocedures van de wereld, maar dat heeft ons niet verhinderd om de Grondwet heel vaak te herzien.

Bart Maddens: Wat artikel 35 betreft, ben ik het volledig eens met wat de collega's gezegd hebben. Als men de verschillende federale systemen vergelijkt en kijkt naar waar de residuaire bevoegdheid ligt, verschilt dat sterk van systeem tot systeem. Je hebt niet de indruk dat het een grote impact heeft op de manier waarop het systeem effectief functioneert. Dat bevestigt wat daarover is gezegd.

Maar dat neemt niet weg dat heel de geschiedenis van artikel 35 een wrang gevoel nalaat. Uiteindelijk was artikel 35 een beetje het lokmiddel, een snoepje, dat de Volksunie kreeg om het Sint-Michielsakkoord mee goed te keuren in 1992-1993. Dat werd toen inderdaad opgeblazen. De Volksunie heeft dat aangegrepen om de steun voor het Sint-Michielsakkoord te verantwoorden ten opzichte van het eigen publiek want het was op dat ogenblik ook niet evident. De Volksunie zat toen in de oppositie. Achteraf kreeg men het gevoel dat men een kat in een zak had gekocht.

Hetzelfde geldt eigenlijk voor het hele verhaal over de Brusselwet. Wat is het probleem? Daarvoor moet je al met een vergrootglas naar die Brusselwet kijken. Al die mechanismen, het schorsingsmechanisme, vernietiging en substitutiemechanisme die voorzien zijn in de Brusselwet, moeten allemaal worden genomen met een in een ministerraad overlegd Koninklijk Besluit, waardoor onmiddellijk die pariteit speelt en dus de Franstaligen de facto een vetorecht hebben. Ook de finale bekrachtiging van de substitutie gebeurt met een bijzondere meerderheid in het federale parlement. De duivel zit echt in de details. Ook daar heeft men het gevoel dat we uiteindelijk bekocht zijn, als men het bekijkt vanuit Vlaamsgezind oogpunt.

Wat de asymmetrische bevoegdheden betreft, kan ik mij daar gemakkelijker iets bij voorstellen als het gaat over louter uitvoerende bevoegdheden. Het beste voorbeeld is het geven van licenties voor wapenuitvoer in 1991, waarvoor men de bevoegdheid heeft overgedragen aan een gewestelijk ministercomité dat bij Koninklijk Besluit kon beslissen over wapenlicenties. Als het gaat over wetgevende bevoegdheden komt men toch in een heel vreemde constructie terecht. Puur politiek gesproken betekent dat, als men alles wat te maken heeft met arbeidsmarktbeleid zou overhevelen naar het Vlaamse Gewest, maar voor Brussel en Wallonië het federaal zou blijven, dat in de Kamer de Vlamingen nog altijd mogen meestemmen over die federale wetgeving die van toepassing is in Brussel en Wallonië. Men zou dat ook kunnen beperken tot de Franse taalgroep, maar dan kan men het evengoed gewoon splitsen en overhevelen naar Wallonië en Brussel.

Hier botst men op wat men in het Verenigd Koninkrijk de 'West Lothian question' noemt. De heer Vanlouwe heeft al verwezen naar de heel vreemde asymmetrische constructie in het Verenigd Koninkrijk, waar Wales, Noord-Ierland en Schotland soms vrij vergaande bevoegdheden hebben, maar Engeland niet. Onderwijs bijvoorbeeld is een Westminsterbevoegdheid voor Engeland, maar de parlementsleden uit Schotland in Westminster kunnen daar wel mee over stemmen. In het Verenigd Koninkrijk werpen de Schotten, de Welshmen en de Noord-Ieren niet zo veel gewicht in de schaal in Westminster. Politiek gezien maakt dat dus geen immens verschil uit, maar bij ons zou dat wel zo zijn. De Vlamingen zouden zelfs eenzijdig bepaalde wetten kunnen goedkeuren die enkel van toepassing zijn in Wallonië en in Brussel. Dat zou toch een absurde situatie zijn.

Jan Velaers: Ik dacht eerder aan bepaalde samenwerkingsakkoorden. Asymmetrie is een van de meest voorkomende elementen van federale systemen. In alle federale staten waar men op etnisch-taalkundige basis een verscheidenheid heeft, ziet men asymmetrie. De bevoegdheden van de Spaanse provincies bijvoorbeeld zijn niet overal hetzelfde. Wouter Pas zal dat beter weten dan ik. Dat betekent

inderdaad dat voor sommige van die provincies toch dingen op het federale Spaanse niveau beheerst worden. Hij kan dat misschien bevestigen.

Wouter Pas: Dat is juist. Een van de grote problemen in Spanje is precies dat de andere deelstaten vragen om dezelfde bevoegdheden te krijgen. Er is een voortdurende evolutie naar meer symmetrie. Die veroorzaakt politieke problemen.

Bart Maddens: We moeten het hier niet hebben over Spanje, maar de Spaanse grondwet is zo geconcipieerd dat er beduidend meer autonomie zou zijn voor de historische nationaliteiten Catalonië, Baskenland en Galicië. Vanaf de jaren tachtig is er een hele politieke dynamiek geweest, bekend als 'café para todos', waarbij de bevoegdheden in grote mate werden geharmoniseerd tussen zeventien autonome gemeenschappen. Als Catalonië nu meer bevoegdheden vraagt, druist dat in tegen die dynamiek die er vanaf de jaren tachtig is geweest en kan een domino-effect ontstaan.

Ik wil er de aandacht op vestigen dat er een groot verschil is tussen de situatie vandaag en de situatie toen de vijf resoluties werden goedgekeurd. In 1999 haalden de politieke partijen die in principe voorstander waren van een onafhankelijk Vlaanderen, 12 procent van de stemmen. Vandaag halen die partijen 44 procent van de stemmen in Vlaanderen. Ik weet wel dat er allerlei nuances bij kunnen worden aangebracht, maar men kan er niet omheen dat vandaag 44 procent van de Vlamingen stemt op politieke partijen die in principe voorstander zijn van een onafhankelijk Vlaanderen. In zo een context zou het goed zijn mocht deze werkgroep daar met een open blik naar kijken en dat zeker niet a priori uitsluiten en – ik ben blij dat het hier al ter sprake is gekomen – om ook eens die fundamentele discussie te voeren over wat nu de meerwaarde is van België. Als zou blijken dat die meerwaarde maar heel klein is, welke stappen kunnen dan worden gezet om dat onafhankelijke Vlaanderen te realiseren en welke rol kan het Vlaams Parlement daarin spelen? Ik denk dat deze discussie om democratische redenen best eens gevoerd wordt.

In mijn ogen zijn de redenen om België te behouden vooral emotioneel, wat niet betekent dat ze minder waardevol zijn. Ik respecteer het standpunt van degenen die zeggen dat ze gehecht zijn aan België. Ik ga daar niet lacherig over doen. Wellicht is een meerderheid van de Vlamingen nog altijd emotioneel gehecht aan België. Maar de consequentie daarvan is wel dat als men enerzijds België wil behouden en anderzijds ervoor wil zorgen dat het systeem maximaal democratisch werkt, dat altijd de kwadratuur van de cirkel zal zijn.

Ik wil mijn twee collega's niet tegen elkaar uitspelen, maar collega Velaers zegt dat er in feite twee verschillende democratieën zijn. Er zijn inderdaad veel objectieve redenen om vandaag te zeggen dat er twee verschillende democratieën zijn, een Franstalige democratie en een Vlaamse democratie. Maar dan zegt collega Pas dat men in een federaal systeem eigenlijk bereid moet zijn om op federaal niveau voor de federale bevoegdheden maximaal te gaan naar meerderheidsbesluitvorming, voor zover er nog federale bevoegdheden zijn. Die twee argumentaties staan eigenlijk op gespannen voet met elkaar. Als het dan inderdaad twee democratieën zijn, betekent dat als men het meerderheidssysteem laat spelen op federaal niveau, men hoe dan ook beslissingen zal nemen die niet steunen op een meerderheid in een van de twee democratieën, zoals het nu het geval is maar zoals het nog meer extreem het geval was tijdens de 'Zweedse' regeerperiode. Dat vind ik hoe dan ook een belangrijk democratisch deficit.

Wouter Pas: Dan is defederalisering toch een oplossing?

Bart Maddens: Ja, maar dan moet men natuurlijk heel veel defederaliseren.

Jan Velaers: Als men politiek twee democratieën heeft, mag men niet doen alsof dat één democratie is. Dan creëert men andere structuren, dan bouwt men grendels in en dat leidt dan weer tot het streven naar defederalisering, om patstellingen te vermijden. Maar dat zou een win-winsituatie voor beide moeten inhouden.

Bart Maddens: Gegeven het feit dat we leven in een soort tweedemocratieënstelsel, waarmee ik het eens ben, en als men kijkt naar de institutionele ruwbouw, dan is eigenlijk het meest logische dat men een Vlaams Parlement en een Franstalig parlement verkiest. Die vormen dan elk een regering. De Federale Regering is dan de samenvoeging of afspiegeling van de twee. Ruw gezegd, zonder in details te treden, lijkt mij dat vrij logisch. Dan krijgt men een indirecte verkiezing van het federale, of noem het eventueel het confederale, parlement. Dat is enkel democratisch aanvaardbaar als de bevoegdheden van het federaal parlement tot een heel strikt minimum worden beperkt, anders kan men het niet maken dat men geen rechtstreeks verkozen federaal parlement meer heeft. Dat zou volgens mij democratische winst betekenen en zou het systeem transparanter en leesbaarder maken.

Nu is de federale regeringsvorming voor de burger een onbegrijpelijk gebeuren. Men moet al achteraf het boek van Wouter Verschelden lezen om te weten wat er precies gebeurd is en hoe het komt dat we nu aanbeland zijn bij de huidige regering. Vergelijk dat met de regeringsvorming in Nederland. Die is 100 procent transparant. Dat verloopt daar ook moeilijk, maar de burger weet in elk stadium perfect welke coalitie niet mogelijk is om welke redenen en dat daarom iemand anders een initiatief neemt en het over een andere boeg gooit. Bij ons ontbreekt die transparantie en ziet men voortdurend het spel van politieke partijen die nu eens, als het in hun kraam past, zeggen dat ze de liberale familie vormen of de socialistische familie vormen die dan front vormen met de zusterpartijen, maar tegelijkertijd gaan ze niet fuseren met die zusterpartijen. Ze blijven apart omdat ze op bepaalde momenten het andere spel willen spelen en zich, als het in hun kraam past, willen distantiëren van die zusterpartijen. Dat is een heel mistig politiek spel dat de legitimiteit van het systeem ondergraaft.

Jan Velaers: Ik kan u volgen, maar uw premisse is natuurlijk dat men geen federale bevoegdheden meer heeft. Als men nog veel federale bevoegdheden heeft, dan heeft men een eigen legitimiteit nodig. Dus is de vraag of de twee bereid zijn om hun bevoegdheden zelf uit te oefenen. Dat is de basisvraag voor men aan de instellingen begint.

Bart Maddens: Ik zei al dat het de kwadratuur van de cirkel is. De oplossing die ik voorstel, is zeker niet perfect door het probleem van de rol van de Europese Unie. Ik vind het een heel moeilijk probleem. Het is evident dat de Europese Unie een belangrijke rol speelt en dat zorgt ervoor dat de federale overheid een belangrijke rol zal blijven spelen als interface tussen de deelstaten en de Europese Unie, zelfs in verband met bevoegdheden die bijna helemaal zijn overgedragen. Kan men het dan maken dat men zit met een overheid die nog altijd zo’n belangrijke rol speelt als interface naar de Europese Unie, maar die eigenlijk geen directe democratische legitimatie meer heeft? Ik vind dat een probleem.

Maar als ik dan moet kiezen tussen de twee, dan vind ik dat het mindere democratisch deficit. Ik vind het veel erger wat we nu hebben, namelijk dat er een beleid kan worden gevoerd dat niet steunt op een meerderheid in een van de twee democratieën. Het is zoals een waterbed: als je er aan de ene kant op duwt, heb je een probleem aan de andere kant, en omgekeerd. Tenzij men de meest evidente oplossing heeft, namelijk twee onafhankelijke staten. We zouden de toekomstige generaties, even abstractie makend van alle problemen om daartoe te komen, veel miserie besparen mochten we België opheffen en twee onafhankelijke staten hebben, Vlaanderen met Brussel als hoofdstad en Wallonië, dat er eventueel voor zou

kunnen kiezen om zich aan te sluiten bij Frankrijk. Dan heeft men een normale staat met een normaal democratisch proces, niet noodzakelijk a priori rechts of links, maar een staat die een beleid voert dat aansluit bij de preferenties van de kiezers.

Ik ben eigenlijk zeer gevoelig voor de opmerkingen van de heer Bex. Een kritiek die Vlaamse gezinnen vaak krijgen is dat ze altijd maar spreken over de autonomie van Vlaanderen, het recht op zelfbeschikking, zelfbestuur enzovoort en dat ze dezelfde rechten eigenlijk niet gunnen aan Brussel. Ethisch gezien is dat een terechte opmerking. In eender welk model zal Brussel omwille van diens eigenheid altijd een aanzienlijke mate van autonomie hebben. Alleen in het model van Georges-Louis Bouchez is dat niet het geval. Hij heeft op een bepaald moment gezegd dat hij wil terugkeren naar het België van voor 1970. Als men dat zou doen, krijgt men opnieuw negentien gemeenten in het arrondissement Brussel-Hoofdstad, die elk ondergeschikt zijn aan de nationale overheid. Dat zou een slecht idee zijn.

Brussel moet een aanzienlijke mate van autonomie hebben en dat is zelfs ook het geval in de voorstellen van bijvoorbeeld de Vlaamse Volksbeweging over een onafhankelijk Vlaanderen. Daarin hebben de Franstalige Brusselaars een aanzienlijke mate van culturele autonomie. Dat impliceert dat het huidige systeem, autonomie voor enerzijds Nederlandstaligen en anderzijds Franstaligen in Brussel op het vlak van onderwijs en cultuur, behouden blijft. Dat impliceert ook dat Vlaanderen een tweetalige staat zou zijn. Ik denk dat sommigen zich daar niet goed van bewust zijn. Het Vlaamse staatsblad zou tweetalig zijn omwille van de erkenning van de rechten van de Franstaligen in Brussel.

In eender welk model moet de eigenheid van Brussel dus erkend worden. Maar dat moet in balans worden gebracht met een aantal andere zaken: met het feit dat tot nader order Brussel de hoofdstad is van een tweedelig, tweetalig land; met het feit dat Brussel hoe dan ook op Vlaams grondgebied ligt en er op tal van vlakken een enorme verwevenheid is tussen Brussel en de rest van Vlaanderen; met het feit dat Brussel eigenlijk niet de bestuurlijke en de financiële draagkracht heeft om een volwaardig gewest te zijn zoals de twee andere gewesten. Men moet een soort balans vinden in de erkenning van de eigenheid van Brussel met de autonomie die daaruit voortvloeit en al die andere overwegingen.

Als ik hoor zeggen dat er manieren moeten worden gevonden om de rechten van de Nederlandstaligen te blijven garanderen zonder een systeem van taalgesplitste lijsten, heb ik daar mijn twijfels over. Er zijn voorstellen onder andere van collega Kris Deschouwer en minister Sven Gatz om te gaan naar een systeem van een dubbele stem, waarbij Franstaligen ook op een Vlaamse lijst zouden moeten stemmen en omgekeerd, om die tweedeling te doorbreken en ervoor te zorgen dat de Franstaligen en Nederlandstaligen met elkaars belangen rekening zouden houden. Als men dat voorstel simuleert, dan ziet men onmiddellijk dat wegens het demografische overwicht van de Franstaligen in Brussel, door de Franstaligen zou worden bepaald wie verkozen wordt op Nederlandstalige lijsten. De parlementsleden in de Nederlandse taalgroep van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement zouden niet meer de Nederlandstaligen vertegenwoordigen maar wel de Franstaligen. Het zou nog veel erger zijn dat als men het systeem van taalgesplitste lijsten laat vallen, zodat Nederlandstaligen kunnen worden verkozen op Franstalige lijsten. Dan zijn het de Franstaligen die louter op hun eentje bepalen wie verkozen wordt, wie carrière mag maken, wie minister mag worden enzovoort. Dan stort heel het systeem in elkaar en keren we terug naar de situatie van de agglomeratieraad van 1971. Daar zou ik het Vlaams Parlement toch voor willen waarschuwen.

Ik ben ook wel gecharmeerd door de voorstellen over Brussel van Vuye & Wouters in hun Brusselboek. Een van de vragen was: welke stappen vooruit kunnen we nu al zetten zonder de instellingen te veranderen? Een van die stappen is ervoor

zorgen dat één of twee ministers van de Vlaamse Regering tegelijkertijd minister zijn in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Daar is geen onverenigbaarheid. Daar zijn voor- en nadelen aan maar ik denk dat de voordelen zouden doorwegen. Zo een maatregel zou de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen enorm versterken. Dan zou de Vlaamse Gemeenschapscommissie veel meer dan nu het geval is een gedecentraliseerd bestuur zijn van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel. Dat is ze nu ook, maar het zou goed zijn als er een overlap van ministers zou zijn. Nu kan de minister bevoegd voor Brussel in de Vlaamse Regering met raadgevende stem het college van de VGC bijwonen. Vroeger gebeurde dat niet.

Karl Vanlouwe: Dat is iets wat ik al bijzonder lang opvolg. De Vlaamse minister bevoegd voor Brussel woont inderdaad met raadgevende stem het VGC-college bij. Hij heeft ook een raadgevende stem in het GGC-college. Daar zit het fundamentele probleem. Er is een tijd geweest dat de Vlaamse minister en zijn tegenhanger van de Franse Gemeenschapsregering niet werden uitgenodigd voor het GGC-college toen de GGC bijzonder weinig bevoegdheden had. Ze namen beslissingen zonder dat men deed wat in de Bijzondere Brusselwet van 1989 was bepaald. Men nodigde hen gewoonweg niet uit. Nu nodigt men hen wel uit maar die ministers gaan er niet naartoe. Er is blijkbaar een bepaalde druk dat de Vlaamse noch de Franse Gemeenschapsminister naar dat GGC-college gaat. Dat is bijzonder spijtig omdat het GGC-college een enorme bevoegdheid heeft. In de hele coronacrisis heeft het een belangrijke bevoegdheid en er is ook het inburgeringsverhaal. In de GGC-raad is een beslissing genomen met betrekking tot de verplichte inburgering in Brussel. Dat moet verder worden uitgerold via de Vlaamse Gemeenschap. In Vlaanderen bestaat die verplichting ondertussen al zeventien jaar. Wel, in Brussel is er nog steeds een probleem in verband met de uitrol. Maar de Vlaamse minister, noch de Franse Gemeenschap gaat er naartoe om via raadgevende stem een inbreng te hebben in het Brusselse GGC-beleid.

Bart Maddens: Als men het systeem-Vuye & Wouters zou toepassen, zitten één of twee ministers per definitie in het college. Dat is voor Vuye & Wouters een argument om te zeggen dat het overhevelen van gemeenschapsbevoegdheden, onder andere de kinderbijslag, naar de GGC niet zo veel verschil meer maakt omdat de Vlaamse Regering daar dan rechtstreeks een vinger in de pap heeft.

Zij stellen ook voor om opnieuw het dubbelmandaat in te voeren tussen de Nederlandse taalgroep in het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement en de verkozenen uit Brussel in het Vlaams Parlement. Een van de redenen waarom men dat veranderd heeft in het Lombardakkoord in 2001, trouwens op vraag van de Vlamingen, is dat het praktisch onwerkbaar was, namelijk dat de zes eerstverkozen leden van de Nederlandse taalgroep in Brussel, ook lid waren van het Vlaams Parlement. Ik zou dat niet opnieuw invoeren maar men zou natuurlijk wel kunnen voorstellen dat die zes worden toegevoegd aan de vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, om dan langs die weg de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen te versterken.

Het is ook belangrijk om eraan te herinneren dat de Vlaamse resoluties in grote mate uitgingen van een instellingenlogica voor Brussel. Dat was onder andere geïnspireerd op de 'Proeve van Vlaamse grondwet', waarbij gezegd werd dat het inkomensvervangende luik van de sociale zekerheid, zoals pensioenen en werkloosheidsvergoedingen, moeilijker te splitsen is, maar dat men de kostencompenserende luiken, kinderbijslag en ziekteverzekering, wel kan splitsen omdat men daar de instellingenlogica kan toepassen. Men kan er namelijk voor zorgen dat men door het lidmaatschap van een ziekenfonds behoort tot het Vlaamse of het Franstalige systeem, een beetje naar analogie met wat er gebeurt met de schooltoelagen. Onder welk systeem men valt qua schooltoelagen, hangt ook af van de school waarvoor men kiest in Brussel. Als men kiest voor een Franstalige school, dan valt men onder de Franstalige regeling voor schooltoelagen. Dat ontkracht het

argument dat men alles wat te maken heeft met individuele rechten niet kan splitsen. Uiteindelijk gaat het hier over een individueel recht, namelijk het recht op schooltoelagen, dat afhangt van de instelling waarvoor men kiest.

Stijn Bex: Met een boutade zou ik zeggen dat u voorstelt dat de grootste Brusselse partij langs Nederlandstalige zijde ook in de Vlaamse regeringsmeerderheid mag zitten. Laat het ons erbij houden dat het een boutade is.

Aangezien ik verschillende collega's heb horen zeggen dat we na de volgende Vlaamse verkiezingen de Grondwet terzijde kunnen leggen en de Vlaamse onafhankelijkheid uitroepen met dit Vlaams Parlement, wil ik mijn vraag nog eens herhalen: kan dat dan gebeuren voor Vlaanderen en Brussel, of is dat territoriaal beperkt tot het Vlaamse Gewest?

Jan Velaers: Aangezien men uitgaat van de hypothese dat men zich buiten het grondwettelijke kader bevindt, is in de feiten natuurlijk alles denkbaar. Dat zijn louter politieke daden. De juridische gevolgen daarvan, dat is nog wat anders. Uiteraard kan men niet zeggen: "U mag het, maar u bent wel alleen maar bevoegd voor Vlaanderen." U mag het helemaal niet. U bent buiten het constitutioneel kader. De Belgische Grondwet laat het u niet toe. Ze heeft daar voorts niet veel over te zeggen, alleen dat u buiten het kader bent.

Bart Maddens: Het is natuurlijk wel zo dat de 124 leden van het Vlaams Parlement ook Brussel vertegenwoordigen. Mocht dat het Vlaamse Gewest zijn, dan zou men kunnen zeggen dat Brussel daar niets mee te maken heeft. Maar zoals het nu is samengesteld, vertegenwoordigt het Vlaams Parlement ook Brussel.

Jan Velaers: Maar het Vlaams Parlement heeft ook niet ten aanzien van Vlaanderen de bevoegdheid om de onafhankelijkheid uit te roepen, laat staan ten aanzien van Brussel. Ik zou nog kunnen voorstellen dat u zegt dat we bevoegd zijn voor Vlaanderen en de Vlaamse instellingen in Brussel, dus we roepen daarvoor de onafhankelijkheid uit. Maar men heeft voor geen van beide de bevoegdheid. Men treedt buiten het grondwettelijke kader.

Bart Maddens: Maar men kan niet zeggen dat een soevereiniteitsverklaring per definitie geen betrekking op Brussel heeft.

Jan Velaers: Maar men treedt buiten het constitutioneel kader. Dan is een andere vraag of men internationale legitimiteit heeft. Het internationaal recht verbiedt geen secessie, maar er recht op hebben, is iets anders. Alleen die beperkte categorieën die we eerder hebben vermeld, hebben dat recht. Als men secessie pleegt en men erkent u, dan is het ook in orde. Maar de praktijk die men vaststelt is dat men pas zal erkennen als er een akkoord is met degene die overblijft, anders krijgt men een grote instabiliteit van de rechtsorde. De internationale gemeenschap gaat geen eenzijdige verklaringen van onafhankelijkheid erkennen wanneer daar een heel groot conflictgebied door ontstaat. Ik hoef er geen tekening bij te maken hoe bijvoorbeeld Spanje daarmee zal omgaan enzovoort.

Bart Maddens: Daar ben ik het mee eens. Er zal voorafgaand een akkoord moeten zijn.

Kris Van Dijck: Als we 190 jaar teruggaan: de rompstaat waar België van afgescheurd is, heeft pas negen jaar later ons land erkend. Maar de mogendheden van toen zagen er wel brood in, letterlijk en figuurlijk, om die Belgische staat te erkennen. De context zal inderdaad internationaal worden afgewogen. Dat het buiten de Grondwet is, is evident. Ik denk dat de onafhankelijkheidsverklaring in 1776 van de Verenigde Staten ook niet onmiddellijk in de Britse grondwet stond. Dat zal altijd zo zijn.

Jan Velaers: Het is een interessante constitutionele vraag of men volgens de Grondwet de Belgische staat zou kunnen ontbinden. Daar bestaan verschillende inzichten over. Gebeurt dat dan via de procedure van artikel 195? Er zijn collega's die zeggen dat de staat niet de kiemen in zich draagt van zijn eigen opheffing en men er geen basis voor zal kunnen vinden. Ik vind dat een ontoereikend antwoord omdat de staat wel ontstaan is uit geweld. Laten we hopen dat hij niet alleen door geweld kan worden opgeheven.

De Belgische onafhankelijkheid staat niet in de Belgische Grondwet maar in een decreet van het Nationaal Congres van 1830. Het Nationaal Congres heeft toen gezegd dat het dat 'comme corps constituant' heeft uitgevaardigd, als grondwetgever, maar men heeft het niet in de Grondwet gezet opdat men artikel 195 dan niet zou kunnen toepassen om die onafhankelijkheid op te heffen. We zouden immers, zo dacht men, wel eens onder druk van mogendheden kunnen komen te staan om België opnieuw op te heffen. Het zit in uw Grondwet, u kunt uw Grondwet wijzigen. Dat heeft men niet gedaan. Wil dat dan zeggen dat men dat niet kan doen, dat men het decreet over de onafhankelijkheid niet kan opheffen?

Een tweede ding dat buiten de Grondwet staat, is de eeuwigdurende uitsluiting van het Huis van Oranje-Nassau van de troon. Dat is een tweede decreet 'comme corps constituant' uitgevaardigd. Daarvan heeft de Raad van State ooit gezegd dat men in een rechtssysteem dingen moet kunnen veranderen. Men heeft aanvaard dat men via de procedure van artikel 195 dat decreet zou kunnen opheffen. Het advies van de Raad van State is wat dat betreft niet heel duidelijk maar het lijkt eerder te zeggen dat hetzelfde niet geldt voor het decreet over de onafhankelijkheid. Mijn standpunt zou zijn dat dat wel zou moeten kunnen omdat je anders zegt dat er geen manier is om de staat op legale wijze op te heffen, zelfs niet nadat er daarover verkiezingen zijn gehouden en een tweederdemeerderheid – je zou daarvoor ook nog moeten voorzien dat ook een meerderheid in elke taalgroep vereist is – ermee instemt. Je zou dat op een legale wijze moeten kunnen doen, zodat men niet moet terechtkomen in een verhaal dat hoe dan ook buiten de legaliteit staat. Uiteraard is dat alles in grote mate een theoretische discussie. Ik denk dat het niet wenselijk is om te stellen dat men die staat alleen maar kan opheffen door buiten de Grondwet te treden. Het moet mogelijk zijn om dat op een grondwettelijke wijze te doen. Maar er zijn heel veel vragen of dat inderdaad voorzien is en of men zal meegaan in die gedachtegang.

Bart Maddens: Ik denk dat men ook een onderscheid moet maken tussen een soevereiniteitsverklaring en een onafhankelijkheidsverklaring. Daar bestaat veel verwarring over. Een soevereiniteitsverklaring heeft geen juridische consequenties. Dat is gewoon een soort wilsuitdrukking waarin het Vlaams Parlement zou zeggen, liefst met een zo groot mogelijke meerderheid, dat het uit het bestaande Belgische verband wil treden. Dat hoeft daarom zelfs niet te leiden tot onafhankelijkheid. Het Vlaams Parlement kan zeggen dat het als vertegenwoordiger van het soevereine Vlaamse volk zich niet meer goed voelt bij de Belgische Grondwet en een gesprek of een onderhandeling wil over een zeer drastische hervorming, eventueel zelfs het afschaffen van de Belgische Grondwet of de vervanging daarvan door een grondwettelijk verdrag.

Jan Velaers: In Canada wenste Quebec onafhankelijk te zijn. De grondwet voorzag de mogelijkheid om daarover een referendum te organiseren. Het Canadees Grondwettelijk Hof heeft uitdrukkelijk beslist dat, wanneer een meerderheid zich bij referendum voor de onafhankelijkheid uitspreekt, er minstens de bereidheid moet bestaan om daarover te onderhandelen, zonder dat het Hof ook zegt wat de uitkomst van die onderhandelingen moet zijn. Belangrijk is wel dat in Canada dergelijke referenda niet ongrondwettig waren. In Catalonië daarentegen liet de Grondwet die niet toe. De Commissie van Venetië heeft hierover een standpunt ingenomen, namelijk dat als men daarover een referendum wil, het in de grondwet

moet staan. Stel dat men in België een referendum zou hebben – quod non – of stel dat men hier een eenzijdige verklaring zou hebben, een wens uitgedrukt door het Vlaams Parlement, dan zou men de stelling kunnen verdedigen – naar analogie met wat het Canadese Grondwettelijk Hof stelde – dat men daarover moet onderhandelen want er is sprake van een democratische legitimiteit, namelijk het parlement dat die verklaring goedkeurt. Maar men kan er slechts over speculeren of die redenering zal worden gevolgd – er is ter zake immers geen mogelijkheid om een referendum of volksraadpleging te organiseren en het Vlaams Parlement is evenmin bevoegd om dergelijke verklaringen goed te keuren.

Karl Vanlouwe: Ik heb nog een beschouwing met betrekking tot wat professor Velaers zegt over binnen het kader blijven. We mogen natuurlijk nooit vergeten dat toen de Belgische Grondwet goedgekeurd werd in 1831, het vooral de bedoeling was om de burgers met fundamentele rechten en vrijheden te beschermen tegen de willekeur van de staat. Soms heb ik de indruk dat de Grondwet en alle blokkeringen die erin zitten, de staat wil beschermen tegen de wil van de burgers. U weet op welk ogenblik de Spaanse grondwet tot stand is gekomen. Men wilde niet dat er meer autonomie voor de regio's zou komen. De bescherming van de staat moet ondergeschikt zijn aan wat de bevolking wil. Ik zeg niet dat er in Vlaanderen een meerderheid voor is, maar het is niet ondenkbaar dat die meerderheid er ooit zal komen. Ik denk niet dat die meerderheid er ooit langs Franstalige kant zal komen. Dan zouden wij belemmerd worden in onze rechten en vrijheden door een Grondwet die 190 jaar geleden tot stand is gekomen.

II. Hoorzitting van 6 december 2021

Aan de hoorzitting werd deelgenomen door:
- prof. Philippe Destatte, UMons en Institut Jules Destrée;
- prof. Philippe Van Parijs, UCLouvain en KU Leuven.

1. Toelichting door professor Philippe Destatte

Philippe Destatte: Om een institutioneel model te ontwikkelen, moeten vooreerst de filosofie en de fundamenten ervan worden beschreven. Hiervoor dienen twee zaken verduidelijkt te worden: enerzijds de achtergrond die het model rechtvaardigt, anderzijds de identiteit van de politieke gemeenschappen die de instellingen vertegenwoordigen en zorgen voor het democratisch functioneren ervan.

Ik maak mijn analyse op basis van een herlezing van het verleden, maar ik wil ook vooruitkijken. Daarom kijk ik zo breed mogelijk naar de verschillende mogelijkheden, en pas daarna spreek ik mij uit over wat mij wenselijk lijkt. Ik spreek niet in naam van de instellingen of de universiteiten waaraan ik verbonden ben, maar als Waals burger. Ik ben dankbaar voor de mogelijkheid die mij wordt geboden om mij in alle onafhankelijkheid uit te drukken. U zult zien dat ik daar nogal ver in ga.

1.1. Een toekomstgericht institutioneel model: een model met vier deelstaten

1.1.1. Historische achtergrond

Mijn kijk op de institutionele ontwikkelingen gaat terug tot voor 1830. In de Nederlandse periode werd het onderscheid gemaakt, bijvoorbeeld in de circulaire van 15 september 1819, tussen de 'Waalsche provinciën' en de rest van het land. De Hollandse wetgeving, zoals ze zich ontwikkelde tot aan de revolutie van september 1830 en het besluit van 4 juni 1830, heeft het over een Waals land dat bestaat uit vier provincies en het arrondissement Nijvel, waar het Frans, het Waals en het Duits gebruikt mogen worden. De grens met het Groothertogdom Luxemburg werd pas getrokken met het verdrag van 19 april 1839. De territorialisering van het recht ging dus aan het ontstaan van België vooraf.

De oprichting van een unitaire gecentraliseerde staat in 1830 vormde voor de Vlamingen een cultureel en moreel drama omdat ze leidde tot de uitsluiting van hun taal uit het nieuwe wetgevende kader. De territorialisering van het recht ging nog een stap verder met de wet van 17 augustus 1873 op het gebruik van het Vlaams in de rechtspraak. Niettemin bleven de gevolgen van deze wet in de 19e eeuw beperkt. De wet maakte een duidelijk onderscheid tussen de Vlaamse provincies en het gerechtelijk arrondissement Leuven, en tussen de Waalse provincies en het gerechtelijk arrondissement Brussel. De wet van 3 mei 1889 over het gebruik van het Vlaams in het strafrecht ging nog verder aangezien hier het toepassingsgebied werd vastgelegd voor alle Vlaamse gemeenten van het koninkrijk. De regering moest vastleggen over welke gemeenten het ging. Op die manier ontstond de afbakening van Vlaanderen. De daaropvolgende wetten versterkten nog het territoriale aspect van een België met vier taalregio's, zoals ze werden bevestigd in artikel 4 van de Grondwet van 24 december 1970: de Nederlandstalige regio, de Franstalige regio, de Duitstalige regio en de tweetalige regio Brussel-Hoofdstad. Deze regio's liggen nu al meer dan vijftig jaar vast.

Deze vier regio's vormen het fundament van de interne structuur van het Belgische federalisme. Op basis daarvan werden de gemeenschappen en gewesten gedefinieerd. Hun grenzen zijn onaantastbaar. Men heeft het al geprobeerd, maar het lijkt onmogelijk, zelfs op lange termijn, om er in het Belgische kader aan te raken. Volgens grondwetspecialist Francis Delpérée liggen deze regio's voor altijd vast.

Op die basis heb ik samen met Jacques Brassinne de la Buissière en oud-senator Robert Collignon na 2000 gepoogd om een model met vier regio's uit te tekenen.

1.1.2. De identiteit van de politieke gemeenschappen

De territoria, zelfs wanneer ze goed omschreven zijn, volstaan echter niet om een institutioneel model op te baseren. Daarvoor zijn er ook bewoners nodig die er zich mee identificeren en die elkaars territorium erkennen.

Jules Destrée begreep al in 1923 dat de Franstalige bourgeoisie in Vlaanderen, de zogenaamde franskiljons, het Waalse project niet ondersteunde; dat de Walen moesten ophouden met de tweetaligheid in Vlaanderen te promoten; dat de toekomst van Vlaanderen gesproken en geschreven Vlaams zou zijn; dat de toekomst van Wallonië Franstalig zou zijn. De stichter van de Waalse assemblee zal deze visie bevestigen door in maart 1929 samen met zijn Antwerpse collega Kamiel Huysmans het 'Compromis der Belgen' te ondertekenen. Daarmee gaven zij de aanzet tot een nieuwe wetgevingsgolf in de jaren dertig, maar vooral tot een regionaal federalisme.

Wat de Waalse federalisten van in het begin begrepen, was dat niet de taalkwestie de belangrijkste zorg was maar het samenlevingsproject. Dat was dus gebaseerd op een politieke visie.

Van belang voor het project dat ons hier bezighoudt, is dat we hieruit moeten afleiden dat de inwoners van Wallonië 'Walen' zijn en geen 'Franstaligen'. Die kwalificatie heeft maar zin als het gaat over de internationale francofonie. De Vlaamse pers haalt al geruime tijd beide benamingen – Walen en Franstaligen – door elkaar. Dat schaadt de zaak van de Walen. De inwoners van Vlaanderen zijn Vlamingen. De inwoners van Brussel zijn Brusselaars. Artikel 30 van de Grondwet bepaalt dat het gebruik van de taal facultatief is, en dus de vrijheid laat, waardoor de Brusselaars in een perfecte tweetaligheid zouden moeten kunnen leven. De inwoners van de Duitstalige regio zijn over het algemeen Duitstalig. Het is begrijpelijk dat zij liever geen Walen worden genoemd.

Deze identificaties zijn niet het gevolg van een telling, een sociologisch onderzoek of een peiling van de afkomst – een concept dat ik altijd te aanmatigend heb gevonden – maar wel van het feit dat een grondgebied een objectieve identiteit definieert waaruit voor de inwoners een persoonlijk burgerschap voortvloeit. Zo kunnen vier politieke gemeenschappen worden onderscheiden en – ik zeg dat zonder te willen provoceren – ook vier democratieën, plus één feitelijke democratie, namelijk het federale niveau dat nog altijd over aanzienlijke bevoegdheden beschikt. In de huidige fase van ons federalisme wil ik gebruikmaken van de formulering van professor Élie Baussart uit Charleroi: België is gemaakt voor Vlaanderen, Ostbelgien, Brussel en Wallonië. Niet omgekeerd.

1.2. Het traject van de staatshervorming.

De voorkeuren van de verschillende partijen zijn sinds het begin van de staatshervorming geëvolueerd. Het traject ervan leidt over verschillende institutionele keuzes die men al dan niet voordelig acht. Een omgekeerde beweging, waarbij bevoegdheden opnieuw federaal worden, komt maar zelden voor. Niet dat het onmogelijk is. In 1980 besliste Vlaanderen om de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest te laten samenvallen.

In Brussel en Wallonië had men dit voorbeeld kunnen volgen. Jean Gol was daar een voorstander van onder de noemer van de 'nation francophone'. De meeste Franstalige christendemocraten volgden hem hierin, maar een Waalse meerderheid weigerde omdat zij de gewenste regionale autonomie niet wilden laten schieten.

Op die manier leek het model van een uit twee gemeenschappen bestaand België in de ogen van de meeste Walen achterhaald. Met de oprichting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in 1989 ontstond er een institutioneel model met drie. Ik kom hierop nog terug wanneer ik het heb over de artikelen 138 en 139 van de Grondwet op basis waarvan de transfers tussen bepaalde federale entiteiten mogelijk zijn.

Na de hervorming van 1993 hebben de artikelen 138 en 139 de overdracht mogelijk gemaakt van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en van het Waalse Gewest naar de Duitstalige Gemeenschap. Deze ontwikkeling leidde tot een federalisme dat men asymmetrisch noemde en doet tegelijkertijd hybride federale entiteiten ontstaan die zowel gemeenschap als regio zijn en die voorbestemd lijken om federale staten te worden, zoals Vlaanderen het aanvankelijk al gedeeltelijk had voorzien.

De Waalse verkozenen zijn terughoudend als het erom gaat de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap over te hevelen naar het Waalse Gewest omdat ze al decennia misnoegd zijn over het slechte beheer van die bevoegdheden. De solidariteit die Wallonië verschuldigd zou zijn aan Franstalig Brussel in het licht van wat bepaalde verkozenen en journalisten van de negentien gemeenten de Vlaamse bedreiging van Brussel noemden, maakt deze discussie al sinds 1970 onzuiver. Deze spanning versterkt nog de overtuiging van veel Walen dat zij binnen de Belgische staat minder problemen hebben met Vlaanderen dan met Brussel. Minister-president van de Duitstalige Gemeenschap Karl-Heinz Lambertz zei het nog in 2014: "Het behoud van een institutionele francofone band tussen Wallonië en Brussel is onverenigbaar met de eis dat Brussel een aparte regio zou zijn. Dat komt erop neer dat men aan de Vlamingen zou zeggen dat zodra er drie actoren zouden zijn, het zou gaan om twee (Brussel en Wallonië) tegen een (Vlaanderen). Wie kan verwachten dat de Vlamingen dat zouden aanvaarden?"

Minister-president Lambertz schetste op die manier een van de fundamenten en de finaliteit van een federalisme met vier: soepele relaties tussen de federale entiteiten, zonder enige voorkeursbehandeling. Het gaat om een voorwaarde sine qua non. Zelf pleit ik al jaren voor kwaliteitsvolle relaties tussen Wallonië en Vlaanderen, zonder nog aandacht te besteden aan de territoriale waanvoorstellingen van sommige Brusselse leiders van bepaalde politieke partijen, zoals het voorstel om het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uit te breiden.

Als Waal vind ik ook dat er aan Franstalige zijde al vijftig jaar tijd wordt verloren met te verklaren dat "de geografische grenzen van de regio's, zoals ze zijn vastgelegd door artikel 107quater, niet samenvallen met de taalkundige regio's, vastgelegd door artikel 3bis". In een van mijn boeken heb ik deze formule van verschillende Franstalige juristen overgenomen, tot het tot me doordrong hoe betekenisloos ze was. Behalve dan als het gaat om de Duitstalige regio. Men had veel tijd kunnen winnen indien men het amendement op artikel 107quater zou hebben aangenomen dat Hugo Schiltz op 18 december 1970 aan de Kamer voorlegde: "De grenzen van de gewesten vallen samen met de grenzen van de respectievelijke taalgebieden." Het amendement werd verworpen met 176 stemmen tegen 20. Dat heeft geleid tot de huidige situatie, ondanks de voorstellen van de Groep van 28 op het eind van de jaren 1960. In Franstalig Brussel en in Wallonië is men vergeten dat het Centre Harmel in 1953 voorstelde om de gemeenten Evere, Ganshoren en Sint-Agatha-Berchem toe te voegen aan de Brusselse agglomeratie. Men was van oordeel "dat men niet kon overgaan tot het tweetalig maken van andere Vlaamse gemeenten van het arrondissement Brussel. Een andere beslissing zou leiden tot meer centralisme in Brussel, waarover zowel Walen als Vlamingen nu al klagen, en een wonde openhouden waarvoor de Vlamingen uitermate gevoelig zijn." De drie gemeenten werden in 1954 als laatste toegevoegd aan de Brusselse agglomeratie.

Ik wil hier onderstrepen dat – altijd in een geest van verzoening en samenwerking tussen politieke gemeenschappen – de Vlamingen, de Brusselaars, de Duitstalige Belgen en de Walen institutionele keuzes hebben gemaakt die werden ingegeven door de politieke conjunctuur. Dat leidde niet altijd tot de meest rationele beslissingen of tot het algemeen belang van de staat. Maar ik ben niet naïef en geloof niet dat er slechts één algemeen belang voor heel België bestaat. Daarom houden we de institutionele werf voortdurend open en daarom ook hopen we allemaal resultaten te bereiken die beter overeenstemmen met onze betrachtingen.

Kunnen we terugkeren naar een onbeschreven blad? Ik betwijfel het. Ik heb, in navolging van grondwetspecialist Hugues Dumont, voorgesteld om een nieuw nationaal congres samen te roepen, net als in 1830. Maar ik vrees dat de politieke partijen daarmee niet zullen instemmen omdat er voor hen te veel op het spel staat.

We lijken er dus toe veroordeeld om het systeem zelf aan te passen, wat zeer moeilijk is. We herinneren ons allemaal wat Machiavelli hierover zei: "Men moet hierbij in aanmerking nemen dat er niets moeilijkers, noch onzekerders bestaat dan het invoeren van nieuwigheden. Hij, die daartoe overgaat, heeft tot vijand al degenen, die van de oude instellingen voordeel genieten, en in hen, die van het nieuwe zouden kunnen profiteren, vindt hij slechts lauwe verdedigers. Een dergelijke lauwheid komt ten dele voort uit vrees voor de tegenstander, die de wetten aan zijn zijde heeft, ten dele ook uit het wantrouwen der mensen, die niet in een nieuwe zaak geloven alvorens het nut ervan door de ervaring is bewezen." *(Uit Machiavelli, De vorst, vertaling door J.F. Otten (1983))*

U kunt zich indenken hoe moeilijk het was voor Jacques Brassinne en mezelf om de vernieuwingen ingang te doen vinden bij de bespreking van de staatshervorming van 2007, nadat we een werkgroep hadden geleid met overtuigde Waalse federalisten van divers politiek en filosofisch pluimage.

Ik wil u nu het verloop van dit project voorstellen. Ik ben mij ervan bewust dat deze korte tekst niet alle vragen beantwoordt die nu, in 2021, kunnen worden gesteld. Daarom heeft het Institut Destrée vorige lente een nieuwe werkgroep opgericht, geleid door Philippe Suinen, voorzitter van het Institut Destrée. Hij wordt bijgestaan door mijn collega Paul Delforge. Beiden hebben expertise inzake het federalisme. Zij willen dit project verdiepen en actualiseren in het licht van de institutionele ontwikkeling en de nieuwe uitdagingen voor de federale staat en de federale entiteiten. Dit werk, waarover ik nog niets kan zeggen, zou medio 2022 klaar moeten zijn.

Ik kan u wel, bij wijze van besluit, enkele elementen en misschien zelfs vernieuwingen voorstellen die zijn ontstaan uit de talrijke contacten die ik de afgelopen maanden heb gehad met onderzoekers, verkozenen, journalisten en burgers uit Vlaanderen, Brussel, Ostbelgien en Wallonië naar aanleiding van de publicatie van mijn boek 'Le confédéralisme, spectre institutionnel'. Daarmee wil ik de vragen beantwoorden die u vooraf schriftelijk hebt bezorgd.

1.3. Een redelijk en efficiënt federalisme voor een evenwichtige staat

Het project heet: 'Een redelijk en efficiënt federalisme voor een evenwichtige staat'. De tekst is in maart 2007 in het Frans, het Nederlands en het Duits verschenen. In de inleiding staat dat een federale staat maar reden van bestaan heeft "indien hij meerdere entiteiten samenbrengt die vastbesloten zijn om samen te leven of samen te werken". De auteurs geven dus meteen aan zich bewust te zijn dat er meerdere mogelijkheden zijn om het samenleven te regelen van de volken en naties die samen België vormen en dat het institutionele schema dat door het project wordt voorgesteld een samengaan van de verschillende samenstellende

delen veronderstelt. In mijn recente boek heb ik het federale model met vier geconfronteerd met de voorstellen van de N-VA voor een zogenaamd confederalisme met twee-plus-twee.

Het voorstel-Brassinne-Destatte houdt in dat in het federalisme met vier de territoriale bevoegdheden gelijk zijn voor de vier entiteiten. In de logica van de toepassing van artikel 35 van de Grondwet zullen de vier entiteiten bevoegd zijn voor alle materies die niet formeel toegekend werden aan de federale staat: economie, milieu, landbouwhervorming, waterbeleid, energie, stedenbeleid, milieu, de ondergeschikte besturen, openbare werken en transport. De federale staten zullen daarnaast ook verantwoordelijk zijn voor alles wat te maken heeft met lager, secundair en hoger onderwijs, het wetenschappelijk onderzoek in al zijn onderdelen, cultuur en de persoonsgebonden materies, en voor alle bevoegdheden die al werden toegewezen aan de gemeenschappen.

De vier federale staten zullen de volle verantwoordelijkheid van hun politieke daden op zich nemen. Het project stelt: "De bestemming van de federale en regionale belastingen zal zodanig worden vastgelegd dat alle identiteiten ze zelf kunnen financieren." Niettemin zal de toegenomen responsabilisering volgens de auteurs van het voorstel geen belemmering inhouden van de mechanismen van solidariteit en samenwerking die moeten bijdragen tot een verhoogd welzijn voor alle burgers: "Deze solidariteit kan slechts op een evenwichtige manier tot stand komen in de mate dat zij transparant is, beperkt in de tijd en aanvaard door alle partijen." Dit principe is niet alleen van kracht voor de economische en sociale relaties tussen Vlaanderen en Wallonië, waarover er heel wat spanningen bestaan, denk maar aan de transfers van Noord naar Zuid, maar ook voor de relaties tussen Brussel en Wallonië, en tussen Wallonië en de Duitstalige regio.

Het voorstel preciseert dat elke regio de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de rechten van de minderheden moet respecteren.

In het voorstel-Brassinne-Destatte oefent de federale autoriteit bevoegdheden uit in materies die haar op basis van de federale Grondwet en de daarop gebaseerde wetten toekomen: de economische, sociale en monetaire samenhang in het Europese kader, de buitenlandpolitiek, defensie, justitie, federale politie, sociale zekerheid, pensioenen, volksgezondheid, de overheidsschuld, de octrooien met staatsgarantie, de federale fiscaliteit en de coördinatie op het vlak van wetenschappelijk onderzoek. De zesde staatshervorming heeft niet fundamenteel aan deze principes geraakt, ondanks de overheveling van de kinderbijslag en een deel van de gezondheidszorg naar de federale entiteiten.

Naast de uitvoerende macht zouden de federale instellingen bestaan uit een Kamer van 150 volksvertegenwoordigers die worden verkozen in vier regionale kiesarrondissementen, evenredig met de bevolking van de vier regio's, volgens het electoraal systeem dat wordt vastgelegd door de Kamer. De Senaat moet een Kamer van de Regio's worden met zestig senatoren die worden verkozen door de regionale parlementen. Vandaag lijkt dit voorstel al achterhaald door de feiten.

Het voorstel van een 'redelijk en efficiënt federalisme' veronderstelt dat de Federale Regering minstens één vertegenwoordiger telt die gedomicilieerd is in elk van de vier entiteiten. Dat lijkt ons een minimale vereiste. Sommigen leden van de werkgroep – waaronder ikzelf – hebben gepleit voor een evenredige vertegenwoordiging van de vier entiteiten. Deze pariteit vinden we trouwens terug in het model met twee van de N-VA op het niveau van de Federale Regering. Men zou nog andere afwegingen kunnen maken.

Dit voluntaristische voorstel voor een hernieuwd federalisme, gebaseerd op vier gelijkberechtigde federale staten, is eenvoudig en begrijpelijk voor de burgers. Dat

was al een hele vooruitgang! Iedereen moest de nodige inspanningen leveren en de egelstellingen verlaten. Vlaanderen kon hierin een gelegenheid zien om zich terug te plooien op de Antwerpse metropool. Maar het kon ook een andere hoofdstad kiezen. Zo was er ooit sprake van om Mechelen in aanmerking te nemen. Wallonië kon de bevoegdheden Onderwijs, Cultuur en Wetenschappelijk Onderzoek uit hun institutionele en financiële, om niet te zeggen morele getto's bevrijden.

1.4. Enkele besluiten

Ten eerste. De institutionele haalbaarheid van het model met vier stuit op een niet te onderschatten moeilijkheid. Hoe moeten we evolueren van een systeem dat is ontworpen om minderheden te beschermen, de Franstaligen op het federale niveau en de Vlamingen in Brussel, naar een systeem met vier partners? Deze transitie zal ongetwijfeld complex zijn. Ik was aangenaam verrast door het feit dat de Vlamingen in 1970 een pariteit tussen Nederlandstaligen en Franstaligen hebben aanvaard in de federale ministerraad. Grondwetspecialist Karel Rimanque zag daarin al een teken van confederalisme. Ik zie dat vandaag de N-VA niet aarzelt om een paritair Belgisch parlement met eenzelfde verdeling voor te stellen. Als Waal wens ik dat de grondwettelijke bepalingen de vertegenwoordiging van Wallonië in beide instellingen garanderen. Ik wens ook dat de entiteit Ostbelgien er expliciet aanwezig is. Ik ben mij ervan bewust dat dit niets minder is dan een copernicaanse revolutie.

Ten tweede, het vraagstuk Brussel. De grootste paradigmawissel zou zich daar voordoen. Misschien jaag ik hen daarmee op stang, maar ik denk dat de Brusselse Franstaligen als dusdanig zullen verdwijnen. Dit zou de Brusselaars, die gehecht zijn aan hun regio, ten goede komen. In ons model – en daarom is het een globaal model – zou de Franse Gemeenschap niet alleen in Wallonië maar ook, net zoals de Vlaamse Gemeenschap, uit Brussel verdwijnen. De tweetalige regio Brussel-Hoofdstad zou werkelijk een tweetalige regio worden. Dat wil zeggen dat alle bevoegdheden worden uitgeoefend door de Brusselse regio/gemeenschap/provincie, en dat er dus nieuwe garanties moeten komen voor de Vlamingen die, zo heb ik het toch begrepen, niet erg veel vertrouwen hebben in de Franstalige meerderheid. Ik heb zelf kunnen vaststellen dat de Vlamingen zich nog altijd niet thuis voelen in Brussel. Dat vind ik onverdraaglijk. Uiteraard moeten ze zich uiteindelijk niet als Vlamingen thuis voelen in Brussel, maar als Brusselaars, aangezien de taalconflicten zouden moeten verdwijnen, zeker nu de digitale technologie op het punt staat om uitwisselingen in gelijk welke taal mogelijk te maken.

De Vlamingen van Brussel moeten zich als Brusselaar kunnen thuis voelen in een tweetalige regio. Ze zullen geen minderheid meer vormen aangezien hun toekomstige identiteit Brussels zal zijn, zoals ook de Franstaligen Brusselaars zullen zijn. Een tweetalig Brussels onderwijs, van de kleuterklas tot de universiteit, en echt tweetalige persoonsgebonden diensten moeten mogelijk maken wat tot nu niet kon. De Brusselaars moeten dus zonder taboes hun instellingen herdenken in een nieuw Brussels pact, dat zou kunnen worden gegarandeerd door Vlaanderen, Wallonië en Ostbelgien, met een volledige vrijheid voor de Brusselaars in hun omgevormde instellingen waarin een nieuw evenwicht zal gevonden worden. Ik zeg 'gegarandeerd' en 'zonder taboes': waarom niet een echte pariteit in de Brusselse Regering en een afwisseling van minister-presidenten van Vlaamse en Franstalige herkomst, unieke verkiezingslijsten, met een overgangslogica waar dat nodig wordt geacht? Het doel is om in de volgende vijftig jaren een voor iedereen bevredigende situatie tot stand te brengen in de tweetalige regio Brussel-Hoofdstad en de negentien gemeenten waaruit ze is samengesteld.

Na zijn metamorfose zal de tweetalige federale staat Brussel-Hoofdstad zich ontdoen van de federale voogdij en zullen zijn ordonnanties decreten worden, zoals in de drie andere deelstaten. Wel is het zo dat de toekomstige financieringswet het

hem mogelijk moet maken om zijn metropolitane, Europese en internationale taken op te nemen. Noch Vlaanderen, noch Wallonië, noch Ostbelgien heeft er belang bij dat Brussel zijn uitstraling verliest.

Ten derde. Zijn er mogelijke quick wins? De grote verhalen over een herfederalisering van bevoegdheden als gevolg van de COVID-, de energie- en de klimaatcrisis lijken me ijdel, oppervlakkig en zelfs demagogisch. Het lijkt mij nuttiger om een grote staatshervorming voor te bereiden naar aanleiding van het symbolisch belangrijke jaar 2030 dan op korte termijn wat aanpassingen te doen. Misschien zal het burgerplatform dat begin 2022 zal worden opgericht daartoe bijdragen. Het kan in een democratie nooit kwaad om naar de burger te luisteren. Maar mijn ervaring met het raadplegen van burgers en met de 'Open Government' leert mij dat daarvoor een 'empowerment' van de burgers noodzakelijk is. Ik weet niet wat daarvoor op het federale niveau wordt voorzien.

Ten vierde. In een democratie lijkt de leesbaarheid/transparantie van de instellingen mij van het allergrootste belang. Het wachten op een federalisme dat eenvoudiger, logischer en coherenter is, is niet verenigbaar met de compensaties en asymmetrieën van het monster dat wij in de loop der tijden hebben gebaard. Veel elementen hebben hun beste tijd gehad. De nieuwe werkgroep-Brassinne-Destatte is nu al enkele maanden bezig met de zeer moeilijke vraag welke bevoegdheden het voorwerp van artikel 35 kunnen uitmaken.

De vereenvoudiging van de instellingen kan er ook komen door het opheffen van de Senaat in zijn huidige vorm. Dat is een persoonlijke mening. Ooit was de Senaat een vertegenwoordiging van de federale entiteiten, maar dat is misgelopen. We moeten nu onze aandacht richten op een federale Kamer die ertoe doet.

Ten vijfde. De instrumenten van samenwerking zijn zeer belangrijk. De moeilijkheden en onzekerheden die tijdens de coronacrisis aan het licht zijn gekomen, hebben duidelijk gemaakt hoe nuttig het Overlegcomité is als sturingsinstrument van het Belgische federalisme. De bevoegdheden van het Overlegcomité zouden moeten worden uitgebreid. Dat zou de relaties tussen de federale entiteiten verder kunnen ontdooien.

Daarom vond ik het ongelukkig dat de Waalse vraag om financiële bijstand naar aanleiding van de overstromingen in de zomer van 2021 door federale ministers werd overgemaakt na een voorstel van een voorzitter van een politieke partij. De voltallige Waalse Regering had het Overlegcomité officieel moeten samenroepen om de vraag objectief te onderzoeken en om na te gaan of hij op federale basis kon worden gehonoreerd. Het Overlegcomité zou de belangen van de staat moeten kunnen depolitiseren. Dit mag geen voorwerp meer zijn van 'achterkamertjespolitiek'. Ik ben niet blind en zie ook wel dat dit niet altijd het geval is. Maar een van de verleidelijke onderdelen van het confederaliseringsvoorstel van de N-VA van 2014 vond ik de installatie van een permanent Overlegcomité tussen de vier confederale entiteiten. Zo zou men conflicten kunnen vermijden.

Ten zesde. Het wordt inderdaad moeilijker om het federalisme te doen functioneren en om federale regeringen te vormen. Een belangrijke oorzaak is de 'archipelisering' van het Belgisch politieke landschap maar ook dat van de regio's en gemeenschappen. Er bestaan in ons land meer democratieën dan enkel deze tussen Vlamingen en Franstaligen. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de Waal in mij, zoals zij ook de Brusselaar en de inwoner van Ostbelgien miskent.

Op de vraag of een staatshervorming noodzakelijk is, antwoord ik dat er een copernicaanse revolutie nodig is die rekening houdt met de geschiedenis en met de huidige werkelijkheid. Men zou best van nul vertrekken tijdens een nationaal congres, waarbij de woonst helemaal wordt gerenoveerd zonder het huis af te breken.

Het succes van deze onderneming is onzeker gezien het spel van de politieke partijen, waarmee ik niet zeg dat deze organen in onze democratie geen fundamentele en belangrijke rol spelen.

Is Vlaanderen een natie geworden? Daarop antwoord ik dat de grote historicus Henri Pirenne, toch zeker geen flamingant, al in 1905 in de context van wat hij de 'Belgische beschaving' noemde, gewag maakte van een Vlaams en van een Waals nationaal sentiment. Misschien zijn deze sentimenten vandaag levendiger geworden. Maar het essentiële lijkt me toch te achterhalen hoe we zullen samenleven door territoria af te bakenen waarbinnen alle burgers zich inzetten voor de waardencreatie, de democratie, de samenwerking en de participatie. Het heeft geen zin om met vlaggen te zwaaien, welke daarvan ook de kleuren zijn. Ik droom van een samenleven met oog voor onze overeenkomsten en verschillen, en dat in het ruimere kader van Europa en de wereld. Volgens mij kunnen federalisme en zelfs confederalisme – Fernand Dehousse vond dat het verschil tussen beide slechts gradueel is – daartoe bijdragen. Of men dat nu een natie noemt of niet.

Morgen of overmorgen zullen Vlaanderen, Wallonië, Brussel en Ostbelgien misschien andere wegen inslaan dan deze die we nu in het Belgische kader proberen uit te tekenen. Dat zal niet het einde van de wereld betekenen. Maar het zal wel het einde zijn van een wereld, die van de institutionele creativiteit, innovatie en spitstechnologie die wij vanaf het begin van de 20e eeuw in stelling hebben gebracht om onze verschillende maatschappijvisies met elkaar te verzoenen.

2. Toelichting door professor Philippe Van Parijs

Philippe Van Parijs: "Is de houdbaarheidsdatum van het federalisme en van dit land stilaan aan het verstrijken of al verstreken?" Dat is een fundamentele maar gemakkelijk te beantwoorden vraag. Het antwoord is: neen. De geschiedenis van het Belgische federalisme is pas begonnen. We beseffen dat dit land ons allemaal zal overleven. Dat erkent nu ook de N-VA, bijvoorbeeld, die daarom een intelligent voorstel heeft uitgewerkt om onze instellingen duurzaam te verbeteren. Het land zal blijven bestaan, maar het moet wel veel beter functioneren. Daarom apprecieer ik het feit dat men zich de moeite heeft getroost om een model zorgvuldig uit te werken en ter discussie te stellen. Het model-Brassinne-Destatte is daar een ander mooi voorbeeld van. Zulke modellen moeten ernstig genomen en kritisch besproken worden. Zo hadden we als deel van het Re-Bel initiatief (Rethinking Belgium's institutions), dat ik samen met Paul De Grauwe heb opgezet, twee grondige bijeenkomsten over het model van het confederalisme, beide ingeleid door Sander Loones.

Een tweede, veel moeilijkere vraag is: "Hoe staat u tegenover de piste die wordt naar voren geschoven in verband met het nieuwe Belgische federalisme met vier? Vereist deze piste geen verduidelijkingen? Moeten er niet een aantal voorbehouden worden geformuleerd, rekening houdend met de bijzondere situatie van Brussel en Ostbelgien?" Hier is het antwoord: ja, dat is de richting waarin we moeten gaan. Is dat een federalisme met vier of eerder met twee-plus-twee of met twee-plus-een-plus-eentje? Hoe men het ook wil noemen, het zal volgens mij een federalisme met vier zijn. Zal men die verschillende deelstaten dan naties mogen noemen? Dat kan voor sommige van hen inderdaad zinvol zijn. Het stoort me niet dat men over een Vlaamse natie en een Waalse natie spreekt. Over een Brusselse natie of een Oost-Belgische natie spreken, is om verschillende redenen eerder belachelijk. Maar het is niet belachelijk om over een Brussels volk of over een Oost-Belgisch volk te spreken. Belachelijk is wel te denken de Brusselaars ooit te kunnen laten geloven dat ze allemaal ofwel lid zijn van een Vlaamse natie ofwel van een Waalse natie. Dat is nu al onzin, en wordt het steeds meer.

Waarom zullen we tot een België met vier komen? Omdat men aan Vlaamse kant zo slim is geweest om alle bevoegdheden die niet meer gecentraliseerd waren onder het gezag van eenzelfde parlement en eenzelfde regering te plaatsen, en omdat de andere deelstaten het recht hebben hetzelfde te eisen. Aan de Waalse kant is het frustrerend bevoegd te zijn voor het bouwen van scholen, voor opleiding, voor tewerkstelling, terwijl het onderwijs en het onderzoek in handen zijn van een andere regering. Hoe kan men dan een coherent beleid voeren? De Waalse Regering zou terecht graag, zoals de Vlaamse, die verschillende instrumenten in eigen handen hebben. Dat is de belangrijkste kracht die ons in de richting van een België met vier duwt en zal blijven duwen.

Een tweede kracht betreft Ostbelgien. Re-Bel organiseerde vorige week een zeer leerrijk webinar met Karl-Heinz Lambertz, voorzitter van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en voordien 15 jaar minister-president. Een aantal regionale bevoegdheden werden al overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap. De resterende bevoegdheden overhevelen zou de coherentie van het beleid vergroten. Het grootste probleem daar is dat meer dan een derde van de werknemers die in Ostbelgien wonen in het buitenland werken. Voor de financiering van de regionale bevoegdheden is dat een probleem. Meer dan een derde, en niet de minst betaalde, van de werknemers worden in het buitenland belast.

Het centrale probleem voor een België met vier is uiteraard niet Ostbelgien maar Brussel, meer bepaald wat er met de gemeenschapsbevoegdheden in Brussel zal gebeuren. Aan Franstalige kant is het vooral zaak de schaalvoordelen en synergiën niet te verliezen, bijvoorbeeld door dubbele administraties en minder fluïditeit voor de mobiliteit van de leerkrachten. Maar dat is geen fundamenteel probleem. Er moet wel een versterking komen van een aantal bestaande agentschappen of instellingen, zoals het FNRS, de RTBF of ARES (voor het hoger onderwijs). Voor een aantal van die instellingen heeft men al een vertegenwoordiging van zowel de Franse Gemeenschap als de twee gewesten. Die instellingen zouden dan bevoegd zijn voor de huidige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap, met middelen en ook het gezag van beide gewesten.

Ik zal het hier vandaag echter vooral hebben over wat volgens mij de grootste problemen aan Nederlandstalige kant zijn indien het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd zou worden voor de huidige gemeenschapsmateries. Volgens mij is er niet echt een probleem inzake het behoud van actieve Nederlandstalige culturele instellingen en gemeenschapscentra binnen het Brusselse gewest. Men heeft in Brussel ook een Goethe-Institut, een Instituto Cervantes enzovoort. Waarom zouden we op een veel grotere schaal niet ook Nederlandstalige instellingen hebben in Brussel, in het voordeel niet alleen van Vlaanderen maar ook van Brussel en de Brusselaars en de vele mensen in de Rand die ook van die instellingen gebruikmaken? Ook voor het hoger onderwijs is er volgens mij geen groot probleem. Dat zou eenzelfde soort oplossing vergen als aan Franstalige kant, maar natuurlijk met een verdeling van middelen en gezag tussen Brussel en het grotere gewest dat veel ongelijker zou zijn aan de Nederlandstalige dan aan de Franstalige kant.

Er zijn volgens mij twee grote problemen. Het eerste is: als er geen Vlaamse Gemeenschap meer zou zijn, wat doen het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en de andere Vlaamse instellingen dan nog in Brussel? Dat probleem kende men ook in Niederösterreich. Dat is een Land dat in Oostenrijk Wenen helemaal omringt. Het werd gecreëerd in 1920. Een halve eeuw lang heeft Niederösterreich zijn hoofdstad en instellingen in Wenen gehouden. In 1986 zijn die instellingen verhuisd naar Sankt Pölten, een stadje gelegen op 60 kilometer van Wenen. Kan zoiets ook hier? Het zou logisch zijn, en het zou ook praktische voordelen hebben. Er zijn nu al veel meer ambtenaren van de Vlaamse overheid die in Antwerpen wonen dan in het hele Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Een Nederlandstalig gewest met een hoofdstad waar zo weinig Nederlands wordt gesproken is ook minstens een beetje

bizar. Maar men kan dit pragmatisch aanpakken. Men kan bijvoorbeeld eerst in de richting gaan van een multipolaire hoofdstad, zoals in de Europese Unie, die officieel drie hoofdsteden heeft: Brussel, Luxemburg en Straatsburg. Dat zou het pragmatische voordeel hebben om een aantal instellingen, misschien zelfs de belangrijkste, in Brussel te behouden, maar ook het symbolische voordeel dat een van de hoofdsteden echt in Vlaanderen gelegen zou zijn.

Het tweede probleem is ernstiger: de aanwezigheid van het Nederlands in Brussel en de rol die het Nederlandstalige onderwijs daarbij speelt. Twee jaar geleden kreeg de Brusselse Regering een minister voor de Promotie van Meertaligheid en er is ook een Brusselse Raad voor Meertaligheid. Als voorzitter van die raad heb ik over dit probleem veel geleerd.

U kent waarschijnlijk de cijfers van de Taalbarometer van de VUB. Tussen 2000 en 2017 is het aandeel Brusselaars dat zegt goed tot zeer goed Nederlands te spreken gedaald van 33 naar 16 procent. Hoe is dat nu toch mogelijk, wanneer men het voortdurend heeft over het succes van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel? Komt het doordat de Franstaligen in Brussel nog minder zin hebben om Nederlands te leren? Helemaal niet! De laatste twee decennia is de situatie totaal veranderd. Volgens de Taalbarometer zou 90 procent van de Brusselaars graag tweetalig onderwijs hebben in Brussel. Nooit hebben zoveel Franstaligen in Brussel zelf Nederlands willen leren en door hun kinderen laten leren. Dat is dus niet de verklaring. Komt het doordat heel wat Nederlandstaligen oud waren en nu overleden zijn? Komt het doordat veel Nederlandstalige gezinnen naar de Rand zijn verhuisd omdat het wonen daar goedkoper is? Dat speelt wel een rol, maar dat is maar een aspect van de fundamentele verklaring.

Ik geef nu een cijfer dat mij echt verbaasd heeft en dat een idee geeft van de omvang van de uitdaging. Brussel telt nu ongeveer 1,2 miljoen inwoners. Dat waren er in 2000 ongeveer 950.000. Sinds 2000 hebben 1.200.000 mensen zich in Brussel gevestigd. 1.100.000 mensen hebben sinds 2000 Brussel verlaten. De meerderheid van wie zich in Brussel heeft gevestigd kwam uit het buitenland. Behalve een aantal Nederlanders kenden maar weinigen van hen Nederlands. De meerderheid van de 1.100.000 mensen die Brussel hebben verlaten zijn elders in België gaan wonen, in Vlaanderen of in Wallonië. Onder hen waren er natuurlijk veel meer die Nederlands kenden en ook veel meer die Frans kenden dan onder diegenen die binnenkwamen. Brussel kent dus een enorme fluïditeit. Brussel is een enorme vernederlandsingsmachine dankzij de crèches, de kleuterscholen, de lagere scholen, het secundair onderwijs en de bedrijven. Brussel is uiteraard ook een enorme verfransingsmachine. Maar die dubbele taalleermachine werkt grotendeels ten dienste van Wallonië en Vlaanderen, die inwoners krijgen die in Brussel de Belgische talen hebben geleerd. Die fluïditeit vormt voor Brussel een reusachtige uitdaging, en ik heb een enorme bewondering voor de dagelijkse inspanningen van alle Nederlandstalige en Franstalige Brusselse leerkrachten en schooldirecties en voor het Onderwijscentrum Brussel.

Kan deze uitdaging worden aangepakt in het België met vier? Hier rijzen twee problemen, die niet genegeerd mogen worden.

Men kan van een Brussels onderwijs dromen met alleen tweetalige scholen, zoals in de visie op Brussel die Philippe Destatte daarnet schetste en zoals gewenst door een meerderheid van de Brusselse bevolking. Maar de verwezenlijking van deze droom veronderstelt dat een moeilijk dilemma opgelost kan worden. We worden nu al met een groot tekort aan leerkrachten geconfronteerd voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel en voor het stijgende aantal immersiescholen in het Franstalig onderwijs. Het is nog een groter probleem voor die immersiescholen omdat de leerkrachten van de Vlaamse Gemeenschap bruto 10 procent meer betaald worden dan de leerkrachten aan de Franstalige kant. Een eengemaakt

Brussels onderwijs zou zijn leerkrachten gelijk moeten betalen. De lonen van de Nederlandstaligen verlagen zou het lerarentekort nog verergeren. Maar een verhoging met 10 procent voor de 80 procent van de Brusselse leerkrachten die in het Franstalig onderwijs werken, zou zeer duur zijn. Zou Brussel dat kunnen dragen?

Wat is het alternatief? Is het niet denkbaar dat de Nederlandstalige netwerken – officieel en katholiek – in Brussel zouden blijven functioneren zoals de Europese scholen? Dat zijn ook publieke scholen, met hun eigen regels en financiering. Is zoiets mogelijk in een België met vier? Wat zou het dan juist betekenen als Brussel voor het onderwijs bevoegd is, als netwerken die er actief zijn op verschillende manieren gereguleerd en gefinancierd worden?

Een tweede probleem is dat de aanwezigheid van het Nederlands in Brussel via het Nederlandstalig onderwijs ook een kost heeft, niet alleen financieel maar ook in termen van de taalvaardigheden van de leerlingen. Het Nederlandstalig onderwijs is fantastisch om tweetaligen voort te brengen. Volgens de meest recente Taalbarometer zou 69 procent van de jongeren tot 30 jaar die uit het Nederlandstalig Brussels onderwijs komen, goed tot zeer goed Frans én Nederlands spreken. In het Franstalig onderwijs is dat slechts 8 procent.

Maar bekijk nu even de resultaten van de taaltest van de kandidaten als agent voor de politieschool in Brussel. Die test is geschreven in de taal van het secundair onderwijs van de kandidaat. Wie slaagt daarin? 66 procent van degenen die uit het Franstalig onderwijs komen, en slechts 21 procent van degenen die uit het Nederlandstalig onderwijs komen. Voor de kandidaten inspecteur, die een einddiploma van het secundair onderwijs nodig hebben, is het verschil kleiner maar toch nog merkwaardig: 72 procent versus 61 procent. Nochtans kwamen die laatsten uit scholen die mooier waren, met beter betaalde leerkrachten en met beter materiaal. Wanneer de schooltaal niet de thuistaal is en bovendien ook niet de dominante taal in de omgeving, kan maar zeer moeilijk worden verzekerd dat alle leerlingen of zelfs de meerderheid van de leerlingen op het einde van het secundair onderwijs zich helemaal op hun gemak zouden voelen in de schooltaal – en eigenlijk in gelijk welke taal.

Het grote gevaar dat deze cijfers aantonen is dat een groot aantal van de afgestudeerden van het Brussels Nederlandstalig onderwijs geen enkele taal echt beheersen. We hebben jammer genoeg geen afzonderlijke PISA-resultaten voor Brussel. Ik hoorde dat ook aan de VUB een groot verschil vastgesteld werd tussen diegenen die uit het Brussels Nederlandstalig onderwijs komen en diegenen die uit het Vlaams Nederlandstalig onderwijs komen. Dat bleek in het ingangsexamen voor geneeskunde. Dat is niet iets om beschaamd over te zijn. Met onze minister voor de Promotie van Meertaligheid ben ik recent op studiebezoek gegaan in Luxemburg. Daar bestaat hetzelfde probleem. Voor 83 procent van de kinderen is de schooltaal een andere taal dan de thuistaal. Daar zijn er wel PISA-resultaten. Luxemburg besteedt drie keer meer dan het OESO-gemiddelde aan onderwijs, maar de PISA-resultaten liggen er ver onder het gemiddelde. Er zijn omstandigheden waar het verschil tussen school- en thuistaal geen groot probleem vormt voor de beheersing van de schooltaal. Maar als de schooltaal tegelijkertijd niet de thuistaal én ook niet de omgevingstaal is, dan is het zeer moeilijk om aan die kinderen genoeg gelegenheden te geven om de taal actief of passief te gebruiken en er tegelijkertijd een positieve attitude tegenover te bewaren. Die taal mag niet repressief door de school en de ouders worden opgelegd.

Wat is de oplossing voor Brussel? Als een echt goede beheersing van de schooltaal door alle leerlingen daar onze enige doelstelling is, dan zouden we, met de honderden moedertalen die nu in Brussel aanwezig zijn, het best al het onderwijs in het Frans aanbieden. Dan zou de schooltaal ook de dominante taal van de omgeving zijn. Zo zouden alle leerlingen van alle sociaaleconomische groepen en met

alle moedertalen een degelijk niveau van beheersing bereiken. Ik stel die oplossing niet voor. Niet alleen omdat het goed is voor Vlaanderen om een echte aanwezigheid in Brussel te behouden dankzij de taalvaardigheden in het Nederlands van de Brusselse bevolking. Ook voor de Brusselaars en Brussel zelf is dat belangrijk. Maar dat betekent wel dat we heel pragmatisch en slim zullen moeten zijn. Daarom zal ik persoonlijk tijd en energie blijven investeren in die enorme uitdaging. Ook voor de zwaksten in Brussel en voor al diegenen die er zich komen vestigen en een job zoeken, is meertaligheid belangrijk. Trouwens niet alleen met Frans en Nederlands, maar ook met Engels uiteraard, en de overdracht van alle moedertalen moet aangemoedigd worden. Het is niet onmogelijk. In Luxemburg is men aan het experimenteren om een gelijkaardige uitdaging aan te pakken. Dit moeten we ook blijven doen.

Tot slot nog een filosofische beschouwing. Ik vind institutionele kwesties heel belangrijk, maar ze zijn natuurlijk alleen maar van instrumenteel belang. Door onze instellingen te verbeteren en niet te blijven dromen over het barsten van België, moeten we de mensen beter kunnen dienen. Dat is de echte droom van de meeste politici. Een betere institutionele structuur is daar belangrijk voor, en daarom heb ik er een boek over geschreven[1]. We hebben een eenvoudigere staatsstructuur nodig. Maar dat mag niet ten koste gaan van dingen die goed functioneren. De vraag waarop ik me hier heb geconcentreerd is volgens mij een van de meest cruciale vragen voor de toekomst van het land: hoe kunnen we verzekeren dat de plaats van het Nederlands in Brussel niet alleen behouden wordt zoals nu via het huidige Nederlandstalige onderwijs, maar ook vergroot wordt? Dat kan, maar dan moet men slim omspringen met de beschikbare middelen, die schaars zijn en ook schaars zullen blijven. Daarvoor kunnen alle hersenen van het land, inclusief die van het Vlaams Parlement, van groot nut zijn.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

3.1. Tussenkomst van Björn Rzoska

Björn Rzoska: Professor Van Parijs, uw cijfers zijn voor mij een eyeopener. Brussel is in twee decennia sterk geëvolueerd. De bevolking werd bij manier van spreken volledig vernieuwd. Ik stel mijn vraag ook aan professor Destatte, omdat ook bij hem de discussie over een België met vier regio's en over de positie van Brussel daarin leeft. Ik stel mijn vraag aan u beiden omdat het ook voor ons een zoektocht is. Hoe zullen we de rechten van de Nederlandstaligen in Brussel ook binnen de nieuwe constellatie, waartoe we mogelijk op termijn zullen komen, kunnen garanderen?

Professor Destatte, u hebt een en ander beargumenteerd vanuit historisch perspectief. De regio's van dit land speelden al vrij snel na het ontstaan van het land een rol, zowel op historisch als op juridisch vlak. Professor Van Parijs, u hebt een heel interessante kijk op Brussel. U beschikt ook over objectieve data, wat ik in dit debat belangrijk vind.

3.2. Tussenkomst van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck: Professor Van Parijs, wat we effectief moeten hebben, is een coherent beleid, een goed bestuur voor onze burgers. Staatsinstellingen moeten zich daaraan aanpassen. We zijn er om het volk te dienen. Ongeacht of België zal blijven bestaan, is het belangrijk dat er een overheid is die het belang van haar burgers, ondernemingen en bedrijven weet te dienen. We hebben vandaag natuurlijk

[1] Philippe Van Parijs. Belgium, een utopie voor onze tijd, gratis beschikbaar op https://rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2019/12/BELGIUM-NL.pdf).

niet alleen het federale model België. Ondertussen bestaat ook de EU en functioneren we op vele terreinen.

Heel boeiend in deze discussie is het idee van een federalisme met vier. Dat brengt een paradigmashift teweeg want heel ons Belgische staatsbestel is tweeledig. Het klopt wel dat het taalgegeven op zich misschien niet zo belangrijk is. Ik heb het geluk gehad ooit verkozen te zijn geweest in de Kamer, al ben ik niet gaan zetelen. Het eerste wat men er moet doen, is zich kenbaar maken als Nederlandstalige of Franstalige. Wanneer het gaat over bijzondere meerderheden en dergelijke is de taalaanhorigheid determinerend. Dat geldt niet alleen in het parlement. Er moet ook pariteit zijn in de regering en het geldt op zoveel andere plaatsen. Is de voorzitter van de raad van bestuur een Nederlandstalige, dan moet de adjunct of de gedelegeerd bestuurder een Franstalige zijn. Het taalgegeven is dus expliciet verankerd.

Wij erkennen natuurlijk dat er verschillende geledingen zijn: Brussel, Vlaanderen, Wallonië, Duitstalig België. Ik zie echter weinig heil in een federalisme met vier gelijkwaardige partners. Vorige week, toen we drie andere eminente sprekers hadden, bleek dat er binnen Brussel een aantal elementen zijn zoals het Nederlandstalig onderwijs en de culturele instellingen. We mogen ook niet vergeten dat in Brussel de rechten en de behandeling van Nederlandstaligen niet evident zijn. Dat is toch een gevoeligheid waar ook Franstalige Belgen – en daarmee bedoel ik zowel de Franstalige Brusselaars als de Walen – ernstig rekening mee moeten houden.

Professor Van Parijs, de cijfers die u hier naar voren brengt hebben mij ook verrast. Ook de slechte cijfers bij het ingangsexamen op de politieschool frapperen mij. Ik vind het vreemd dat er meer jongeren uit het Franstalig onderwijs slagen omdat ik op het terrein nauwelijks word geconfronteerd met politiemensen die Nederlands spreken.

Philippe Van Parijs: Die politieagenten kandideren voor een opleiding van zes maanden. Dat is op het laagste niveau. Zij moeten een taalexamen afleggen. Zij moeten een proces-verbaal kunnen schrijven op het niveau van het diploma secundair onderwijs. Van diegenen die uit het Nederlandstalig onderwijs komen, is het Frans natuurlijk veel beter dan het Nederlands van diegenen die uit het Franstalig onderwijs komen. Dat verwondert mij niet.

Kris Van Dijck: Die verduidelijking roept bij mij weer andere bedenkingen op over het niveau van het Nederlandstalig onderwijs. Ik ben daar heel positief over. Maar wanneer men onderwijs in een andere taal volgt dan zijn thuistaal, is dat niet zo evident.

Mijn concrete vraag gaat over het belang van de aanwezigheid van het Nederlands in onze hoofdstad. De verwevenheid tussen Vlaanderen en Brussel manifesteert zich toch nog wel op een ander vlak. Ik denk vooral aan het financiële. Als we straks gaan naar een federalisme met twee-plus-een-plus-een of met vier, wie zal er dan verantwoordelijk zijn voor het innen van belastingen? De federale staat, die vervolgens de middelen doorstort naar de respectieve gewesten? Of de gewesten, die dan een deel doorstorten naar het federale niveau?

Sommigen zeggen dat we een federale overheid moeten hebben die scheidsrechter is of die beslissingen naar zich toetrekt. Dat is het Duitse systeem, waar de Länder een grote onafhankelijkheid hebben maar waar Berlijn beslissingen kan overrulen. In België kan dat niet. Ik ben daar zelf geen voorstander van. Maar ik wil wel jullie mening daarover horen.

3.3. Tussenkomst van Allessia Claes

Allessia Claes: Ik zie bij de genodigden zaken die gelijklopen, maar soms ook verschillende visies. Ons land blijft moeilijk te besturen. Er zijn nog andere federale landen. Wat zijn volgens u de specifieke zwakke plekken in ons Belgisch federalisme?

Mijnheer Destatte, wat is uw visie op de hiërarchie der normen en het idee van een scheidsrechter? Zou dat werken in ons systeem?

U schuift allebei het idee naar voren van vier volwaardige regio's of gewesten. Vorige week ging professor Velaers daar ook op in. Misschien is het wel 'une fausse idée simple'. De facto zijn er al die uitzonderingen. Kijk maar naar Brussel en de Duitstalige Gemeenschap. Professor Velaers vond meer differentiatie logischer. Het is juridisch misschien complexer maar politiek logischer en in de feiten haalbaarder. Wat is uw reactie op zijn voorstel?

Hoe beoordeelt u de mogelijkheid van een institutionele asymmetrie waarbij bepaalde deelstaten minder of meer autonomie zouden krijgen? Wat als Vlaanderen meer wil doen in vergelijking met een andere deelstaat? Is dat een haalbaar voorstel?

Ik ben hier in het Vlaams Parlement bezig met werkgelegenheid. Het activeringsbeleid zit op het federale niveau. Er zijn grote verschillen tussen de deelstaten. Hoe kunnen we alle deelstaten op dat vlak responsabiliseren?

U ziet de Senaat als een kamer van de regio's, waar de deelstaten elkaar kunnen ontmoeten. Het zou een ontmoetingsplaats moeten zijn voor de regio's. Maar ik stel als deelstaatsenator vast dat daar vooral het werk van de Federale Regering wordt voortgezet. Hoe zien jullie de rol van de Senaat in de toekomst? Welke rol kan de Senaat opnemen? Wat is de meerwaarde van de Senaat?

3.4. Tussenkomst van Klaas Slootmans

Klaas Slootmans: Het Vlaams Belang vertrekt vanuit een Vlaams-nationaal perspectief. Is het een dismembratio, een secessie of een confederaal model, waarbij het federale nog weinig voorstelt, buiten dan Defensie en eventueel Buitenlandse Betrekkingen? Mijn visie is in jullie optiek misschien weinig relevant en, als ik professor Van Parijs bezig hoor, misschien zelfs illusoir. Ik probeer mee te gaan in uw visie, vooral dan in het kader van het viergewestenmodel.

Vorige week noemden de professoren Maddens en Velaers dat viergewestenmodel 'une fausse idée simple'. Er stelt zich daarbij in Brussel inderdaad het probleem van de overheveling van de gemeenschapsbevoegdheden, vooral Cultuur en Onderwijs, die dan afhankelijk worden van de Brusselse Gewestregering. Mijnheer Destatte, u stelt dat er zich geen probleem zal voordoen omdat we overgaan naar een Brusselse identiteit. U pleit zelfs voor unieke kieslijsten, waarbij de vraag rijst of het, naast het gemeenschapsprobleem – Vlaanderen investeert momenteel ongeveer 1 miljard euro in onderwijs en cultuur in Brussel – nog zo zal zijn als wij afhankelijk worden gemaakt van een paritaire Brusselse Regering. Zal die regering paritair blijven?

Hoe ziet u de unieke kieslijsten? U wilt dat de kiezer geen onderscheid meer maakt tussen Nederlandstalig en Franstalig. Nederlandstaligen zullen dus ondergeschikt of afhankelijk worden gemaakt door de Franstalige meerderheid. Dat is nu het geval in de negentien Brusselse gemeenten, waar de Vlamingen bij de lijstvorming naar de pijpen van de Franstaligen moeten dansen. Hoe ziet u de positie van de Vlamingen bij die unieke kieslijsten?

Wat de Waalse Gemeenschapsregering betreft, Wallo-Brux, had u het over een incompatibiliteit. Ik begrijp dat er een volledige afschaffing of splitsing is van de Wallo-Bruxentiteit, zoals ze vandaag bestaat. Veel critici geven aan dat de Magnettes van deze wereld door het splitsen van de Brussels-Franstalige gemeenschap de gemeenschapsbevoegdheden terug in Waalse handen willen krijgen. Mijnheer Destatte, onderschrijft u die these? Is dat effectief langs Waalse zijde een motief om Wallo-Brux te splitsen?

Vorige week werd hier gezegd dat Ostbelgien blijkbaar geen vragende partij is om de gewestmateries te beheren. In dat vierdeelstatenmodel wil men een deelstaat van 70.000 inwoners op gelijke voet plaatsen met een deelstaat van bijna 7 miljoen inwoners. Is dat wenselijk, werkbaar en democratisch?

Professor Maddens vroeg ons vorige week om jullie het probleem voor te leggen van het federale niveau: wat gebeurt er met de taalgroepen in Kamer en Senaat? Zal men in dat viergewestenmodel werken met vier deelstaatgroepen, in plaats van twee? Mijnheer Destatte, u wilt een pariteit met vier. Zal men op die manier de vetomechanismen die vandaag voor blokkeringen zorgen in het kader van bijzondere wetten en grondwetsherzieningen niet vergroten? Hoe moet de pariteit met vier in de regering er concreet uitzien?

Mijnheer Destatte, van u heb ik begrepen dat elke deelstaat deel moet uitmaken van de resterende Federale Regering. Houdt die pariteit dan een proportionele verdeling in, met evenveel leden van de Duitstalige en Vlaamse Gemeenschap, en van het Brusselse en Waalse Gewest?

Wouter Pas van de Raad van State stelde vorige week dat de grendelmechanismen die nu bestaan – de alarmbel bij een bijzondere wet, de grondwetsherziening – absoluut niet bevorderlijk zijn voor een stabiel federaal niveau. Professor Velaers en de heer Pas pleiten er in dat kader voor om het vandaag afwezige meerderheidsbeginsel maximaal toe te passen. De bijzondere meerderheden die vandaag van toepassing zijn, zouden tot een minimum moeten worden beperkt. Dat is een droom langs Nederlandstalige kant. Kan de piste van het maximaal afbouwen van de grendels en het maximaal invoeren van het meerderheidsstelsel langs Franstalige kant een legitieme en aanvaardbare piste zijn?

In de denkpiste van mijnheer Destatte zou men voor wat betreft de pariteit in de regering kunnen komen tot een populatiegerelateerde verhouding. Is dat de bedoeling? De Nederlandstaligen zouden dan 70 procent van de Federale Regering uitmaken. Dat zou een vorm van asymmetrische pariteit kunnen zijn.

De kieskringen zijn nu provinciaal ingesteld. Mijnheer Destatte, u pleit voor vier kieskringen. De kieskring Luik snijdt nu door de kieskring Ostbelgien. Wat zal er daarmee gebeuren?

We begrijpen, mijnheer Destatte, dat u zich een confederalist noemt. U hebt de N-VA vaak bloemen toegestrooid. Federaal of confederaal: dat is een semantische discussie, maar in essentie betekent het wel dat de centrale overheid enkel nog een aantal essentiële taken zal uitvoeren. De discussie zal natuurlijk zijn welke dat concreet moeten zijn. Welke bevoegdheden moeten volgens u binnen het viergewestenmodel absoluut federaal blijven? Is de splitsing van de sociale zekerheid en de fiscaliteit voor u een taboe? Professor Velaers zei het hier vorige week ook al: wat doen we in die context met de federale schuld van nu ongeveer 440 miljard euro? Blijft die schuld federaal of splitsen we ze? Zal dan diegene die de schuld gemaakt heeft, ze betalen of kiezen we voor een proportioneel principe waarbij we de populatieverhoudingen toepassen?

Professor Destatte, u pleitte inzake financiering voor een vergaande responsabilisering van de deelstaten. Is een volledige splitsing van de fiscaliteit dan aanvaardbaar? U stelde in dat verband wel bijkomend dat er een blijvend solidariteitsmechanisme moet bestaan. Hoe moet dat er concreet uitzien? Zal het voorwaardelijk zijn en beperkt in de tijd?

Artikel 35 is een interessante piste. Niet alleen de N-VA maar ook professor André Alen, voorzitter van het Grondwettelijk Hof, gaf aan dat artikel 35 dé manier is om België in een definitieve plooi te leggen en om homogene bevoegdheidspakketten te creëren die dan een efficiënt overheidsapparaat moeten garanderen. Professor Velaers trad die denkpiste bij, maar op voorwaarde dat men dan tot een definitieve federale bevoegdheidslijst komt. Professor Destatte, is artikel 35 volgens u in het kader van het viergewestenmodel inderdaad de sleutel om te komen tot het confederalisme dat u voorstaat?

Ik herinner mij dat u in 2019 aangaf dat als het Vlaams Belang in 2024 de grootste partij zou worden, Wallonië mogelijk zelf de splitsing zou vragen. Ik citeer u letterlijk: "De geschiedenis leert dat principes de Walen wel degelijk in beweging kunnen brengen." De peilingen zijn wat ze zijn, maar ze geven wel degelijk aan dat een dergelijk scenario niet volledig onmogelijk is. Zou u die uitspraak vandaag nog herhalen? Op basis van welke informatie neemt u die stelling in? Voor ons is het natuurlijk een wens want we zouden op die manier naar een fluwelen scheiding willen gaan, waarbij de twee grootste deelstaten in onderling akkoord de scheidingsakte zouden tekenen. Wat gebeurt er dan met Brussel? Krijgt Brussel dan een Washington-statuut, een louter hoofdstedelijk statuut? Of kan er in de Grondwet een referendumtoevoeging komen, zoals dat ook in Canada voor Quebec is gebeurd? Professor Velaers pleitte daar toch enigszins voor. Kan dat een oplossing zijn voor Brussel, waarbij men aan de Brusselaars kan vragen bij wie ze zich willen aansluiten in een post-Belgisch scenario?

Een van de pistes die door CD&V al werd aangehaald is deze: als de Federale Regering niet binnen een bepaalde periode kan worden gevormd, zou er automatisch een afspiegelingsregering moeten komen. Die piste werd hier vorige week door een aantal sprekers gedeeld. Hoe denken jullie daarover?

Professor Van Parijs, u bent een groot voorstander van de federale kieskring. Een van de grootste tegenargumenten is dat men dan een Brussel-Halle-Vilvoorde in het groot installeert. De Franstaligen zullen van Sint-Genesius-Rode tot Middelkerke stemmen komen ronselen. Dat probleem, dat nu grotendeels is opgelost, zou op die manier terug komen bovendrijven. Franstaligen kunnen nu al in West-Vlaanderen een lijst indienen. Wij kunnen dat in Luik ook. Het is in zekere zin een overbodig instrument. Open Vld en de MR kunnen fusioneren tot een partij en kunnen overal lijsten indienen. Zal men daarmee niet eerder problemen creëren?

Als het gaat over Brussel-Halle-Vilvoorde in het groot, denk ik onmiddellijk aan de faciliteiten. Mijnheer Destatte vond dat de Franstaligen moesten stoppen met hun annexatie-eisen in de Rand rond Brussel. Dat brengt mij bij de vraag wat u doet met de faciliteiten in dit viergewestenmodel.

4. Antwoorden van de genodigden

4.1. Antwoorden van professor Philippe Destatte

Philippe Destatte: Hoe moet men de rechten van de Vlamingen in Brussel vrijwaren? Door de Waalse invloed in Brussel te verminderen, dat wil zeggen: door het einde van de Franse Gemeenschap. Ik heb daarover geschreven in het boek naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Vlaams Parlement. Ik stelde dat de Fédération Wallonie-Bruxelles voorbijgestreefd is. Ze vormt volgens mij een

aanslag op de federale loyauteit. Het was een strategie om België de rug toe te keren. Dat blijkt uit parlementaire documenten. Indien Vlaanderen onafhankelijk zou worden, dan zou er een klein België overblijven dat zou bestaan uit de federatie van Wallonië en Brussel. Maar met de hypothese van een onafhankelijk Vlaanderen diende volgens mij op dat ogenblik geen rekening te worden gehouden. Het gaat hier om een confrontatiestrategie, niet om een samenwerkingsstrategie binnen een federalisme. Men creëerde een federatie binnenin het Belgische federalisme. Ik vind dat niet wenselijk. Als Waal zie ik niet waarom de Waalse Regering een voorkeursrelatie met Brussel zou aangaan, in plaats van met Vlaanderen.

Ik stel me die vraag ook met betrekking tot het territorium. Stel dat ik mij zou afvragen hoe ik vanuit een industriezone in Enghien relaties met Brussel zou moeten ontwikkelen. Ik zou mij beter afvragen hoe ik mij vandaaruit zou verhouden tot Gent omdat er daar een opmerkelijke wetenschappelijke en technologische dynamiek is in de biotechnologie. Wallonië ligt naast een van de meest dynamische regio's van Europa. Waarom zich dan prioritair tot Brussel richten? Daarom vind ik de Fédération Wallonie-Bruxelles niet wenselijk.

Toen men in 1970 de Franstalige Cultuurraad wilde installeren in Namen, voerden La Libre Belgique, Pourquoi Pas? en nog andere persorganen campagne in Brussel om het schandaal te hekelen dat de Walen Brussel verlieten. Van de weeromstuit heeft men die Cultuurraad dan naar Brussel laten terugkeren, zoals ook de Vlamingen van Mechelen naar Brussel zijn teruggekeerd. Dat heeft de zaken behoorlijk ingewikkeld gemaakt. Vandaag denk ik, los van dat model, dat het noodzakelijk is dat de Fédération Wallonie-Bruxelles wordt vernietigd – ik weet dat het een sterk woord is – omdat het een federatie is van Wallonië met Franstalig Brussel en dus op een fundamentele manier de Brusselse identiteit als tweetalige hoofdstad miskent.

Ik heb enkele denkpistes voorgesteld. Volgens mij moet er pariteit op alle niveaus zijn, ook al zou die pariteit kunnen betekenen dat we in eerste instantie een minister-president van Vlaamse origine zouden hebben. Waarom 'in eerste instantie'? Omdat we ons in een transitie bevinden. Als het model werkt, moeten we ons binnen twintig, dertig of vijftig jaar geen zorgen meer maken over Brussel. Dan doet het er niet meer toe of iemand van Vlaamse dan wel van Franstalige of Berberse afkomst is omdat de gemeenschappen als dusdanig zullen verdwenen zijn ten voordele van gefedereerde entiteiten.

Philippe Van Parijs sprak over pragmatisme. Dat is een sleutel. Als het bijvoorbeeld over onderwijs gaat, is het evident dat Wallonië het regionale onderwijs van Brussel financieel moet ondersteunen. Dat zeg ik ook in Wallonië, waar men zegt dat men zich in Brussel geen verlies van die bevoegdheid kan veroorloven omdat het onderwijs er door de immigratie sowieso al duurder is. Maar die immigratie zal ook naar Wallonië uitstromen.

Mijnheer Van Dijck, ik heb in 2019 inderdaad gezegd dat in een relatie tussen gefedereerde entiteiten de keuze tussen verschillende visies op de ontwikkeling van de samenleving misschien nog fundamenteler zal zijn dan de taalkwestie. In 1830 was de revolutie een accident. Men wilde die revolutie niet per se. Dat werd nog eens benadrukt naar aanleiding van de tweehonderdste verjaardag van de Université de Liège. Men had Willem van Oranje met veel zwier aan de kant gezet. Maar hij had in Luik toch maar die universiteit opgericht!? Hij had Cockerill toch toegestaan om er zich te vestigen!? Hij had Luik toch een buitengewone dynamiek geschonken!? Toch heeft men hem aan de kant geschoven. Niet omdat men malcontent was, maar omdat de politieke gebeurtenissen daarop zijn uitgedraaid. Men stond klaar om met Willem van Oranje te onderhandelen over het zogenaamde administratieve separatisme, een federalisme zoals men dat in Oostenrijk-Hongarije kende. En opeens waren we onafhankelijk! In 2019 heb ik bijgevolg gezegd

dat men in Wallonië maatschappelijke keuzes moet maken die nu nog onbevattelijk lijken – zeker als het Vlaams Belang een meerderheid zou verwerven.

Wat heeft er in de 19e eeuw voor gezorgd dat iemand als Jules Destrée een Waalse assemblee heeft willen oprichten en zijn brief aan de koning schreef? Hij had na een aantal verkiezingen begrepen dat, door toedoen van het meerderheidsstelsel en het algemeen meervoudig stemrecht, Vlaanderen homogeen katholiek was geworden, met daarnaast een liberaal en socialistisch Wallonië. Het discours ging dus niet over taal. Het ging erom dat men niet 'ad vitam aeternam' met een Vlaanderen wilde samenleven dat, zoals men het toen zei, klerikaal was en dat achteromkeek naar het ancien régime en niet vooruit, naar de industrialisering.

Nu hebben we een ander model. Maar er zijn nog altijd problemen van gehechtheid aan de democratie. Het zou kunnen gebeuren in 2024. De vernietiging van de Fédération Wallonie-Bruxelles is dus een element in de opheldering en de pacificatie van de relaties die we kunnen onderhouden.

Allessia Claes stelde een vraag over de zwakke schakels van het Belgische federalisme. Wat betreft de normenhiërarchie heb ik daarnet al gezegd dat ik denk dat het Belgische federalisme is gebouwd op de autonomie, bijna de soevereiniteit, van de gefedereerde entiteiten binnen hun eigen bevoegdheidsdomeinen. Vandaag terugkeren naar een logica van de normenhiërarchie zou een ondermijning zijn van een van de grondslagen van het federalisme. Men verwijst naar het Duitse model, maar dat verschilt sterk van het onze. Daar zijn er bevoegdheden die elkaar voortdurend bekampen. Zonder waardenhiërarchie kunnen ze daar niet werken. Wij kunnen het redden met onze exclusieve bevoegdheden. Wij hebben behoefte aan instrumenten om samen te werken. Ook al leidt het Overlegcomité niet altijd tot de gewenste resultaten.

De responsabilisering van de machtsniveaus is fundamenteel in de budgettaire kwestie. Wallonië kan maar baat hebben bij een federalisme met vier als het ophoudt met op kosten van Vlaanderen en Europa te leven. Dan vraagt men: wat doen we na het moratorium van tien jaar met de Financieringswet? Moet die dan niet heronderhandeld worden? Neen! Er moet niets heronderhandeld worden. Maar er blijven fundamentele problemen in de budgettering van het Waalse Gewest. Het gaat om zaken waaruit Vlaanderen zich heeft teruggetrokken, bijvoorbeeld de tewerkstellingssteun van 1,2 miljard euro per jaar voor de culturele verenigingen en de gemeenten. Dat moet volgens mij verdwijnen, zoals in Vlaanderen. Waarom geeft men nog 2 tot 2,5 miljard euro rechtstreekse steun aan de ondernemingen? Ik zeg niet dat men digitale startups niet moet steunen, maar de massieve ondersteuning moet verdwijnen. Anderzijds heeft een federalisme of een confederalisme geen zin als er geen solidariteit is. In het model van de N-VA zie ik dat de interpersoonlijke solidariteit nog altijd bestaat. Dat lijkt mij normaal. Ze bestaat in alle federale staten.

Ik heb het in mijn uiteenzetting twee keer over de Senaat gehad. In het begin dacht men aan een Senaat als ontmoetingsplaats voor de regio's. Jammer genoeg zijn de laatste hervormingen van de Senaat niet die richting uitgegaan, ook niet met de onrechtstreeks verkozenen. Ik stel voor dat we ons in het nieuwe model op de Kamer concentreren. We moeten ervoor zorgen dat het federale parlement goed functioneert. De Senaat speelt geen rol van betekenis meer. Niet meer als Tweede Kamer en niet als een Senaat van de Regio's, naar Amerikaans model.

We bevinden ons in een model van dialoog tussen verschillende entiteiten. In Wallonië is men niet te spreken over het model uit 2014 van de N-VA: 'het confederalisme is een separatisme'. Dat discours kennen we al van 1988, toen Jean Gol het erover had. In 1993 hoorden we het ook. De Franstalige liberalen zaten toen in de oppositie en hadden dus geen inbreng in de staatshervorming. Daarom zegden ze

dat het confederalisme gelijkstond met separatisme. Dat galmt nog altijd na in de pers en bij de verkozenen in Wallonië. Ik ben daartegenin gegaan.

Ik zeg niet dat het confederale model van de N-VA het beste model is, maar het is wel het model dat het helderst is. Alle Vlaamse partijen behalve het Vlaams Belang en de PVDA hebben al voor confederalisme gepleit. Dus moeten we dat model afwegen tegen het viergewestenmodel. We moeten dat samen bekijken, en dan zien wat er op het federale niveau kan blijven in een model waarin het confederalisme een uitgebreid federalisme is. Daarover kunnen we onderhandelen. In het compromis dat we dan zouden bereiken, zou ik mij als federalist kunnen terugvinden.

We zouden dan geen Belgisch parlement hebben met 150 volksvertegenwoordigers of een paritair parlement met 50 federale vertegenwoordigers, 25 uit Vlaanderen en Brussels Vlaanderen, en dan nog 25 uit Wallonië, Franstalig Brussel en Ostbelgien, maar een 'quadritair' Belgisch parlement met 60 confederale vertegenwoordigers: 15 uit elke federale entiteit. In dat parlement zou geen enkele wet goedgekeurd worden zonder een meerderheid in elke groep. Idem voor de ministerraad, die zou samengesteld worden uit twee ministers uit elke groep, acht ministers in totaal dus. Daar moet er een meerderheid zijn om iets goed te keuren. We moeten dat model uitproberen en zien wat het geeft. Ik zie niet in waarom morgen de Duitstaligen of de Franstalige Brusselaars op dezelfde manier zouden stemmen als de Walen, enkel om hen een plezier te doen.

Als het over de solidariteit tussen Wallonië en Brussel gaat, stel ik altijd dezelfde vraag. Bestaat er één enkel voorbeeld van solidariteit van de Franstalige Brusselaars met de Walen? Niemand kan mij een antwoord geven. Daarom heb ik u herinnerd aan de uitspraak van Jules Destrée in 1923: "Men vraagt ons om te manifesteren om het Frans in Gent of Antwerpen te verdedigen, maar wanneer zijn de franskiljons solidair geweest met de jonge Walen en met de Waalse arbeidersklasse? Nooit!" Dat is een fundamenteel element. We zijn met vier, elk met zijn eigen aspiraties. Morgen kunnen de Walen geminoriseerd worden door de Franstalige Brusselaars of door de Brusselaars die niet meer Franstalig zijn. Maar men zal toch rekening moeten houden met hun mening. In dat geval wordt er niet gestemd. In die logica moet iedereen akkoord zijn.

Dit model lijkt verwant met het Zwitserse model. In de Zwitserse nationale raad spelen geen krachtsverhoudingen, waarbij de ene tegen de andere stemt. Het zwaartepunt van de democratie speelt daar niet meer op het federale niveau maar op het niveau van de gefedereerde entiteiten. Dat vinden we terug in het confederaal model van de N-VA en ook een beetje in het model dat ik voorstel.

4.2. Antwoorden van professor Philippe Van Parijs

Philippe Van Parijs: Het 'België met vier' is 'une vraie bonne idée', maar inderdaad ook 'une fausse idée simple'. Daar ben ik het helemaal mee eens.

Allessia Claes vroeg welk ander buitenlands model ons zou kunnen inspireren. Het Zwitserse model, ook al heet het 'Confoederatio Helvetica', is een federaal, geen confederaal model. Het is niet confederaal omdat er geen beslissingen worden genomen door een soort samenkomst van de vertegenwoordigers van de verschillende kantons, waar elk van die kantons een vetorecht zou hebben. Het is een vorm van federalisme die louter territoriaal is, zonder 'gemeenschappen'. Toch zijn er tweetalige kantons. Het kanton Fribourg heeft Duitstalige en Franstalige scholen en is bevoegd voor beide. Het Zwitserse model kan ons zeker voor sommige aspecten inspireren.

In mijn boekje over de toekomst van België vermeld ik een lang gesprek dat ik had met de toenmalige voorzitter van de Zwitserse federatie, Micheline Calmy-Rey,

over waarom het Zwitserse model beter leek te functioneren dan het Belgische. Zij had drie antwoorden. Ten eerste vond zij het gemakkelijker om te functioneren met 26 dan met twee. Als je met twee bent, is het altijd de fout van de andere. Een stapje in de goede richting is dus van twee naar vier over te gaan. Ten tweede heeft men in Zwitserland federale partijen die in het hele land aanwezig zijn. Ten derde vormen de Zwitsers een volk ondanks de verschillende talen en godsdiensten – Zwitserland is diverser dan België – omdat ze vier keer per jaar allemaal tegelijkertijd over dezelfde onderwerpen moeten praten. Dat is de directe democratie in Zwitserland. Om de drie maanden wordt over een aantal bottom-up geformuleerde voorstellen gestemd. Het volk moet er zich dan over uitspreken. Hét Zwitserse volk, niet de volken van Zwitserland.

Essentieel aan confederalisme is de 'vetocratie': elk van de componenten van de confederatie moet ja zeggen om een gemeenschappelijke beslissing te kunnen nemen. Als we bijvoorbeeld op Europees niveau een standpunt moeten verdedigen – want België blijft als lidstaat in de Europese instellingen aanwezig –, zou het een ramp zijn als we maar met twee zijn om tot unanimiteit te komen. Met vier zou het een nog grotere catastrofe zijn. Daarom geloof ik helemaal niet in het confederale aspect van het model van Philippe Destatte. Ik ben het wel met hem eens dat we vier deelstaten met een sterkere identiteit nodig hebben.

Wat de financiële responsabilisering en de solidariteit tussen de gewesten betreft: u weet waarschijnlijk dat de grootste transferts in België van Brabant naar de rest van het land gaan, het bbp per capita is in Brussel veel hoger dan in de provincies en het belastbaar inkomen per capita is veel hoger in Vlaams- en Waals-Brabant dan in de andere provincies van het land. Het is doordat ons land langs de huidige gewestgrenzen is gefederaliseerd, dat het altijd lijkt alsof het vanuit Vlaanderen naar Wallonië gaat. Het gaat echter van Brabant naar de rest van het land. Het is niet altijd zo geweest: Luik en Henegouwen waren lang de rijkste provincies van het land. Henegouwen behoorde in 1900 tot de tien rijkste van de 172 regio's in Europa. Nu is Henegouwen 153e. Dat heeft niets te maken met het beleid in Wallonië maar alles met de dynamiek van het kapitalisme en het feit dat het nu niet langer een grote troef is om kolen te hebben en daarmee dichtbij staal te kunnen produceren.

Die ongelijkheden zullen blijven, maar ze zullen in de loop van de tijd veranderen, zij het dan grotendeels om redenen die niets te maken hebben met het beleid. Dat sluit niet uit dat de verschillende regio's gemotiveerd moeten worden om een goed beleid te voeren in het belang van hun eigen bevolking en daardoor ook van de federatie. Dit vergt een vorm van financiële responsabilisering. In mijn boek, *Belgium, een utopie voor onze tijd*, werk ik met het 'cappuccinomodel' een voorstel uit om solidariteit met responsabilisering te verzoenen. Maar economische efficientie is niet alleen een kwestie van voldoende financiële responsabilisering. Men mag niet onderschatten hoezeer de identiteit van belang is voor het economische dynamisme van een gewest. Dat is ook zo geweest in Vlaanderen. Men moet het volk kunnen mobiliseren. Daarin geef ik Philippe Destatte gelijk: het feit dat cultuur een zaak is van de Franse Gemeenschap en dat men geen cultureel beleid kan voeren in Wallonië is een zwakte voor Wallonië. In een België met vier zou Wallonië al die bevoegdheden op een coherente wijze in dezelfde regering hebben, en tegelijkertijd zou het dankzij de bevoegdheden inzake cultuur gemakkelijker zijn om aan de bevolking in Wallonië echt deze impuls te geven. Dat is ook in het belang van de andere onderdelen van het land.

Ik geloof dat er nood is aan een grondige hervorming van onze federale politieke instellingen. Er zit in de analyse van de 'twee democratieën' een belangrijk element, waar rekening mee gehouden moet worden. De formule van Bart De Wever is eigenlijk een modernere Belgische formulering van een oud thema van John Stuart Mill, die in het midden van de 19e eeuw zei dat men om democratisch te

kunnen functioneren een vorm van gemeenschappelijk 'fellow feeling' nodig heeft. Dit veronderstelt in het algemeen een gemeenschappelijke taal. Een despotisch regime kan eeuwenlang duren in een taalkundig divers rijk. Maar in een democratisch tijdperk moeten de politieke grenzen en de taalgrenzen samenvallen. Toch leg ik in mijn Belgiumboek uit dat we aan elkaar geplakt zullen blijven.

We moeten dus ondanks die taaldiversiteit zo goed mogelijk democratisch functioneren. Verschillende publieke opinies zullen blijven bestaan omdat de pers grotendeels in de twee talen functioneert. Maar de contacten worden nu vergemakkelijkt door de geweldig verbeterde automatische vertaling die de pers van de andere taalgemeenschap onmiddellijk leesbaar maakt. Dit geldt niet voor de mondelinge communicatie, waar het altijd beter zal zijn om een lingua franca te gebruiken of de taal van de ander te leren. Voor de schriftelijke communicatie evenwel maakt het wel een enorm verschil. Bij de jonge generatie is de kennis van het Engels nu veel groter dan die van de tweede landstaal en veel groter dan bij de oudere generaties. Dat maakt communicatie tussen jonge Vlamingen en Walen veel vlotter dan ze ooit geweest is. Toch zal een groot deel van het democratische gesprek in het Frans en het Nederlands blijven gebeuren. Daarom zullen de twee publieke opinies niet fusioneren en zal een voldoende aanwezigheid van beide in de regering en het parlement belangrijk blijven.

Mijnheer Slootmans, persoonlijk heb ik geen bezwaar tegen een regering die proportioneel zou worden samengesteld, in plaats van paritair. Ik geloof helemaal niet in een gelijke vertegenwoordiging van de vier deelstaten in de regering of het parlement, zoals door Philippe Destatte voorgesteld. Wel belangrijk is dat de twee taalgemeenschappen vertegenwoordigd zijn: om te blijven luisteren naar wat er gebeurt in de twee democratische gesprekken, en om het gevoel te laten heersen dat de minderheid wordt beschermd.

De Senaat heeft inderdaad geen zin meer, en de Kamer moet hervormd worden. Samen met Kris Deschouwer heb ik vijftien jaar geleden een 'echte federale Kamer' met een federale kieskring verdedigd en een 'Senaat zonder senatoren'. Vorige week tijdens het Re-Belwebinar met Karl-Heinz Lambertz vroeg Karel Verhoeven van De Standaard of het volgens hem tijd wordt dat er een federale kieskring wordt ingevoerd. Karl-Heinz Lambertz antwoordde: "C'est vraiment une très très bonne idée." Dan was het van "Ce n'est pas une panacée", enzovoort. Daar zijn we het allemaal over eens.

In het oorspronkelijke voorstel van de Paviagroep werd een quotum vastgesteld: negen Nederlandstaligen en zes Franstaligen. Dan kwamen er kritieken, onder meer van Bart De Wever. Tijdens een debat met Jean-Marc Nollet zei hij: "We zijn daar ook voor, maar dan 'one man one vote', geen quota." Dit lijkt me een bespreekbare variante. Men moet goed zien waarom zo'n kieskring van belang is. De leiders van alle partijen moeten vanaf het begin en niet alleen maar tijdens de regeringsonderhandelingen een discours houden voor het hele land. Men moet zich tot de hele bevolking richten als men op dat niveau wil regeren. Dat betekent ook dat men dan beschikbaar is voor de media van de andere kant. Dat zal een andere dynamiek opleveren.

In mijn boek stel ik voor dat er in de Senaat geen vaste senatoren meer zetelen maar wel mensen die op lange termijn denken. Dat kan met burgervergaderingen, gelote mensen die van de Kamer een opdracht krijgen om met betrekking tot een bepaald onderwerp na te denken over voorstellen op lange termijn. Zij mogen verkozenen raadplegen, experten, allerlei belangengroepen enzovoort. Zij kennen geen politieke druk omdat ze niet verkozen moeten worden. Worden die voorstellen goedgekeurd door een meerderheid in de Kamer, dan gaat het proces zijn gewone gang. Indien niet, dan komt er na een debat tussen die burgervergadering

en de meerderheid in de verkozen Kamer een referendum. De beslissing zelf mag nooit genomen worden door gelote burgers.

Mijnheer Rzoska en mijnheer Van Dijck vroegen hoe de rechten van de Nederlandstaligen in Brussel verzekerd zijn in een België met vier. Ik zei daarnet dat het aandeel van de Nederlandstaligen in Brussel is gedaald van 33 tot 16 procent. Het aandeel van de Franstaligen is ook gedaald: van 96 tot 87 procent die het Frans goed tot zeer goed beheersen. Maar tussen die 87 procent zitten ook alle Vlamingen van Brussel. De meeste Nederlandstaligen van Brussel, behalve dan enkele Nederlanders, kunnen goed tot zeer goed Frans.

Welke rechten moeten nu de Nederlandstaligen in Brussel hebben voor wat de diensten betreft? Ook rekening houdend met het feit dat 10 procent van de Brusselse bevolking geen Frans of Nederlands kan! 8 procent van de Brusselse bevolking kan geen Frans, Nederlands of Engels. Deze mensen moeten ook zorg krijgen in de hospitalen. Waarom zouden we dan speciale rechten blijven geven aan mensen die in het Frans of het Engels kunnen communiceren? De oplossing volgens mij is: meer mensen in Brussel Nederlandstalig maken. De meeste Nederlandstaligen in Brussel zijn helemaal geen Vlamingen. Ze zijn Nederlandstalig omdat ze Nederlandstalig onderwijs hebben gevolgd en alleen daarom wat beter Nederlands kunnen dan Frans. Zowel in het Nederlandstalig als in het Franstalig onderwijs is de meerderheid van de kinderen van buitenlandse afkomst, soms van de derde of vierde generatie. In beide gevallen spreken de meeste kinderen wanneer ze binnenkomen door toedoen van de omgeving beter Frans.

De overheid moet ervoor zorgen dat de publieke diensten efficiënt zijn voor de hele bevolking. De Nederlandstaligen in Brussel kunnen gewoonlijk veel beter Frans en Engels dan veel van hun Brusselse medeburgers. Dat betekent niet dat men een vorm van privilege mag blijven geven aan de Nederlandstalige minderheid, zelfs niet als het om pragmatische redenen gerechtvaardigd kan worden. Maar dat vergt sterkere argumenten dan de loutere verworven rechten. Ik wil u hier vooral op deze situatie wijzen omdat dat voor de democratische besluitvorming belangrijk is: men moet echt zien hoe Brussel veranderd is, hoe divers de bevolking er is, vooraleer men zich uitspreekt over wat als prioritair beschouwd moet worden inzake taalrechten.

5. Replieken van de leden van de werkgroep en aanvullende antwoorden

Andries Gryffroy: U gaat met uw voorstel over de Senaat uit van de veronderstelling dat het succes afhangt van de groep die wordt samengesteld en hoe hij wordt aangestuurd. Dat is helemaal niet zeker. Dan zegt u dat het resultaat wordt besproken in de Kamer. Als fier lid van dit Vlaams Parlement zeg ik: En wij dan?

Bijvoorbeeld over klimaat lopen de meningen tussen Zuid en Noord en tussen het federale en Vlaamse niveau zeer ver uit elkaar. In de vorige legislatuur hebben we beslist om een interfederale commissie op te richten. Wij hebben een klimaat- en energiespecialist in onze fractie in de Senaat. Maar de Senaat heeft een constructiefout. Wat als er in je fractie niemand gespecialiseerd is in een bepaalde materie? De interfederale klimaatcommissie heeft een resolutie goedgekeurd. Dit jaar is dat opnieuw gebeurd. Hoeveel mensen mogen aanwezig zijn? Hoeveel Nederlandstaligen en hoeveel Franstaligen? Van welke fracties? Enzovoort. Nu is iedereen die er iets van kent welkom. De hoorzittingen vervangen het burgerpanel. De goedgekeurde tekst wordt informatief afgetoetst. Maar de tekst krijgt pas draagwijdte wanneer hij in vijf parlementen wordt goedgekeurd: de drie regionale parlementen, de federale Kamer en de Duitstalige Gemeenschap. Het grootste probleem is de vertaling, die was niet correct. De Senaat moet dus worden omgevormd tot een ontmoetingsplaats voor regionale parlementsleden die gespecialiseerd zijn in het thema dat aan bod komt. Wat is uw mening daarover?

Ik ben verwonderd over uw pleidooi voor 'vetocratie' in het confederale model. We hebben dat al! Als de gewesten het ten aanzien van Europa over klimaat en energie niet eens zijn, dan is diegene die ons vertegenwoordigt in Europa verplicht om zich te onthouden, al dan niet met een stemverklaring. Dat is een vetocratie! Gelukkig maar dat we dat hebben!

Er is een roep om herfederalisering of om een scheidsrechtersrol voor de federale overheid. Nu komt de discussie over de kerncentrales eraan. Als Vlaanderen de gascentrale in Vilvoorde had goedgekeurd, zou men uitstappen – dat is wat nu zal worden gezegd. Dus moeten we Vlaanderen de arm omwringen, ook al is het zijn bevoegdheid. Dan zal het federale niveau arbitreren dat die centrale mag gestart worden. Idem voor de hoogspanningslijn in West-Vlaanderen, het Ventilusproject. Ook daar zou het federale niveau graag scheidsrechter zijn. De andere optie is: herfederaliseren. Hoe staan jullie tegenover de vraag dat het federale niveau scheidsrechter zou moeten zijn, of tegenover het herfederaliseren versus de vetocratie?

Kris Van Dijck: De laatste tijd hoorde ik een aantal mensen zeggen dat het Zwitserse model werkt. Ik geloof dat het gegroeid is. De referenda zijn typisch Zwitsers. Wij hebben er ooit een georganiseerd, en het land lag op apengapen.

Professor Destatte, het is heel belangrijk dat men zich binnen een democratie neerlegt bij een mogelijke nederlaag. Wanneer het Vlaams Belang de meerderheid zou halen, wat niet mijn keuze is, zou dat mogelijk kunnen verklaard worden door wat de Vlaamse kiezer ziet gebeuren in het Waalse landsgedeelte. Die spanning heeft vaak een economische achtergrond. U hebt gelijk: de staal- en kolenindustrie is inderdaad in de jaren zestig ten onder gegaan. Dat was een mondiaal economisch gegeven. Maar men mag zich daar zestig jaar later niet meer achter verschuilen. Ik heb ondervonden dat er in Wallonië wordt uitgepakt met het ene Marshallplan na het andere. Ik vind dat op zich positief want ik heb liever een buur die het goed doet. Soms zegt de oppositie hier dat we ervoor moeten opletten dat de Walen ons zullen voorbijsteken. Maar we moeten vaststellen dat die dynamiek er niet is gekomen.

Voorzitter, ik heb vorige week ook gevraagd hoe het komt dat wij economisch op wereldschaal niet staan waar andere kleine landen wel staan. Ik vraag mij af of dat geen institutionele reden heeft. Moet er niet sowieso veel meer duidelijkheid komen over de homogeniteit van de bevoegdheidspakketten? Op dit moment is dat niet het geval. Als men de volheid van bevoegdheid heeft, is men ook ten volle verantwoordelijk. Dan kan men de schuld niet in de schoenen van de andere schuiven. Hoever gaan we met die bevoegdheden? Willen jullie dat bepaalde bevoegdheden terug federaal worden? Maar dan zeg ik: zullen wij bevoegdheden terugbrengen naar een niveau waar het moeilijk is om regeringen te vormen? Zal dat het beleid verbeteren? Dit is een retorische vraag want mijn antwoord is: neen.

Karl Vanlouwe: Brussel ligt mij als Brusselaar maar ook als Vlaming na aan het hart. De Vlaamse Gemeenschap in Brussel heeft er een meerwaarde gecreëerd. Ik begrijp dan ook niet goed waarom men haar wil wegtrekken. Er is een succesvol Nederlandstalig onderwijs. 20 procent van de kinderen gaan naar het Nederlandstalig onderwijs. U zegt zelf dat er meer Nederlandstaligen moeten komen. Het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap zorgt daarvoor. Als men het Brussel zelf laat doen, is de aanwezigheid van het Nederlands niet gegarandeerd. Toen het niet de Vlaamse Gemeenschap was die het onderwijs in Brussel verzorgde, ging de Nederlandstaligheid achteruit.

Over twee weken stemmen we hier over de begroting. 5 procent ervan is exclusief bestemd voor Brussel. Dat is 1 miljard euro op jaarbasis. Dat gaat niet alleen naar Onderwijs maar ook naar Cultuur en Welzijn. Als iedereen erkent dat Vlaanderen

zo’n positieve bijdrage biedt aan Brussel, waarom zou het dan door de Brusselaars zelf moeten worden gedaan?

Ik weet dat voor u de territorialiteit van belang is. Ik kijk vooral naar de hoofdstedelijke functie in Brussel. Brussel is de hoofdstad van twee volken. Mijnheer Destatte, u bent directeur van het Institut Jules Destrée. Ik herinner mij de open brief: “Sire […] Vous régnez sur deux peuples. Il y a en Belgique, des Wallons et des Flamands; il n'y a pas de Belges.” Het verwondert mij dan dat er toch wordt gestreefd naar een tweeledigheid en dat er afstand wordt gedaan van de hoofdstedelijke functie, goed wetende dat de twee gemeenschappen in Brussel een meerwaarde hebben gecreëerd. Ik was een beetje geschokt door uw standpunt, dat het Nederlandstalig onderwijs moet bekeken worden zoals de Europese scholen. Alsof de Vlaamse Gemeenschap een buitenlandse macht is in Brussel, zoals er vroeger in Congo Belgische scholen waren. Ik ben daardoor gechoqueerd want het is ook mijn stad. Ik zie wat Vlaanderen hier voor die vele ketjes doet.

Philippe Destatte: Mijnheer Vanlouwe, toen Jules Destrée dat schreef, woonde hij in Brussel. Al het onaangenaams dat hij schreef over de Brusselaars, schreef hij toch als Brusselaar.

Tijdens het Waalse verval werd altijd naar Brussel gekeken. Wat zou de regering doen? Wat zou de Generale Maatschappij doen? Brussel, dat stond voor de burgerij die Wallonië in de steek liet. Maar Wallonië was in grote mate zelf verantwoordelijk voor zijn moeilijkheden. De regio had zich te weinig vernieuwd. Als Wallonië een eigen VEV had opgericht, of een eigen Kredietbank, dan zou de situatie anders zijn geweest. Vanaf 1970 heeft de Franse Gemeenschap dat belichaamd. Men voelde in Wallonië een soort van weerstand. Er waren weinig kranten die de Waalse stem vertolkten. De RTBF heeft altijd een negatief beeld opgehangen. Ook dat bemoeilijkt de relatie met Brussel.

De Walen zorgen wel voor zichzelf. Bijvoorbeeld door een decentralisering van de Franse Gemeenschap te vragen. Zelf heb ik gevraagd dat er een algemene leiding van culturele aangelegenheden zou komen in Namen. Dit naar het voorbeeld van de Franse regio’s, waar men een decentralisering kent van het Ministère de la Culture. Men heeft me geantwoord dat ik gek was. Men moet dan niet verbaasd zijn dat de Walen nu de ontbinding van de Franse Gemeenschap vragen, opdat zij alvast die dimensie zouden kunnen integreren.

Mijnheer Van Dijck, zodra men referenda organiseert, moet men de democratie aanvaarden. De volksraadpleging van 1950 was inderdaad een van de drama’s in onze onderlinge relatie. In Wallonië vond men het onaanvaardbaar dat de koning zou terugkeren. Wallonië verloor het referendum en begon een straatrevolte. De negatieve impact daarvan zet zich nog altijd door. Vandaar dat we zo voorzichtig zijn in ons pleidooi voor referenda. We moeten inderdaad de democratie respecteren, maar dat wil niet zeggen dat we alles moeten aanvaarden. We zullen in 2024 zien hoe Vlaanderen zal reageren als er in Namen een regering met de PTB tot stand zou komen. Dat zou onze relaties niet ten goede komen.

Moeten wij de bevoegdheden homogener maken? Ja. Neem de kinderbijslag. Ik vond het een slecht idee om de kinderbijslag over te hevelen. Idem voor de gezondheidszorg. Maar het is nu zo. Wel, nu beheren we dat elk op onze manier. In Wallonië is er geen budgettaire enveloppe voor het beheer van de kinderbijslag. Nu doet men een beroep op de eigen autonomie. De kinderbijslag moet in Wallonië niet dezelfde zijn als in Vlaanderen en Brussel. Zo heeft men bijvoorbeeld in Frankrijk geen kinderbijslag voor het eerste kind. Dat zou in Wallonië ook kunnen. Ik denk niet dat de klok nog kan worden teruggedraaid. Ook al is het de filosofie om homogene bevoegdheden te creëren en om de dynamiek van artikel 35 te

gebruiken. Dat wordt interessant wanneer we een echte staatshervorming moeten doorvoeren. Die moet op een globale manier worden aangepakt.

Met betrekking tot de Marshallplannen hebt u gelijk. Hebben ze gewerkt? We weten het niet. Misschien wel, misschien zou de toestand in Wallonië zonder die plannen nog slechter zijn geweest. Ik zeg al 25 jaar dat het voor die plannen aan de wil en de financiële middelen ontbreekt. Dat stelt opnieuw het beleid en het spel van de politieke partijen ter discussie. Men moet het belang van een politieke partij opzij kunnen zetten voor het algemeen belang. Daarvoor is een gemeenschappelijke cultuur nodig. De Walen moeten dat gezamenlijk aanpakken. Er mag geen verschil bestaan tussen Luik, Henegouwen, Brabant enzovoort.

Philippe Van Parijs: Homogeen betekent etymologisch 'van dezelfde soort'. Maar bijvoorbeeld inzake milieu moeten een aantal maatregelen op Europees niveau en zelfs op wereldniveau worden getroffen. Andere dan op nationaal, regionaal en ook op gemeentelijk niveau. Wat betekent 'homogeen' dan? Belastingen zijn er ook op verschillende niveaus. Ik geloof niet dat het concept 'homogene bevoegdheden' nuttig is om tot een optimale allocatie van bevoegdheden te komen. Andere concepten zijn niet nuttiger. Minister-president Lambertz zei vorige week tijdens het Re-Belwebinar over het verschil tussen persoons- en grondgebonden bevoegdheden dat dat alleen maar een soort van superstructuur is voor het verschil tussen de bevoegdheden die Vlaanderen wil blijven uitoefenen in Brussel versus deze die Vlaanderen aan Brussel wil geven.

Maar wat ik voor een optimale allocatie van de bevoegdheden wel relevant vind, is dat het heel slim is geweest van Vlaanderen om de twee executieven te fusioneren. In Wallonië is beroepsopleiding regionaal maar onderwijs is voor een andere regering. Ik begrijp dat Wallonië hetzelfde voordeel wil hebben als Vlaanderen. Hoe kunnen we dat mogelijk maken voor de drie andere deelstaten, om dan echt een coherent pakket binnen eenzelfde regering te hebben? Dat moet kunnen zonder een aantal dingen die goed functioneren te saboteren, bijvoorbeeld het Nederlandstalig onderwijs in Brussel — ondanks de beperkingen die ik straks heb vermeld in verband met de politieschool. Dat is de uitdaging. Het onderscheid tussen homogene en heterogene bevoegdheidspakketten is daarvoor geen nuttig onderscheid.

Er is inderdaad een element van 'vetocratie' in ons huidige systeem. Dat maakt deel uit van de pathologie van het Belgische federalisme. De connectie tussen vetocratie en confederalisme wordt heel mooi uitgelegd in 'Federalist Paper No. 20', dat is een document van een van de 'founding fathers' van de Verenigde Staten. De latere president James Madison analyseert er de 'imbecility' van de 'Belgic confederacy'. Gelukkig voor ons gaat het daar niet over België maar over het Nederland van de 18e eeuw. Dat was een ramp omdat Nederland een confederatie was, met een vetorecht voor elk van de provincies. Madison legt uit dat een confederatie voor de Verenigde Staten een 'mauvaise mauvaise idée' is en waarom een federale staat veel beter is. Mocht hij er toen niet in zijn geslaagd om de mensen te overtuigen, dan zouden de Verenigde Staten nooit geworden zijn wat ze vandaag zijn. Een federale kieskring is een element om die vetocratische dynamiek tegen te gaan. Maar het is niet voldoende. Als we met vier zouden zijn met elk een vetorecht zou een aanhoudende paralysie het gevolg zijn voor de vele beslissingen die nog samengenomen moeten worden. We moeten integendeel zorgen voor een versterking van het federale aspect in onze huidige instellingen en het vetocratische aspect verminderen door de dialoog die we nu voeren te versterken. Zo moet er een beter onderling begrip ontstaan.

Mijn voorstel voor de Senaat kan ook op de verschillende niveaus worden verwezenlijkt. Ook op het niveau van het Vlaams Parlement voor wat betreft de regionale bevoegdheden. Zelfs voor de bevoegdheden die federaal zouden blijven kan de

burgervergadering luisteren naar de verkozenen van de verschillende beleidsniveaus en de verschillende parlementen die daar iets over weten. We moeten daarmee experimenteren. Sommigen vinden dat we niet alleen gelote burgers moeten hebben in die deliberatieve vergaderingen maar ook verkozenen van het relevante niveau als leden, niet alleen als geraadpleegde gasten. In Ostbelgien en elders zijn dergelijke experimenten bezig. Zo kan men leren wat het beste kan werken.

Mijnheer Vanlouwe, men zegt dat Vlaanderen 1 miljard euro investeert in Brussel. Maar de Franse Gemeenschap investeert uiteraard veel meer dan 1 miljard euro in Brussel!

Karl Vanlouwe: Ik ken de exacte bedragen niet uit het hoofd. Onderwijs is de belangrijkste hap uit het budget van 1 miljard euro. 80 procent is afhankelijk van het onderwijs georganiseerd door de Franse Gemeenschap. Maar de Franse Gemeenschap investeert geen 5 miljard euro in Brussel. Verhoudingsgewijs investeert Vlaanderen dus bijzonder veel in Brussel. Dat heeft nog op de voorpagina van Le Soir gestaan, met de vraag waar de Franse Gemeenschap blijft om extra in Brussel te investeren.

Philippe Van Parijs: Ik zei dat de Franse Gemeenschap meer dan 1 miljard euro besteedt aan het onderwijs en de cultuur in Brussel. Dit zal wel veel meer zijn dan de Vlaamse Gemeenschap, maar ik aanvaard dat het proportioneel minder is. We zullen daarover binnenkort met Re-Bel een workshop houden, om te bekijken hoe het geld van de gemeenschappen in de drie gewesten exact besteed wordt. In het project van een België met vier moet men daar inderdaad rekening mee houden.

De fundamentele uitdaging, om het ‘bonne idée pas simple’ te verwezenlijken, is om alle deelstaten in staat te stellen even efficiënt als Vlaanderen te werken door de verschillende bevoegdheden in dezelfde regering te concentreren. Tegelijk moet men vermijden dat de dingen die in Brussel goed functioneren, in de eerste plaats het Nederlandstalig onderwijs, kapot zouden gaan. We moeten het goede behouden, maar ook het recht geven aan de andere deelstaten, inclusief Brussel, om zich alle gedecentraliseerde bevoegdheden toe te eigenen. Maar in Brussel zal dat vermoedelijk op een of andere, asymmetrische wijze moeten gebeuren.

Jules Destrée is — met Bart De Wever — de auteur die ik het meest citeer in mijn boek over de toekomst van België. Destrée schreef: “Cette population de la capitale, dont quelques échantillons épars existent en province, n'est point un peuple: c'est un agglomérat de métis.” En deze soort Belgen “semble avoir additionné les défauts des deux races, en en perdant leurs qualités”. Hij was geen grote fan van Brussel. Een eeuw later zei Jan Jambon in een interview met De Morgen ongeveer hetzelfde: “Brussel is geen volk. Het is een versnippering van vanalles en nog wat.” Over die versnipperde bevolking hebben ze gelijk. We moeten daarmee leven. Maar we moeten er toch voortdurend een volk van blijven maken, met mensen die zich nooit Walen of Vlamingen zullen voelen en die een grote diversiteit van moedertalen hebben. Meertaligheid is natuurlijk een heel belangrijk element van wat we daarvoor nodig hebben.

Op dit gebied ben ik tevreden met de evolutie in Brussel: van de N-VA tot het FDF gelooft niemand meer in een Vlaamse reconquista van Brussel, evenmin als in een ‘épuration linguistique’ in het voordeel van het Frans. Van de Brusselaars moeten we een veel betere meertaligheid verwachten: drietaligheid Frans-Nederlands-Engels plus alle moedertalen. Omdat het niet spontaan gebeurt, moet de prioritaire inspanning zijn: het versterken van het Nederlands. Het zal niet gemakkelijk zijn, maar het moet kunnen.

III. Hoorzitting van 24 januari 2022

Aan de hoorzitting werd deelgenomen door:
- prof. em. André Alen, KU Leuven;
- prof. Paul Van Orshoven, KU Leuven.

1. Toelichting door professor emeritus André Alen

André Alen: De grondwetsherziening van 1970 heeft de basis gelegd waarop alle staatshervormingen hebben voortgebouwd. Aan drie ervan heb ik meegewerkt. Nu krijg ik dikwijls de vraag waarom ik het geweer van schouder veranderd heb. Ik zal uitleggen waarom.

1.1. Situering van de concepten van gemeenschappen en gewesten

Zoals u weet, is de grondwetsherziening van 1970 gesteund op gemeenschappen en gewesten. Het concept van de gemeenschappen komt voort uit de Vlaamse eisen voor de erkenning van de eigen taal, cultuur en onderwijs. Het Studiecentrum tot Hervorming van de Staat erkende reeds in 1936 twee cultuurgemeenschappen en de staat diende zich aan deze dualiteit aan te passen. Toen al werd de benaming 'cultuurgemeenschappen' gebruikt, die ook gehanteerd wordt in de Grondwet van 1970.

Pas in 1980, met de uitbreiding van de bevoegdheid tot de persoonsgebonden aangelegenheden, werd de benaming gewijzigd in 'gemeenschappen'. Die uitbreiding is er vooral gekomen onder impuls van de Brusselse Vlamingen, die in de zeventiger jaren eisten dat alle Vlamingen – niet alleen de Vlaamse Brusselaars maar ook de Vlamingen uit de provincies – in Brussel in hun eigen taal zouden worden behandeld door de hulpverlenende instellingen in Brussel. Ik vermeld dat omdat volgens mij in de notie persoonsgebonden materies en hun totstandkoming, de band tussen Vlaanderen en Brussel het sterkst tot uiting komt.

Het concept van de gewesten komt voort uit de Waalse eisen voor een autonomie op economisch vlak. In zijn regeringsverklaring van 17 mei 1938 vermeldde eerste minister Spaak twee grote problemen. Beide problemen werden opgelost in de Grondwet van 1970. Ten eerste ging het Waalse economische leven achteruit: in 1966 overtrof het product per capita in Vlaanderen voor het eerst dat in Wallonië, mede dankzij de expansiewetgeving. Ten tweede vreesden de Walen geminoriseerd te worden wegens hun numerieke minderheid. Dat tweede probleem heeft geleid tot de grendelgrondwet van 1970.

Alle latere staatshervormingen hebben op deze basisconcepten voortgebouwd. Ik heb twee bemerkingen daarbij. Ten eerste: het was soms moeilijk om de grondwettelijk voorgeschreven scheiding tussen gemeenschaps- en gewestaangelegenheden volledig aan te houden, hetgeen tot uiting komt in de asymmetrieën. Ten tweede hebben de Vlamingen altijd geijverd voor een tweeledig gemeenschapsmodel en de Franstaligen voor een drieledig gewestmodel. Dat tweeledig gemeenschapsmodel heeft in 1980 geleid tot de 'fusie' van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest op basis van de Grondwet en van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De Franstaligen hebben geen gebruik gemaakt van die fusiemogelijkheid. Ze hebben in 1993 gekozen voor het gewestmodel: de mogelijkheid om bevoegdheden van de Franse Gemeenschap over te dragen aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie – de COCOF – wat eigenlijk een onderafdeling is van de Brusselse gewestinstellingen.

1.2. Waarom het geweer van schouder veranderen?

Ik ben trots te hebben mogen meewerken aan verschillende staatshervormingen, natuurlijk telkens binnen het kader van regeerakkoorden en politieke afspraken. Waarom heb ik het geweer van schouder veranderd? Twee elementen spelen daarbij mee. Ten eerste had ik dankzij mijn emeritaat als voorzitter van het Grondwettelijk Hof meer tijd om te reflecteren, ook buiten een politiek kader. Ten tweede viel dat emeritaat einde 2020 samen met het voorstel van de heer Magnette voor een België met vier. Dat was voor mij een bijkomende stimulans om te reflecteren over vijftig jaar staatshervorming.

Ik kwam daarbij tot dezelfde vaststelling als collega Vande Lanotte in een recente publicatie, namelijk dat de staatshervorming bij ons veel te complex is. Er is een toegenomen complexiteit, zowel qua bevoegdheidsverdeling als qua instellingen. Wat de bevoegdheidsverdeling betreft, verwijzen velen naar de pandemie en de gezondheidszorg. Maar in feite is sinds de zesde staatshervorming van 2014 de bevoegdheidsverdeling op verschillende domeinen heel ondoorzichtig, zoals de mobiliteit, de verkeersveiligheid en het tewerkstellingsbeleid. Dat is niet toe te schrijven aan de kwaliteit van de auteurs van de teksten maar aan de methode van de staatshervorming en vooral van de bevoegdheidsverdeling. Als men een bepaalde aangelegenheid principieel wilde overhevelen naar de gemeenschappen of de gewesten, dan was het alsof de bijzondere wetgever vreesde te ver te zijn gegaan en daarom gas wilde terugnemen. Een Franstalige collega, Francis Delpérée, heeft het ooit vergeleken met kantklossen, met de ene steek over de andere. Een andere collega heeft geschreven dat elke nieuwe bevoegdheidsverdeling reeds de kiemen van een volgende staatshervorming in zich draagt.

Op de instellingen zal ik niet verder ingaan, behalve op de Brusselse instellingen, die dadelijk nog aan bod komen. De asymmetrieën in de bevoegdheidsuitoefening en ook de territoriale overlapping van de verschillende deelgebieden versterken de complexiteit nog.

De negatieve gevolgen van die complexiteit liggen voor de hand. Ten eerste is er een democratisch deficit waarbij velen afhaken wegens een gebrek aan inzicht, niet alleen de burger maar ook gemeenteambtenaren en provinciale ambtenaren die toch veel moeten samenwerken met de gemeenschappen en de gewesten. Ten tweede is er de kostprijs en de financiële leefbaarheid van de vele instellingen, met een uitgebreid ambtenarenapparaat en te veel mandatarissen. Door de bevoegdheidsverdeling is het, ten derde, ook moeilijk om een efficiënt beleid te voeren. Daarom stelt Philippe Van Parijs, een voorstander van het model-Magnette, bijvoorbeeld voor om onderwijs te doen aansluiten bij beroepsopleiding en tewerkstelling.

1.3. Wat verstaat men onder een ‘België met vier’?

Het voorgaande heeft me doen nadenken over wat men verstaat onder een ‘België met vier’, een vlag die verschillende ladingen kan dekken.

Voornamelijk twee formules zijn bekend, waarvan de eerste stuit op het bezwaar van de Franstaligen en de tweede op het bezwaar van de Vlamingen. Daarom stel ik een mogelijk alternatief voor. De eerste formule is die van twee plus twee, met vier entiteiten, waarbij het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap over minder autonomie beschikken. Deze formule staat ook in de Proeve van Vlaamse Grondwet van 1996 en in de resoluties van het Vlaams Parlement van 1999, die wel als voorwaarde stellen voor die tweeledigheid van het federaal staatsbestel, dat er ook langs Franstalige zijde een fusie moet zijn tussen het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap. Die is er niet gekomen.

Vooral het verschil in statuut – dus het verschil in autonomie – van Brussel en de Oostkantons en daarnaast ook het bestuur van Brussel door Vlamingen en Franstaligen op voet van gelijkheid – zoals vervat in de resoluties – zijn zaken die de politieke haalbaarheid langs Franstalige zijde sterk hypothekeren. Ik herinner me dat de federale minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Annelies Verlinden, vorig jaar in Gent een toespraak gegeven heeft over dat model van twee plus twee voor de studenten van collega Carl Devos, wat een storm veroorzaakte bij de Franstaligen, vooral Brusselaars, en in mindere mate ook bij de Duitstaligen.

De tweede formule is de formule van de heer Paul Magnette, die bijgetreden wordt door de heer Philippe Destatte van het Institut Destrée. Ze stellen vier totaal gelijkwaardige entiteiten voor, vier deelstaten die de bestaande gemeenschappen en gewesten vervangen en hun bevoegdheden overnemen binnen hun grondgebied. Het grote voordeel is natuurlijk dat die vier entiteiten kunnen steunen op de taalgebieden, die territoriaal zeer goed begrensd zijn, zodat men geen overlapping meer heeft, zoals nu het geval is in Brussel met de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Toen ik op 22 april 2021 tijdens een webinar, georganiseerd door Re-Bel, met een concreet voorstel kwam om de band tussen Vlaanderen en Brussel te behouden, antwoordde de heer Magnette me dat ze langs Franstalige zijde mogelijk hetzelfde zouden kunnen doen. Dat heeft me nog meer doen nadenken over de redenen voor zijn model.

In dat model is Brussel zowel bevoegd voor de gewestmateries als voor de gemeenschapsmateries. In Vlaanderen is dat reeds het geval. Wallonië heeft dat gedeeltelijk doorgevoerd, omdat het Waalse Gewest sommige Franse Gemeenschapsbevoegdheden uitoefent in het Franse taalgebied. En de Duitstaligen hebben naast al de gemeenschapsbevoegdheden ook de gewestbevoegdheden die overgedragen zijn door het Waalse Gewest. Het gaat dus in feite enkel over Brussel.

De bedoeling is dat in Brussel de Brusselse deelstatelijke organen zowel de gewestmateries als alle gemeenschapsmateries – dus bijvoorbeeld ook het Nederlandstalig onderwijs – kunnen uitoefenen. Voor vele Vlamingen is dat onaanvaardbaar. Indien de deelstaat Brussel naast de gewestbevoegdheden alle gemeenschapsbevoegdheden erbij krijgt en uitoefent, derhalve ook in plaats van de Vlaamse Gemeenschap, wordt de band tussen Vlaanderen en Brussel verbroken.

Als zo'n model tien tot twintig jaar toegepast wordt, zal dat ertoe leiden dat het Nederlands in Brussel geen of nauwelijks nog een rol zal spelen. Dat is wat specialisten me zeggen. Mogelijk werd voor dat model moed geput uit de zesde staatshervorming van 2014, toen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd werd voor een drietal culturele aangelegenheden – krachtens artikel 4bis van de bijzondere wet op Brussel – inzonderheid de financiering en de subsidiëring van de gemeentelijke sportinfrastructuur en het opzetten van programma's voor beroepsopleidingen. Maar dat is een precieze en beperkte bevoegdheidsoverdracht voor het oplossen van precieze problemen, niet te vergelijken met het huidige voorstel om alle gemeenschapsbevoegdheden over te dragen aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (de deelstaat Brussel).

1.4. Persoonlijk voorstel van een 'unie met vier deelstaten'

Daarom heb ik een eigen voorstel gedaan, met drie randvoorwaarden. Ten eerste moet de band tussen Vlaanderen en Brussel behouden blijven voor de Vlaamse Gemeenschapsinstellingen in Brussel. Ten tweede moet er een vereenvoudiging komen in de Brusselse instellingen via een interne Brusselse staatshervorming. Ten derde moet er een uitvoering zijn van artikel 35 van de Grondwet – of een ander te redigeren artikel – dat ertoe strekt de residuaire bevoegdheden aan de deelstaten toe te kennen.

Ik heb dus ook gepleit voor vier deelstaten, ter vervanging van gemeenschappen en gewesten, maar ik maak één uitzondering – en dat is een groot verschil met het voorstel van de heer Magnette – namelijk dat ik voor de gemeenschapsaangelegenheden in Brussel de band tussen Vlaanderen en Brussel wil behouden. Zoveel verandert er dan ook langs Vlaamse zijde niet ten opzichte van de huidige toestand. In mijn voorstel blijven de normering én de financiering bij de deelstaat Vlaanderen, waarbij het Vlaams Parlement de decreten goedkeurt en de Vlaamse Regering de reglementen en besluiten ter uitvoering van die decreten neemt.

Ik denk dat het heel belangrijk is dat de financiering door de deelstaat Vlaanderen gebeurt, want eigenlijk spreken noch collega Destatte noch de heer Magnette over de financiering. Ze hopen wellicht dat, in een groot akkoord over de staatshervorming, het bekende principe van 'geld voor bevoegdheden' zal worden toegepast.

Vlaanderen besteedt jaarlijks ongeveer 1,1 miljard euro in Brussel voor de gemeenschapsinstellingen waarvoor het bevoegd is, wat neerkomt op 5 procent van de huidige Vlaamse bestedingen in gemeenschapsaangelegenheden. Alleen op die manier kan men volgens mij een kwalitatief Nederlandstalig onderwijs in Brussel handhaven. Dat besef groeit onder Vlamingen, want ook collega Vande Lanotte zegt in zijn bijdrage dat er een band moet zijn tussen Brussel en Vlaanderen voor cultuur en onderwijs. Hij vraagt zich evenwel af of een eigen onderwijssysteem wel zinvol is voor de 5,6 procent Brusselaars die enkel het Nederlands als thuistaal hebben.

In vroegere teksten heb ik het wellicht te ingewikkeld gemaakt voor wat de uitvoering van de normering betreft. Ik zou die inderdaad behouden bij de Vlaamse Regering. Maar bij de beraadslaging over gemeenschapsmateries zou ik de Vlaamse Regering aanvullen met de Vlaamse ministers van de Brusselse Regering. Ik denk dat die ministers uit de Brusselse Regering – momenteel zijn het er twee – de noden op het terrein zeer goed kennen en daarom betrokken moeten worden bij de normering. Dat is een idee dat ik ontleend heb aan collega Hendrik Vuye. Maar, zoals in deze werkgroep reeds terecht is opgemerkt, kunnen die ministers uit de Brusselse Regering de politieke verhoudingen in de Vlaamse Regering wijzigen, en daarom kunnen zij enkel een raadgevende stem hebben.

Een ander voorstel van de heer Vuye om de band te verstevigen, is om de zes Brusselaars die nu in het Vlaams Parlement zetelen ook verplicht te laten zetelen in het Brussels Parlement, in beide parlementen dus, zoals voor 2001 het geval was. Dat vind ik iets dat bediscussieerd kan worden. Maar voor de uitvoering op het terrein in Brussel vind ik het belangrijk dat die twee Vlaamse ministers van de Brusselse Regering met raadgevende stem betrokken worden bij de normering.

Kortom: de Vlaamse Gemeenschapsaangelegenheden in Brussel worden enkel behartigd door Vlamingen, namelijk het Vlaams Parlement, waarvan ook Brusselaars deel uitmaken, en de Vlaamse Regering, waarvan ten minste één Brusselaar deel uitmaakt én waarin voor de gemeenschapsaangelegenheden ook de (twee) Vlaamse ministers van de Brusselse Regering met raadgevende stem zetelen. In elk geval zou zo de band tussen Vlaanderen en Brussel behouden blijven en zelfs versterkt worden. Dat is mijn eerste randvoorwaarde.

Mijn tweede randvoorwaarde is een interne staatshervorming in Brussel door een belangrijke vereenvoudiging van de Brusselse instellingen. Journalist Charles Bricman schreef reeds in 2011 dat er meer dan duizend mandatarissen zijn voor een stad van ongeveer een miljoen inwoners. Persoonlijk vind ik dat het tijd is dat de Brusselse beleidsverantwoordelijken op dat vlak met voorstellen komen. Ze kunnen niet alles zelf oplossen, omdat dit ook grondwetgevend en wetgevend werk vergt. De voorstellen zijn ook door collega Vuye behandeld.

De Brusselse agglomeratie kan afgeschaft worden. Haar bevoegdheden worden reeds uitgeoefend door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie heeft quasi dezelfde samenstelling als de Brusselse Gewestinstellingen en kan ook opgeheven worden en haar bevoegdheden kunnen overgeheveld worden naar de deelstaat Brussel. Als men dat doet, moet men er wel voor zorgen dat men de beschermingsmechanismen voor de Vlamingen behoudt. Want wanneer in de verenigde vergadering van de GGC bijvoorbeeld beslist wordt over kinderbijslagen, moet er een meerderheid zijn in elke taalgroep. In de huidige Brusselse wetgeving betreffende het Brussels Parlement is dat niet altijd zo, wel voor bepaalde aangelegenheden, zoals de ondergeschikte besturen.

Over een ander punt wordt al decennialang gesproken. De negentien gemeenten, negentien OCMW's en zes politiezones zouden kunnen worden opgeheven en hun bevoegdheden worden overgedragen aan de deelstaat Brussel die dan zelf in districten kan voorzien. Daarvoor kan misschien gekeken worden naar de evaluatie van het Antwerpse voorbeeld.

Ten slotte vind ik, zoals de heer Vuye, dat het aantal parlementsleden in het Brussels Parlement teruggebracht kan worden van 89 naar 50: 40 Franstaligen en 10 Nederlandstaligen. Dan heeft men nog steeds een verhouding van 80/20. En de gewestelijke staatssecretarissen kunnen gewoonweg worden afgeschaft, want die maken zelfs geen deel uit van de regering.

De Brusselse instellingen zijn uitgebouwd op basis van Nederlandse en Franse taalgroepen. De Vlamingen genieten er van de waarborgen die de Franstaligen op federaal niveau hebben, zoals de pariteit in de regering, de alarmbelprocedure en soms een bijzondere meerderheid. Wat mij intrigeert, is dat volgens cijfers van januari 2021 75 procent van de inwoners van buitenlandse afkomst is. Wellicht is het voor hen veel moeilijker om zich in de ene of de andere taalgroep te herkennen, al zullen ze zich na verloop van tijd waarschijnlijk assimileren met de ene of de andere taalgroep. Daarover moet toch eens nagedacht worden.

De derde randvoorwaarde is de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet. Mark Eyskens heeft eens gezegd dat artikel 35 van de Grondwet het constitutionele monster van Loch Ness is: dat verschijnt soms, verdwijnt dan voor zeer lange tijd en komt opeens weer boven. Ik ga niet lang stilstaan bij de atypische wijze van ontstaan van ons federalisme. Wij zijn ontstaan vanuit een eenheidsstaat, waarin alle bevoegdheden oorspronkelijk berustten bij de centrale instellingen. De gemeenschappen en gewesten zijn pas later tot stand gekomen. In 1993 heeft men dan in artikel 1 van de Grondwet bepaald dat België een federale Staat is. Er zijn in de wereld weinig voorbeelden van federale staten die op een dergelijke centrifugale wijze zijn ontstaan. Bij zo'n federalisme is het logisch dat men de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten limitatief opsomt en dat de residuaire bevoegdheden bij de federale overheid berusten. Dat is nog altijd de huidige toestand.

Zoals u weet, werd bij de vierde staatshervorming artikel 35 in de Grondwet ingeschreven. Dat was toen een politieke deal. Artikel 35 houdt het volgende in. De Grondwet, eventueel met uitvoeringswetten, moet – zoals dat in de meeste federale staten het geval is – een limitatieve lijst van federale bevoegdheden bevatten en al het overige is voor de deelstaten – in de huidige Grondwet zijn dat de gemeenschappen en de gewesten. Dat is nog een argument om te komen tot alleen maar deelstaten. Artikel 35 van de Grondwet kan trouwens nog herschreven worden bij een grondwetsherziening. Men zou bijvoorbeeld, zoals in Duitsland, meer dan één lijst van exclusieve federale bevoegdheden kunnen maken, bijvoorbeeld een lijst van concurrerende bevoegdheden, al ben ik daar geen voorstander van omdat het niet tot onze gebruiken behoort en omdat de exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling een middel is om bevoegdheidsconflicten te vermijden. Als

men te veel concurrerende bevoegdheden zou invoeren, zou dit wegens de voorrang van de federale norm op de deelstatelijke norm ook voor de autonomie van de deelstaten problematisch kunnen zijn.

Het is evident dat de autonomie afhankelijk is van de lengte van die lijst of lijsten. Ik heb lijsten gezien van federale bevoegdheden die zo ruim zijn dat er eigenlijk van het residu niet veel meer overblijft. De autonomie van de gemeenschappen en de gewesten zou dan beperkter kunnen zijn dan nu het geval is.

Hierbij zijn twee vragen te stellen. Is het technisch doenbaar? En is het politiek haalbaar? Het is technisch doenbaar, al is het natuurlijk wel moeilijk. Alle artikelen van de Grondwet moeten herbekeken worden om te zien of ze in die lijst thuishoren of niet. Maar ik geloof wel dat men tot een lijst kan komen. Ik heb de oefening eens gemaakt en heb het partijprogramma van de N-VA van 2014 en de voorstellen van het Institut Destrée van 2021 naast elkaar gelegd. Die stellen allebei voor als federale bevoegdheden: landsverdediging, de openbare schuld, de coherentie van de buitenlandse betrekkingen, btw en accijnzen, de toekenningsvoorwaarden van de nationaliteit, de asielregeling en de federale politie. Zelf zou ik hier nu nog aan toevoegen: de coördinatie van de bestrijding van grote rampen en pandemieën. De voornaamste aangelegenheden waarin de lijsten – niet verwonderlijk – verschillen zijn gezondheidszorg, justitie, de pensioenen en de sociale zekerheid in het algemeen. Maar ook buiten artikel 35 van de Grondwet bestaan er meningsverschillen over deze aangelegenheden bij het overdragen van bevoegdheden. Technisch is het dus doenbaar, denk ik.

Is het ook politiek haalbaar? De Franstaligen hebben twee bezorgdheden, in de eerste plaats de toekomst van de sociale zekerheid. Ik meen ergens te hebben gelezen dat zonder de federale sociale zekerheid een vierde van de inwoners van Wallonië in hun bestaan bedreigd zou zijn. Als dat correct is, kan men de Waalse bezorgdheid natuurlijk wel begrijpen. Er zijn onder meer via de sociale zekerheid niet onbelangrijke transfers van Vlaanderen en van Brussel naar Wallonië. Maar het is geen volledig zwart-witbeeld, want wegens de vergrijzing is Vlaanderen voor de pensioenen vooral een ontvanger van Brussel en in mindere mate van Wallonië.

Ik ben geen specialist ter zake, maar de rechtsvergelijking maakt een onderscheid tussen inkomensaanvullende en inkomensvervangende regelingen. Inkomensaanvullende regelingen moeten geen federale bevoegdheid zijn. Een voorbeeld zijn de gezinsbijslagen, die trouwens al overgeheveld zijn. Inkomensvervangende regelingen, zoals pensioenen en werkloosheidsuitkeringen, zouden best federaal blijven.

Een tweede Franstalige bezorgdheid is dat artikel 35 en zijn uitvoering geassocieerd worden met confederalisme. Dat is ten onrechte, want niet de omvang van de bevoegdheden is determinerend maar wel of de bevoegdheidsverdeling bij de Grondwet dan wel bij een verdrag is vastgelegd. Vanaf een bepaald ogenblik – ik denk dat het begonnen is bij minister-president Van den Brande – is men een ruime autonomie voor de deelstaten ten onrechte gaan gelijkstellen met confederalisme.

Tegenover die twee bezorgdheden van de Franstaligen zou gesteld kunnen worden dat de uitvoering van artikel 35 aan de Franstaligen ook een zekere geruststelling kan geven, maar dan moet het beschouwd worden als een quasi-definitieve staatshervorming die rust en stabiliteit brengt. Dan kennen ze de einddoelen, want een van de vaak gehoorde bezwaren is dat die einddoelen telkens verlegd worden.

1.5. Naar een nieuwe Belgische Grondwet?

Ik ben een dromer. Zo droom ik stiekem ervan te komen tot een volledig nieuwe Grondwet naar aanleiding van de ‘bicentenaire’, tweehonderd jaar na de Belgische onafhankelijkheid of nog beter na de afkondiging van de Grondwet, dus in 2030-

2031. Is dat mogelijk? Ik geloof niet in een diepgaande hervorming tegen 2024. Daarvoor is de verklaring tot herziening van de Grondwet van 2019 te beperkt. De volgende herzieningsverklaring moet alleszins artikel 195 van de Grondwet bevatten om de herzieningsprocedure van de Grondwet erna te kunnen wijzigen. De ministerraad van 30 april 2021 heeft reeds een voorlopige beslissing in die zin genomen.

Een vraag die immers regelmatig terugkomt, is of onze grondwetsherzieningsprocedure niet te star is. Ikzelf ben nogal een voorstander van het Nederlandse model, waar geen onderscheid wordt gemaakt tussen de herzieningsverklaring en de herziening, maar wel tussen teksten in eerste lezing en teksten in tweede lezing. In eerste lezing kan men daar, met een gewone meerderheid in beide Kamers, eender welk grondwetsartikel herzien en hiervan een nieuwe tekst vaststellen. Die worden dan gebundeld en later, tegen de dag dat de gewone periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer worden gehouden, bekendgemaakt in het Staatsblad. Dit heeft dan de ontbinding van de Tweede Kamer en verkiezingen tot gevolg; er is derhalve ook een inspraakmogelijkheid van de kiezer. Na de verkiezingen kunnen de beide Kamers, in tweede lezing, de in eerste lezing vastgestelde teksten met een bijzondere meerderheid aanvaarden, zonder ze evenwel nog te kunnen wijzigen. Misschien is dit laatste een zwak punt, want wat als de politieke meerderheid bij de verkiezingen totaal zou wijzigen? In Nederland werd volgens de beschreven procedure in 1983 een totaal nieuwe Grondwet aangenomen. In de praktijk is gebleken dat de verkiezingen van 1981, voordat de tekstvoorstellen in tweede lezing werden aanvaard, helemaal niet in het teken stonden van de grondwetsherziening maar in het teken van het gewone politiek gekrakeel.

Wanneer men het Nederlandse model – al dan niet aangepast om een wijzigingsmogelijkheid bij de tweede lezing te behouden – niet genegen zou zijn, kan men artikel 195 zo wijzigen dat de Grondwet kan worden herzien binnen eenzelfde legislatuur zonder dat er parlementsverkiezingen tussenkomen, met een voldoende ruime reflectieperiode tussen een eerste lezing en een tweede lezing. De meerderheid van de constitutionalisten lijkt hiervoor gewonnen te zijn. Een nadeel van deze procedure is wel dat er geen enkele inspraakmogelijkheid van de bevolking, zelfs niet theoretisch, meer is.

Moet men in een zo ernstige aangelegenheid als een grondwetsherziening niet in een goedkeuring door de bevolking achteraf in een grondwetgevend referendum voorzien? Dat is ook iets waarover kan worden nagedacht. Ik ken natuurlijk de gevaren van een referendum, zeker in een tweeledig land. Maar schreef een Belgische Franstalige constitutionalist niet dat een land dat schrik heeft van een referendum geen bestaansrecht heeft?

1.6. Besluiten

Ik rond af met vijf korte besluiten. Ten eerste, wat België met vier betreft, denk ik, zoals de meeste Vlamingen, dat het Franstalige gewestmodel met vier de band tussen Vlaanderen en Brussel doorbreekt en dus ingaat tegen de principes van de Vlaamse Beweging. Ik heb een ander model voorgesteld, dat langs Vlaamse zijde eigenlijk niet zo veel verschilt van het huidige, tenzij dat de institutionele band tussen Vlaanderen en Brussel op het niveau van de regeringen en eventueel zelfs van de parlementen zou worden versterkt.

Ten tweede ben ik ervan overtuigd dat artikel 35 van de Grondwet de beste manier is om bevoegdheden te homogeniseren, al zal dat waarschijnlijk alleen maar een kans maken binnen het kader van een globale staatshervorming.

Ten derde, als die laatste niet mogelijk zou zijn, wat beschouw ik dan als een minimum minimorum? Ten eerste een fusie tussen de Franse Gemeenschap en het

Waalse Gewest. Dit werd reeds vooropgesteld in de resoluties van het Vlaams Parlement, maar men kan ze niet dwingen. Ten tweede een vereenvoudiging van de Brusselse instellingen, waarbij hetzelfde kan worden opgemerkt. Ten derde een herschrijving van sommige bevoegdheidsverdelingen om ze toch wat homogener te maken, waarbij een herfederalisering zeer uitzonderlijk moet blijven omdat het zeer moeilijk is om eventuele overhevelingen terug te draaien. Ten vierde een herziening van de procedure in artikel 195 van de Grondwet.

Mijn vierde besluit: buiten het opnemen van artikel 195 in de herzieningsverklaring vrees ik dat misschien zelfs dit mininum minimorum theoretisch zou kunnen blijven. Ik denk overigens dat de formule van 'geld aan de Franstaligen voor bevoegdheden aan de Vlamingen' niet meer kan werken. Vooreerst zullen de financieringsnoden na deze legislatuur zeer groot zijn. Vervolgens zou de kloof tussen Noord en Zuid, die toch al groot is, enkel verder toenemen. De formule van geld voor bevoegdheden zal dus wellicht niet mogelijk zijn, en ik zie geen andere stok achter de deur.

Mijn eindbesluit is dan ook: of men de weg van België met vier kiest of niet, het zullen volgens mij de financiële mogelijkheden zijn die zullen bepalen of en wanneer een nieuwe, zevende staatshervorming mogelijk is. Zoals steeds staan Brussel en de financiering daarbij centraal.

Ik wil tot slot nog een aanbeveling doen. Het kwam ook al ter sprake tijdens vorige zittingen: in België ontbreekt er eigenlijk een kenniscentrum inzake federalisme. Ik heb gelezen dat, overeenkomstig het in 2019 daartoe aangepast reglement van de Senaat zulk centrum bij de Senaat is opgericht. Er bestaat dus reeds een kenniscentrum, maar bij nader inzien is het vooral een – weliswaar zeer nuttige – databank met de teksten, hun parlementaire voorbereiding, de arresten van het Grondwettelijk Hof en de arresten en adviezen van de Raad van State met betrekking tot de opeenvolgende staatshervormingen. Een kenniscentrum moet echter veel meer zijn. Zoals collega Vande Lanotte denk ik dat de buitenlandse expertise inzake federalisme onontbeerlijk is. Er valt enorm veel te leren over federalisme in het buitenland. Ik denk dat men in België tot nu toe te weinig daarmee heeft gedaan, ofschoon Brussel het Europees centrum is, de binnenlandse professoren vele buitenlandse contacten hebben en sommigen ervan zelf experten zijn in regionale of federale landen. Tevens zouden ook experten inzake nieuwe participatievormen aan bod kunnen komen.

2. Toelichting door professor Paul Van Orshoven

Paul Van Orshoven: Collega Alen zei dat hij het geweer van schouder veranderd heeft, wat onder andere te maken heeft met het feit dat wij als emeriti meer tijd hebben. Dat is juist, al staan we minder stil bij de waan van de dag. Anderzijds hebben oudjes ook minder tijd (te gaan), en dus ben ik wat ongeduldiger geworden. Hoewel ik dan ook niet meer alles volg wat verschijnt, stel ik vast dat we soms alsnog tot dezelfde conclusie komen. Dat doet me denken aan de rupsketting voor tanks, die merkwaardig genoeg twee keer, onafhankelijk van elkaar, is uitgevonden.

Ik ga wat terughoudender zijn, want ik heb geleerd dat wij als technici voorzichtig moeten zijn met 'opportuniteitsoordelen' en ons moeten beperken tot onze technische deskundigheid. Uiteraard hebben wij over alles een mening, maar wij moeten niet de beleidsbeslissingen nemen die aan politici zijn voorbehouden. Dat is de essentie van de scheiding der machten. Uiteraard kunnen wij wel commentaar leveren en is er niets dat ons belet een eigen mening te hebben.

Wat is mijn mening? Ik ga korter zijn dan mijn voorganger, ook omdat hij heel veel gezegd heeft waarmee ik het eens ben. Na vijftig jaar wordt het geweer van schouder veranderd. Men kan ook zeggen: dat heet voortschrijdend inzicht. 'Il n'y a que

les imbéciles qui ne changent jamais d'opinion'. Zelf ben ik de afgelopen decennia zeer betrokken geweest bij het Belgisch staatsrecht in het algemeen en de staatshervorming in het bijzonder. Ik ben die staatshervormingscarrière overigens begonnen als medewerker op het kabinet van toenmalig staatssecretaris voor Hervorming der Instellingen De Bondt. Die werkzaamheden werden vroegtijdig beeindigd door de val van de regering-Tindemans in oktober 1978.

Ik heb de manier waarop wij er in België in geslaagd zijn vreedzaam samen te leven altijd vrij constructief gevonden. Dat was een vorm van multiculturaliteit avant la lettre, met Vlamingen en Franstaligen samen in een quasi-kunstmatig landje. Ik was daar nogal van onder de indruk, tot ik ben gaan beseffen dat het eigenlijk stilaan slecht ging functioneren. Collega Alen heeft al een aantal problemen opgesomd. Niet alleen de kostprijs maar ook de disfunctionaliteit, de contraproductiviteit van sommige bevoegdheidsverdelingen en dergelijke maken het systeem stilaan onwerkbaar. Een lelijk voorbeeld is wat we nu zien in het gezondheidsbeleid.

Het grootste probleem is de versnippering van de bevoegdheden. Bij het begin van de staatshervorming werden bevoegdheden maar mondjesmaat overgeheveld en werd het belangrijkste federaal gehouden. Toen was er trouwens niet of nauwelijks sprake van 'federaal', eerder van 'nationaal'. Die techniek van bevoegdheidsverdeling leidde tot veel heterogeniteit, in twee opzichten: niet alleen veel uitzonderingen op de toegewezen bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, maar ook het niet-toewijzen van samenhangende bevoegdheden aan dezelfde instantie, hetzij federaal, hetzij regionaal, hetzij communautair. Dat werd destijds coöperatief federalisme genoemd, maar dat coöperatieve leidde gaandeweg tot blokken aan elkaars been, waardoor niets tot een goed einde kon worden gebracht omdat uiteindelijk niet alleen tussen de politieke partijen en de fracties in de regeringen compromissen moesten worden gesloten, maar ook tussen de staat en zijn deelstaten of de deelstaten onderling. Dat is disfunctioneel geworden.

Hoe lossen we dat op? Men zou kunnen zeggen: we nemen die bevoegdheidslijsten en we schrappen daaruit de uitzonderingen. Dat kan uiteraard, wat mij betreft zelfs in de Grondwet. In de Grondwet staat bijvoorbeeld een uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs, met name voor de pensioenregeling, het diploma en het begin en het einde van de leerplicht. Maar dat zijn niet direct de meest prioritaire details die moeten worden aangepakt.

De ellenlange lijsten van de artikelen 5 en 6 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 vallen niet meer uit te leggen. Er is trouwens niemand meer die betrokken was bij de totstandkoming van de oudste bepalingen, die hun verantwoording in herinnering kan brengen. Snoeien is dus onbegonnen werk, laat staan het samenvoegen van homogene pakketten over de actuele bevoegdheidsgrenzen heen, en dat maakt mij moedeloos. Persoonlijk denk ik – maar ik probeer me echt te beperken tot mijn technische rol – dat er maar één oplossing overblijft, namelijk radicaal overstappen naar artikel 35 van de Grondwet, al weet ik dat het een grote stap is met meer consequenties dan op het eerste gezicht lijkt. Het principe is zeer eenvoudig: de residuaire bevoegdheden, dat wil zeggen alle bevoegdheden, behoudens uitzonderingen, moeten toekomen aan de deelstaten. Daarnaast moet er een lijst zijn van die uitzonderingen, en dat worden de exclusieve federale bevoegdheden.

Een eerste opmerking daarbij – zonder me voorlopig uit te spreken over de haalbaarheid – is dat men daar zeer zuinig mee moet zijn. Het heeft namelijk geen enkele zin om de huidige versnippering te vervangen door een nieuwe versnippering. Nu zit de versnippering in de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen, als men niet oplet zal de versnippering zitten in ellenlange telefoonboeken van federale, voorbehouden bevoegdheden.

Daarbij moet men trouwens ook het volgende in het achterhoofd houden: men zegt dikwijls dat iets een federale bevoegdheid moet zijn omdat het noodzakelijk is om dat samen te doen, omwille van de schaalvoordelen. Er zijn echter veel kleinere soevereine staten dan Vlaanderen of Wallonië. Ik denk aan Luxemburg en Denemarken: dat is daar best te doen. Op het vlak van de efficiëntie van bestuur ben ik daar soms zelfs oprecht jaloers op.

Maar dat heeft ook te maken met andere redenen. Ten eerste, schaalvoordelen blijken immers vaak veeleer schaalnadelen, zeker als de preferenties te zeer uitlopen. Dan moet men de bevoegdheden uit elkaar halen, onder het motto 'wat we zelf doen, doen we beter', althans 'dan kunnen we doen zoals we het zelf willen'. Subsidiariteit, weet u nog? Ten tweede vereist samenwerking niet noodzakelijk dat dat via een federaal niveau gebeurt, want men kan ook rechtstreeks samenwerken. Er zijn voorbeelden te over van internationale samenwerking waarvoor geen federale staat nodig was. Soms ontstaat er zelfs een combinatie – Europa is daar een mooi voorbeeld van – van samenwerking via enerzijds een federaal systeem, met de Europese commissie enzovoort, en anderzijds de Raad van Ministers, waar intergouvernementeel wordt gewerkt, dus een confederaal systeem. Laten we dus niet te snel zeggen dat iets noodzakelijk federaal moet worden behartigd.

Ik pleit voor uiterste zuinigheid. Collega Alen gaf daarstraks voorbeelden van zaken die absoluut in de lijst van federale exclusieve bevoegdheden moeten staan, waarover iedereen het eens zou zijn. Waarom zou dat noodzakelijk voor elk van die items zo zijn? Ik geef het voorbeeld van de politie. Luxemburg heeft ook een eigen politie. Die zal vroeg of laat wel eens geconfronteerd worden met een internationaal probleem. Daarvoor is Interpol evenwel uitgevonden, daarvoor zijn er andere mogelijkheden van samenwerking dan overheveling naar een hoger, 'grootschaliger' niveau. Ik spreek me niet uit over de opportuniteitskwestie, maar ik waarschuw voor die oude reflex van 'we gaan toch geen ongelukken zoeken door leerling-tovenaars aan te stellen'.

Wat artikel 35 van de Grondwet betreft, denk ik dat we het erover eens zijn dat dat alleen maar kan met één enkele soort deelstaten. Begin niet met artikel 35 toe te passen op gemeenschappen en gewesten tegelijk, want dan ontstaan er bevoegdheidsverdelingen tussen de gemeenschappen en de gewesten die wellicht nog erger zullen zijn dan de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen, de gewesten en de staat. Doe dat dus niet. Met andere woorden: de gemeenschappen en gewesten moeten vervangen worden door elkaar niet-overlappende deelstaten, tout court. Collega Alen heeft terecht opgemerkt dat, om artikel 35 uit te voeren, er sowieso een artikel in de Grondwet nodig is over de federale exclusieve bevoegdheden. Men moet de Grondwet dus wijzigen. Men moet van de gelegenheid gebruik maken om ook nog andere bepalingen van de Grondwet te wijzigen, daar zal diezelfde tweederdemeerderheid voor nodig zijn.

Ik denk dat men moet vertrekken van vier deelstaten, en dat zijn de deelstaten die beantwoorden aan de huidige vier taalgebieden, dus Vlaanderen, Wallonië, Brussel en wat tegenwoordig 'Oost-België' wordt genoemd. Ik ben er ook van overtuigd dat men in de regel moet uitgaan – overigens op straffe van schending van het gelijkheidsbeginsel – van identieke statuten, dus precies dezelfde bevoegdheden, tenzij bijzondere omstandigheden daarop een uitzondering wettigen. Ik denk daarbij aan Brussel – al ben ik misschien wat ver aan het gaan.

Ik denk dat men daar niet naast kan kijken: Brussel is een speciaal geval. De aparte behandeling van Brussel bestaat trouwens al. Ik vond het destijds een leuke uitvinding om de facto gemeenschapsbevoegdheden te geven aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, maar juridisch niet, omdat dat grondwettelijk niet mocht. Zo is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd gemaakt voor de persoonsgebonden aangelegenheden die niet aan de grote gemeenschappen zijn

toevertrouwd, dat is dus wat betreft de individuele personen en de bicommunautaire instellingen. De Vlaamse en de Franse Gemeenschap van hun kant zijn in Brussel bevoegd gebleven voor de unicommunautaire instellingen, net zoals dat het geval is op het vlak van het onderwijs, waarvoor de federale staat de residuaire bevoegdheid uitoefent. Dat principe is ook bruikbaar in de toekomst: Vlaanderen en Wallonië – als opvolger van de Franse Gemeenschap – zijn in Brussel bevoegd inzake een aantal kwesties, bijvoorbeeld onderwijs, maar alléén voor de overeenkomstige 'unicommunautaire' instellingen, de Brusselse deelstaat staat in voor de rest. En daarvoor is dan de omweg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overbodig geworden. Andere uitzonderingen zijn allicht aangewezen, bijvoorbeeld inzake bescherming van minderheden (alarmbel, dubbele meerderheid enzovoort).

Uiteraard is dat iets anders voor Brussel dan voor Vlaanderen en Wallonië. Maar bijzondere omstandigheden wettigen bijzondere maatregelen, zonder te overdrijven. Dus opnieuw, op straffe van schending van het gelijkheidsbeginsel, mag men alleen maar uitzonderingen maken indien en in de mate daartoe aanleiding bestaat. En Brussel lijkt me daartoe alvast aanleiding te geven.

Hetzelfde geldt voor de Duitstalige Gemeenschap, voornamelijk wegens de beperkte schaal ervan. Maar roep dat niet te vroeg: onze Duitstalige vrienden hebben niet noodzakelijk dezelfde preferenties als de Waalse, dus ik denk dat de deelstaat Oost-België groot en vooral verstandig genoeg is om met een volledige autonomie, vergelijkbaar met de andere, zelf te beslissen dat ze voor bepaalde zaken te klein zijn en die dus niet kunnen behartigen. Kunnen we dat niet samen doen, niet noodzakelijk alleen maar met Wallonië, maar ook met Vlaanderen? Waarom zou dat niet kunnen? Staatjes als Andorra en Vaticaanstad zullen ook wel afspraken gemaakt hebben voor het behartigen van zaken waarvoor hun schaal tekortschiet. Waarom moeten wij dat van hogerhand opleggen aan de Duitstaligen en hun autonomie amputeren? Geef hun het recht om zelf, in de gegeven omstandigheden, te kijken wat hun middelen zijn, hun mogelijkheden en hun wensen. Ik ben ervan overtuigd dat mensen met gezond verstand daarover zinvolle afspraken kunnen maken.

Collega Alen heeft een aantal zaken gezegd waarmee ik het helemaal eens ben en daar ga ik dus niet op in. Over een puntje verschil ik wel wat van mening met hem. Ik ben het ermee eens dat artikel 195 van de Grondwet moet worden herzien, maar ik denk dat de herzieningsprocedure heel eenvoudig moet worden gehouden. De eerste drie alinea's kan men samenvatten als volgt: 'de federale wetgevende macht heeft het recht de Grondwet te herzien'. En dan blijft nog alleen het aanwezigheidsquorum en het stemmingsquorum overeind.

Waarom zouden daar verkiezingen voor nodig zijn? Een verplichte tweede lezing? Als ik zie wat er momenteel gebeurt in de parlementen bij de tweede lezingen, heb ik het gevoel dat die meestal worden gebruikt als vertragingsmaneuver. Af en toe levert dat inderdaad wat verbeteringen op, maar die verbetering kan er ook zijn bij een facultatieve tweede lezing, zeker zonder dat daar verkiezingen tussen moeten komen. Want maak u geen illusies: de kiezer trekt zich die grondwetsherziening niet of nauwelijks aan. De politieke partijen zouden daarbij natuurlijk leiding kunnen geven, maar dat doen ze niet. Het verhaal van die grondwetgevende verkiezingen, in om het even welke vorm, is een overblijfsel van de elitaire democratie van de 19de eeuw, van het cijnskiesstelsel. Toen lag het inderdaad voor de hand dat wie ter stembus trok, zich afvroeg wat ze van zin waren met de Grondwet en daar een uitgesproken mening over had, maar die tijd is lang voorbij. Nu zijn de kiezers niet bezig met de Belgische Grondwet, ze weten nauwelijks wat dat is.

Wat Brussel betreft: collega Alen vermeldde dat slechts 5,6 procent van de Brusselse inwoners het Nederlands als thuistaal heeft. Maar voor de Brusselse bevoegd-

heid inzake onderwijs is dat cijfer volgens mij niet echt relevant, omdat het Nederlandstalig onderwijs in Brussel het onderwijs is van quasi heel Vlaams-Brabant. Ikzelf heb mijn schooltijd bijna volledig in Brussel doorgebracht en mijn kinderen hebben allemaal in Brussel schoolgelopen.

Bovendien, als er één aspect is van de voorbije vijftig jaar staatshervorming dat werkt, is het wel het Nederlandstalig onderwijs in Brussel. Het is dankzij de autonomie van de Vlaamse Gemeenschap op het vlak van de organisatie van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel dat dat Nederlandstalig onderwijs in Brussel is uitgebouwd tot wat het nu is. Ik weet niet of u het zich herinnert, maar destijds is het zogenaamde 'liberté du père de famille' ingevoerd, omdat de Franstaligen het niet leuk vonden dat de Vlamingen hun kinderen niet naar Franstalige scholen mochten sturen. Maar mede omdat het Vlaamse onderwijs er zo op vooruit was gegaan heeft dat ertoe geleid dat de Franstaligen hun kinderen naar Vlaamse scholen stuurden. Zeer vaak was de beweegreden daarvoor de kwaliteit van het onderwijs. Wat is dus het probleem met de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap voor de unicommunautaire instellingen, zeker als het gaat over cultuur en onderwijs?

Iets anders is wat we moeten doen met de federale culturele instellingen die in Brussel nog bestaan, evenals trouwens met de federale wetenschappelijke instellingen, ook buiten Brussel. Maar dat zijn details die achteraf besproken kunnen worden. Volgens mij moet dit bekeken worden vanuit het basisperspectief van 'voeten op de grond, vertrek van scratch, neem artikel 35 en corrigeer wat absoluut gecorrigeerd moet worden'.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

3.1. Tussenkomst van Caroline Gennez

Caroline Gennez: De analyse die hier werd gemaakt en die door ons allen gedeeld wordt, is dat wij een vreselijk complex land zijn en dat, mede door onze institutionele structuur, de kostprijs en de effectiviteit van het beleid vaak op de helling komen te staan. Ik denk daarom dat we versnippering moeten tegengaan en dat een nieuwe institutionele ronde nodig is. Die zal niet tegen 2024 rond zijn omdat de Grondwet onvoldoende voor herziening vatbaar is verklaard. Maar het zou mooi zijn om tegen de bicentenaire in een nieuw en helder verhaal te kunnen opereren.

Ik denk dat de twee sprekers hier heel duidelijk hebben aangegeven dat een model met vier deelstaten, zij het een asymmetrisch model, wel wenselijk en aan de orde is. Ik denk dat de structuur gewesten-gemeenschappen en de complexiteit binnen Brussel maar zeker ook binnen het Franstalig landsgedeelte, ertoe nopen over te stappen naar dit nieuwe model. Dat dat ook een asymmetrisch model zal zijn, dat er anders zal uitzien in Brussel en in Oost-België dan in Vlaanderen en Wallonië, lijkt me evident.

De Vooruitfractie is vragende partij voor garanties om de persoonsgebonden bevoegdheden in Brussel, als het op de Vlamingen aankomt, te verankeren. De vraag is natuurlijk wat een 'persoonsgebonden bevoegdheid' dan precies is. Is dat onderwijs en cultuur? Is gezondheid dat ook, of is dat toch eerder een grondgebonden bevoegdheid? Gezondheidsinstellingen in Brussel kunnen vaak niet de gewenste en vereiste dienstverlening in het Nederlands garanderen, omdat er te weinig Vlaamssprekende mensen actief zijn in die sector. Moeten we er dus niet eerder voor kiezen om zeer strikt te definiëren wat 'taal en gans het volk' is en daarvoor garanties vragen in Brussel? Voor gezondheidszorg lijkt mij de dienstverlening van essentieel belang, eerder dan de taal waarin die wordt verstrekt, ook al is het natuurlijk zeer belangrijk dat elke patiënt verstaat wat er precies met hem of haar aan de hand is.

Er is ook het verhaal van de financiering. Professor Alen bracht het al aan: voor die finale staatshervorming – we hebben zes staatshervormingen gehad de laatste vijftig jaar, wat betekent dat de meeste niet lang standgehouden hebben – moeten we proberen een duurzame oplossing uit te tekenen. Dat zal onvermijdelijk gepaard gaan met een hervorming van de Bijzondere Financieringswet. En ik denk dat we het institutionele verhaal en het verhaal van de financieringswet en de financieringsstromen binnen dit koninkrijk, hand in hand moeten organiseren. Het wijzigen van de Bijzondere Financieringswet zal waarschijnlijk op veel meer interesse kunnen rekenen bij onze zuidelijke landgenoten dan het louter institutionele verhaal. Ik heb dus een heel concrete vraag. Hebt u ook ideeën over de financieringswet, al ligt dat natuurlijk buiten uw eerste competentie?

Een tweede element is het zeer vaak aangehaalde artikel 35. De professoren zeggen dat het technisch doenbaar is om dat in te vullen en een lijst te maken met exclusieve federale bevoegdheden. Jan Velaers en ook Wouter Pas hebben eerder in deze werkgroep gezegd dat dat toch niet zo evident is. Evident is waarschijnlijk niets in dit land op institutioneel vlak. De heer Pas gaf aan dat het proces belangrijk is. Professor Velaers zei: het heeft alleen zin als het inderdaad tot een finale pacificatie leidt. Die residuaire bevoegdheden gaan naar de deelstaten en het moet mogelijk zijn om de toegewezen exclusieve federale bevoegdheden op te lijsten.

Ik heb daarbij een vraag over de exclusiviteit van bevoegdheden in ons institutioneel systeem. Er zijn nog veel problemen die op die manier niet opgelost raken. Bepaalde inhoudelijke uitdagingen blijven niet beperkt tot het grondgebied van een deelstaat. Ik geef het voorbeeld van de vliegwet en de geluidshinder. We krijgen dat niet opgelost, net omdat de regio's er blijkbaar onvoldoende in slagen om samen te werken. Mijn vraag is dan: hoe lost men de facto blokkeringen op als die exclusiviteit als dominant leidend principe blijft bestaan? Professor Van Orshoven zei dat dat moest gebeuren via samenwerkingsakkoorden, wat vandaag al in veel domeinen wordt toegepast. Maar bijvoorbeeld inzake klimaat slagen we er onvoldoende in om samenwerkingsakkoorden te realiseren. Ziet u een meerwaarde in een principe waarbij toch een zekere hiërarchie van normen wordt ingevoerd? Of zegt u dat de exclusiviteit een leidend principe moet blijven en dat de deelstaten maar moeten zien of ze erin slagen om samen te werken?

Tot slot heb ik nog een opmerking over de procedure tot herziening van de Grondwet. Ik denk dat een tweede lezing inderdaad op dit moment in onze parlementen niet voor de noodzakelijke kwaliteitsvolle meerwaarde zorgt. We zouden inderdaad naar een vereenvoudiging kunnen en moeten gaan. Ik hoop vooral dat er, ook vanuit dit Vlaams Parlement, redelijke en gedragen voorstellen kunnen komen voor een nieuwe staatshervorming die het België van de toekomst in een juiste en definitieve plooi legt en waarbij vooral de effectiviteit van het beleid groter is dan vandaag het geval is.

3.2. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: Dank aan de beide sprekers voor de bijzonder boeiende toelichtingen die ook een verduidelijking brachten ten aanzien van het idee van de vier deelstaten, waarvan wij aanvankelijk dachten dat het ging om het concept-Magnette, maar waarbij bepaalde randvoorwaarden werden geformuleerd. Sommigen spreken over vier deelstaten, anderen over twee plus twee, en een van uw collega's had het over een plus een plus een plus een. Dan komen we uiteindelijk ook aan vier, maar dan zullen er natuurlijk wel verschillen zijn.

Ik vond het bijzonder interessant, professor Alen, dat het systeem van de vier deelstaten, zoals voorgesteld door PS-voorzitter Magnette, Philippe Destatte maar ook Philippe Van Parijs, voor u onaanvaardbaar is omdat de band Vlaanderen-Brussel dan volledig teloor zou gaan. In uw eigen voorstel spreekt u wel degelijk

over vier deelstaten, maar met de nodige nuance en met voorwaarden, zoals het behouden van de band Vlaanderen-Brussel en de band Wallonië-Brussel, een interne staatshervorming – wat ik een stadshervorming noem – en artikel 35.

Maar waarover minder gesproken werd, terwijl er toch vragen over kunnen zijn, is de financiële draagkracht van twee van de vier deelstaten, en misschien moeten we al bijna zeggen bij drie van de vier. Ik denk dat het professor Van Orshoven was die zich afvroeg of die financiële draagkracht er wel is in Ostbelgien. Zal men de fiscale autonomie, als die tot de bevoegdheden behoort, ook voldoende kunnen dragen? Hetzelfde geldt voor Brussel. Zijn de bijkomende bevoegdheden ook financieel draagbaar in een stad als Brussel?

Ik vond uw voorstel met betrekking tot onderwijs zeer interessant. U hebt het evenwel niet gehad over cultuur en over welzijn. U zei dat de Vlaamse Regering, als het gaat over die bevoegdheden, uitgebreid zou moeten worden met de Vlaamse ministers uit de Brusselse Regering. Maar u weet dat er op dit ogenblik al zoiets bestaat: volgens de bijzondere Brusselwet hebben de Vlaamse en de Franstalige minister van de Franse Gemeenschap een raadgevende stem. Het omgekeerde systeem, waarvan ik een absoluut voorstander ben, bestaat dus al, waarbij Vlaanderen en de Franse Gemeenschap voor die bevoegdheden inspraak hebben in Brussel. Ze mogen niet meestemmen maar ze hebben een raadgevende stem.

De politieke realiteit is evenwel totaal anders. Ik stel daar in dit parlement regelmatig vragen over aan uw gewezen assistent, Benjamin Dalle. Het GGC-college heeft gedurende jaren noch de Vlaamse minister noch de minister van de Franse Gemeenschap uitgenodigd. Nu worden ze wel op de hoogte gebracht van wat er op de agenda staat, maar eigenlijk worden ze niet eens toegelaten. Het systeem waarbij de twee gemeenschappen in Brussel toch een bevoegdheid zouden hebben over gemeenschapsaangelegenheden in dat GGC-college, zorgt dus eigenlijk al voor de nodige politieke frictie.

Als u een ander systeem invoert, zijnde Vlaams-Brusselse ministers die in de Vlaamse Regering een bepaalde bevoegdheid hebben, in een andere politieke realiteit met een andere meerderheid en andere evenwichten, zal dit dan geen aanleiding geven tot dezelfde fricties?

Ik zie dus meer heil in het bestaande systeem: laat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd blijven in Brussel, met dus toch dat asymmetrisch systeem, en zorg ervoor dat de VGC op de ene of de andere manier betrokken wordt bij de uitvoering. In het verleden is Guy Vanhengel ooit tegelijk Vlaams minister en Brussels minister geweest, maar dat bleek agendagewijs niet haalbaar. Ik vraag me dus af of uw systeem politiek haalbaar is wegens de andere politieke realiteiten die er bestaan in Brussel, want die worden dan in die Vlaamse Regering binnengebracht.

Een andere bedenking heeft betrekking op de asymmetrie. We zitten hier en daar toch al met asymmetrische systemen. Brussel kent al een asymmetrisch systeem, waarbij vanuit de Franse Gemeenschap bevoegdheden gedelegeerd zijn naar de COCOF en waarbij de Vlaamse Gemeenschap dat niet gedaan heeft naar de VGC. We kennen ook de asymmetrie dat Vlaanderen een fusie gemeenschap-gewest heeft, terwijl Wallonië de Franse Gemeenschap heeft en ook nog het Waalse Gewest. In de politieke realiteit ziet men ook een andere dynamiek, waarbij Vlaanderen bijkomende bevoegdheden wil terwijl Wallonië en Brussel wat meer op de rem staan.

U hebt terecht de opmerking gemaakt dat we ook internationaal moeten gaan kijken. Ik denk aan het Verenigd Koninkrijk, dat geen federaal land is, maar een land waar er devolution is en waar ook de nations verschillende bevoegdheden hebben. Schotland heeft andere bevoegdheden dan Wales en Engeland. Schotland heeft de

meest vergaande bevoegdheden. Noord-Ierland heeft ook verschillende bevoegdheden. Er is een 'confederale koepel', al mogen we die term daar zeker niet gebruiken, met nations, deelstaten, die verschillende bevoegdheden hebben. Als ik het goed voor heb, is bijvoorbeeld onderwijs een bevoegdheid van Schotland, waarover het Schotse parlement beslist, maar blijft onderwijs ook nog een bevoegdheid van de UK. Het zijn dus eigenlijk concurrerende bevoegdheden. Maar de Schotse parlementsleden in Westminster stemmen niet mee over onderwijs als het gaat over de andere nations binnen het Verenigd Koninkrijk. Mijn vraag is dus: wat denkt u van een asymmetrisch systeem, rekening houdend met de verschillende politieke dynamieken in dit land? Evolueren we misschien naar een vorm van devolution? Eenvoudig zal het niet zijn, maar we zijn een complex land en ik pleit wel voor vereenvoudiging.

Ik denk dat die vereenvoudiging vooral in Brussel en langs Franstalige kant moet gebeuren. In de bijzondere wet wordt in artikel 5, §1, I, over de gezondheidsinstellingen een bevoegdheid overgeheveld, worden uitzonderingen bepaald waarop dan nog eens andere uitzonderingen worden voorzien. Professor Delpérée had het in dat verband over kantklossen. Soms wordt er een doos met bevoegdheden overgeheveld, waar dan via een bijzondere wet het een en ander wordt uitgehaald, om er daarna weer iets in te steken.

Wat artikel 35 betreft, zit ik volledig op uw lijn. We moeten inderdaad zo'n lijst met bevoegdheden opstellen. Ik heb recentelijk het Zwitserse systeem bestudeerd. De residuaire bevoegdheden liggen bij de 26 kantons en er zijn 7 federale ministers, met een roterend systeem, en 7 federale departementen. Er is een lijst met exclusieve bevoegdheden voor de confederatie en er zijn exclusieve bevoegdheden voor de kantons. Alles wat niet opgesomd is, komt toe aan de kantons. Iets minder positief vind ik het aspect van het Bundesgericht, het landsrecht, dat daar bestaat.

3.3. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy: Mijn kritiek is vooral gericht op het systeem van de vier deelstaten van de PS en Magnette, dat duidelijk een ruptuur voorziet tussen Vlaanderen en Brussel, zonder enige nuance. Samengevat hoor ik vandaag dat men voor vier deelstaten pleit, waarbij de Vlaamse Gemeenschap eigenlijk overeenkomt met de deelstaat, die haar rol en bevoegdheden in Brussel ten volle behoudt. Zit de vereenvoudiging in uw voorstel dan niet bijna volledig aan de Franstalige kant? Als ik het goed begrepen heb, komt het feitelijk neer op een hervorming en een afschaffing van de Franse Gemeenschap en gaat het in hoofdzaak over een politiek debat dat zich ginder afspeelt. Klopt dat?

Ten tweede, als de Vlaamse Gemeenschap in Brussel actief blijft en er haar persoonsgebonden bevoegdheden uitoefent, heb ik dan goed begrepen dat dat in de huidige en dus brede zin is? Blijft dus niet enkel onderwijs en cultuur, maar ook gezondheidszorg een persoonsgebonden aangelegenheid in uw model? Dat is belangrijk omdat collega Gennez daar duidelijk een ander idee over heeft en vindt dat dat een grondgebonden aangelegenheid is. Andere partijen vinden het niet belangrijk dat iemand in een ziekenhuis in zijn eigen taal kan uitleggen wat het probleem is, maar ik vind dat wel belangrijk. Blijft gezondheidszorg dus een persoonsgebonden materie in de volledige betekenis die we vandaag kennen? In een eerdere hoorzitting zei Dirk Dewolf van het Agentschap Zorg en Gezondheid dat we al een aantal bevoegdheden hebben op het vlak van zorg en welzijn en dat hij die wil versterken. Men mag die twee niet uit elkaar trekken. Als men dat nu wel doet en zegt dat bepaalde of nieuwe bevoegdheden op het vlak van gezondheidszorg geen enkele persoonsgebonden voeling hebben, dan trekt men die wel uit elkaar in Brussel, met alle praktische problemen van dien.

Stel dat de Franstaligen al hun bevoegdheden van de Franse Gemeenschap overhevelen naar de deelstaat Brussel, de deelstaat Wallonië en Ostbelgien: hoe ziet de samenstelling van de Brusselse Regering er dan uit als ze die bevoegdheden uitoefent? Is dat in pariteit of niet? Ik vermoed dat dat dan een hybride systeem zal zijn. Hoe ziet u dat precies? En die Franse gemeenschapsbevoegdheden, wat betekent dat voor de rol van de twee Vlaamse Brusselaars in de regering?

Ik stel die vraag omdat men in het model van Magnette zegt dat de bescherming van de Vlaming in Brussel overeind wordt gehouden. Maar als men doet wat hij voorstelt en alle bevoegdheden overhevelt naar het Brusselse Gewest, ook de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap, dan kan ik me echt niet inbeelden dat hij dan de pariteit in de Brusselse Regering overeind gaat houden, want dat kan nooit zijn bedoeling zijn. Ik hecht dus geen enkel geloof aan de bescherming van de Vlamingen in Brussel in zijn model, als men zo ver gaat als hij gaat. In uw model is dat een andere zaak. Maar mijn vraag is: als die bevoegdheden overgaan van de Franse Gemeenschap naar het Brusselse Gewest, hoe ziet de besluitvorming in de Brusselse Regering of in het Brussels Parlement er dan uit?

Wat artikel 35 betreft, sta ik helemaal open voor het voorstel om dat idee om te draaien. Zoals professor Van Orshoven zei, moet men dan beginnen met het vastleggen van de federale bevoegdheden, waarop dan uitzonderingen komen. Het blijft in essentie dus een politieke oefening. Zijn we in staat om te komen tot meer homogene pakketten? Ik denk dat artikel 35 zeker kan bijdragen tot het bekomen van meer homogene pakketten, wat niet wegneemt dat de politieke vragen die zich dan zullen opwerpen min of meer dezelfde zullen zijn. Wat dan de federale bevoegdheden zullen zijn, is natuurlijk de vraag waarover het echt zal gaan.

Mijn overtuiging is dat het institutionele model vereenvoudigd moet worden, zeker op het vlak van gezondheidszorg en de arbeidsmarkt. Het echte politieke probleem is echter de versnippering in het politieke en het partijpolitieke landschap. De polarisering die daar speelt, de afstand tussen politieke partijen die gegroeid is, is volgens mij een veel groter probleem om tot akkoorden te komen. Ik luister goed naar de voorstellen. Ik heb op dat vlak ook geen veto's of voorafnames, ik wil het gewoon goed vatten om te weten waarover het juist gaat en wat het kan opleveren op institutioneel vlak.

3.4. Tussenkomst van Klaas Slootmans

Klaas Slootmans: Er is vandaag een en ander duidelijk geworden. Een aantal stellingen van de heer Maddens over het model van professor Alen zijn nu uitgeklaard, vooral inzake de gemeenschapsmateries in Brussel. Maar professor Velaers heeft toch ook een aantal andere vraagtekens geplaatst bij dat vierdeelstatenmodel. Hij noemde dat 'une fausse idée simple'. Zijn belangrijkste argument was dat het eigenlijk ingaat tegen de historische ontwikkeling zoals u die geschetst hebt, die tweeledigheid die er steeds geweest is sinds 1970, waarbij alles werd opgesplitst in een Nederlandstalige en een Franstalige formule. Ik denk daarbij aan de pariteit in de Federale Regering, de manier waarop de taalgroepen een beroep kunnen doen op de alarmbelprocedure, de samenstelling van het Grondwettelijk Hof, de samenstelling van het Overlegcomité, de samenstelling van de samengestelde kamers van de Raad van State enzovoort. Als men naar een vierledigheid gaat, die die tweeledigheid moet installeren, dan kan men de vraag stellen, ten eerste of dat werkbaar en wenselijk is, en ten tweede of dat vanuit democratisch oogpunt ook wel billijk is, gezien toch de grote verschillen qua bevolkingsaantallen.

Een andere vraag die door professor Velaers naar voren is gebracht, is wat er in een constellatie met vier deelstaten gebeurt met de taalgroepen in Kamer en Senaat. Gaat men in dat viergewestenmodel werken met vier deelstaatgroepen in plaats van met twee taalgroepen? Daarop voortbordurend, wat gebeurt er in zo'n

model met de bijzondere wetten? Gaat men dan in elk van de deelstaatgroepen moeten zoeken naar een meerderheid? Dat zou namelijk impliceren dat het vetomodel van twee wordt uitgebreid tot vier, waarbij een deelstaat met 70.000 inwoners een soort van vetorecht krijgt, niet alleen in de grondwetgevende kamers maar ook in de instellingen die ik zonet heb aangehaald. Wat gebeurt er met de pariteit in de Federale Regering? Wat gebeurt er met de pariteit in de Brusselse Regering?

Wat de gemeenschapsbevoegdheden betreft, had professor Alen het over een extraterritoriale, normatieve bevoegdheid die door Vlaanderen zou worden uitgeschreven en die door Brussel zou moeten worden uitgevoerd. Daarbij zouden dan twee Vlaamse ministers in de Brusselse Regering zitten. Mijn vraag is heel concreet: wie zijn die Vlaamse ministers en in welk kiesgebied worden die verkozen?

Een ander tegenargument tegen dat viergewestenmodel is de reeds aangehaalde kleinschaligheid van het Duitstalig gewest. Ik denk daarbij vooral aan de overheveling van zware gewestbevoegdheden van het Waalse Gewest naar de kleine Duitstalige Gemeenschap, met negen gemeenten en 77.000 inwoners. Professor Van Orshoven is daar al op ingegaan en zei dat daarvoor samenwerkingsakkoorden kunnen worden ingevoerd als er een aantal verstandige mensen aan tafel zitten. Ik had graag de visie gekend van professor Alen over die overheveling van gewestmateries naar de Duitstalige Gemeenschap. Wat doet men in die context van vier deelstaten, ook met Ostbelgien, met de federale kieskringen? Gaat er dan een federale kieskring Ostbelgien komen?

Wat artikel 35 betreft, ben ik verheugd over wat de beide professoren daarover hebben gezegd. Professor Alen is exact geweest: het gaat om gezondheidszorg, pensioenen, sociale zekerheid en justitie.

André Alen: Ik heb de aangelegenheden opgesomd die min of meer gemeenschappelijk zijn in het partijprogramma van de N-VA en in het voorstel van het Institut Destrée. De discussie zal minstens gaan over die vier materies waarover ze fundamenteel van mening verschillen. Ik zeg 'minstens' omdat er vaak ook nog andere meningsverschillen zijn, maar het is thans niet de plaats noch het ogenblik om hierover tot in het detail te gaan.

Klaas Slootmans: Dat is een belangrijke verduidelijking. Ik had het anders begrepen.

André Alen: Er zijn minstens vier aangelegenheden waarover ze fundamenteel van mening verschillen, namelijk sociale zekerheid, pensioenen, gezondheidszorg en justitie. Collega Van Orshoven heeft vroeger veel rechtsvergelijkend onderzoek verricht over justitie en kan daar misschien op ingaan. Ik heb ook gezegd dat er, zelfs buiten het kader van artikel 35, eveneens moeilijkheden zullen zijn als men verdergaat met de huidige methode van bevoegdheidsverdeling, ook op het vlak van die vier aangelegenheden

Klaas Slootmans: Hebt u dan zelf een visie over hoe die federale lijst er in concreto zou moeten uitzien?

André Alen: Ik heb geprobeerd in de eerste opsomming de aangelegenheden aan te geven die, volgens de beide voormelde teksten, in de lijst van de exclusieve federale aangelegenheden zouden kunnen worden opgenomen, al zijn er ook op dat vlak nog verschillen, maar het was vooral om aan te tonen dat de oefening technisch doenbaar is. Zoals collega Van Orshoven heeft gezegd, zitten daar dingen in die er misschien ook uit kunnen. Ik denk aan de coherentie van de buitenlandse betrekkingen. We hebben nu een regeling inzake buitenlandse betrekkingen, bijvoorbeeld voor de gemengde verdragen. Moet dat nu geherfederaliseerd worden?

Volgens mij niet. Die opsomming was een illustratie van het feit dat een Franstalige instelling en een Vlaamse politieke partij tot een lijst kunnen komen die gedeeltelijk dezelfde is, maar ik heb niet mijn fiat gegeven aan die lijst.

Klaas Slootmans: Het is wel een opportuniteit waarbij een politieke afweging gemaakt zal moeten worden. Professor Van Orshoven is daar uitdrukkelijk niet op ingegaan maar ik had toch ook graag zijn visie hierover gekend.

Ik borduur verder op artikel 35 en de toch zeer uitgebreide verzelfstandiging van de deelstaten. Nu spreek ik politieke taal: het lijkt me niet ondenkbeeldig dat we in 2024 in het Vlaams Parlement tot een Vlaams-nationale meerderheid komen. Los van de strategie, zijn de twee Vlaams-nationale partijen in Vlaanderen wel van mening dat er een maximale, en liefst een absolute, autonomie moet komen inzake fiscaliteit, justitie, asiel, migratie en gezondheidszorg.

Het grote verschil zit in de vraag hoe we die stap realiseren. Volgens de confederalisten, die zichzelf soms ook de regalisten noemen, kan dat eigenlijk alleen plaatsvinden binnen een groot federaal akkoord, en dus onder meer middels artikel 35, met de implicatie dat men een Franstalige meerderheid zal moeten overtuigen om hieraan deel te nemen. Dat is toch geen onbelangrijke premisse, het lijkt mij ook een zeer surreële gedachte, zeker als het gaat over de overheveling van bevoegdheden als gezondheidszorg, fiscaliteit, justitie en sociale zekerheid.

De tweede piste, die de 'independisten' naar voren schuiven, werd zeer uitvoerig onderzocht door uw collega, professor Faucompret, verbonden aan VIVES. In zijn studie over Vlaamse onafhankelijkheid stelt hij een opeenvolging voor van twee fases. Eerst is er een soevereiniteitsverklaring in het Vlaams Parlement, op basis van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren, zoals vermeld in het Handvest van de Verenigde Naties. Vervolgens is er een onafhankelijkheidsverklaring. Tussen die twee fases dient er onderhandeld te worden over de staatsschuld en over de bestuurlijke aspecten in het kader van de boedelscheiding. Op dat moment komt men in een fase van internationaalrechtelijke ute possidetis, waarbij die nieuwe staat wordt afgebakend op basis van interne grenzen, die in dezen de taalgrens zou zijn, toevallig ook nog eens een gewestgrens.

Het ene kamp verwijt nu het andere Vlaams-nationale kamp dat hun strategie vanuit internationaalrechtelijk oogpunt totaal onmogelijk is en tot chaos zal leiden. Het andere kamp – Vlaams Belang – zegt dan weer dat de participationistische strategie totaal onrealistisch is omdat ze vertrekt vanuit de premisse dat men de Franstaligen mee moet krijgen en men zich eigenlijk onderwerpt aan het vetorecht van die Franstaligen. Mijn vraag aan u, twee eerwaarde constitutionalisten, is wat uw visie is op dat voorstel van Faucompret. Welke piste is vanuit internationaalrechtelijk en constitutioneel oogpunt de beste weg? Mocht de grootste entiteit van dit land, Vlaanderen dus, het initiatief nemen om eenzijdig uit de federatie te stappen, leidt dat dan automatisch tot een soort van 'dismembratio', waarbij de verschillende staten op één bepaald territorium uiteenvallen en geen rechtspersoonlijkheid meer hebben?

Als we het hebben over wat grondwettelijk al dan niet mogelijk is, zei Bart De Wever in 2012 in het Belang van Limburg het volgende: 'Ik geloof niet meer in een klassieke staatshervorming. In dit land zijn de grootste veranderingen buiten de Grondwet gebeurd. We gaan voor de shock. Dat kan gebeuren zonder chaos of revolutie. In 2014 moet een consensus mogelijk zijn rond confederalisme. De Grondwet moet daarvoor terzijde worden geschoven. Dat gebeurde eerder al met het algemeen stemrecht.'

Een aantal andere grote hervormingen zijn buiten de Grondwet veruitwendigd. Vlaams minister-president Jambon zei enkele weken geleden in Het Laatste

Nieuws: "Als een meerderheid van de Vlamingen onafhankelijkheid wil, dan moeten we dat gewoon kunnen doorvoeren." De journalist reageert daarop: "Ook als dat tegen de Grondwet is?" Jambon antwoordt: "Zoiets is per definitie tegen de Grondwet. Vrouwenstemrecht is hier ook eerder ingevoerd dan de Grondwet toeliet. De Grondwet moet zich aanpassen aan grote maatschappelijke evoluties. Als een meerderheid van de Vlamingen voor onafhankelijkheid wil gaan, dan kan niemand ons daarin stoppen. Wat de rest daarvan vindt, is irrelevant."

Mijn vraag aan de genodigde constitutionalisten is heel concreet: wat is, vanuit grondwettelijk of vanuit internationaalrechtelijk oogpunt, de best te bewandelen piste als Vlaanderen unilateraal of bilateraal uit de Belgische constructie wil stappen?

Ik wil het nog kort hebben over de erkenning door Europa. Het is altijd een zeer gevoelige materie vanwege het domino-effect dat binnen de Europese Unie zou kunnen worden gegenereerd. Ik denk onder andere aan wat in Catalonië is gebeurd. Als u objectief advies zou moeten geven, welke voorbereidende stappen zal Vlaanderen dan moeten zetten om een dergelijke erkenning van Europa in de wacht te slepen? Beschikt Vlaanderen daarbij internationaalrechtelijk over de nodige voorwaarden en over de nodige legitimiteit om zich tot een soevereine en onafhankelijke staat om te vormen?

Wat is het statuut van Brussel in zo'n post-Belgisch scenario? Brussel wordt altijd beschouwd als een groot probleem. Binnen het Vlaams-nationale kamp zijn daar ook grote meningsverschillen over. Sommigen vinden dat men Brussel volledig moet loslaten, anderen vinden dat Brussel een soort van Washingtonstatuut moet krijgen, weer anderen willen Brussel een soort van hoofdstedelijk statuut geven. Wat is in het kader van een eventuele Belgische ontbinding uw visie op Brussel?

3.5. Tussenkomst van Stijn Bex

Stijn Bex: De vraag die collega Slootmans stelt over de Vlaamse onafhankelijkheid, stond ook hoog op mijn lijstje. Ik kijk daarbij in eerste instantie naar professor Van Orshoven, die altijd uitlegde dat het parlement uiteindelijk de instelling is die de Grondwet interpreteert. Onder andere professor Maddens bracht eerder in deze commissie de piste naar voren waarbij de Vlaamse meerderheid, die zich eventueel na de volgende Vlaamse verkiezingen zou ontwikkelen, hier in het Vlaams Parlement verklaart: we hebben eindelijk ons doel bereikt, Vlaanderen is onafhankelijk. In de piste die professor Maddens hier verdedigd heeft, wordt daarmee niet alleen het Vlaamse Gewest bedoeld, maar het Vlaamse Gewest en het Brusselse Gewest, die samen als Vlaanderen beschouwd zouden worden en waarbinnen de Franstaligen nog als minderheid beschermd zouden worden. Blijkbaar is de Vlaamse minister-president die piste genegen. Het lijkt me interessant om van de professoren te horen of zij denken dat het Vlaams Parlement, op het moment dat die situatie zich zou voordoen, daar effectief die rol kan spelen en wat daarvan de institutionele gevolgen zouden zijn.

Professor Van Orshoven, u stelde voor om tabula rasa te maken omdat het nu te ingewikkeld is. De deelstaten zouden dan maar moeten bekijken of er eventueel uitzonderingen nodig zijn. Over de Duitstalige deelstaat zegt u dat die zal kunnen onderhandelen. Over Brussel lijkt u eerder te zeggen dat het federale niveau moet bepalen wat Brussel mag doen. Misschien kunt u dat wat verduidelijken, want aan uw mimiek te zien heb ik het verkeerd begrepen. Bij de uiteenzetting van professor Alen over het België met vier had ik het gevoel dat we vrij dicht blijven bij wat vandaag bestaat. De collega's hebben het al aangehaald: de gevraagde veranderingen situeren zich vooral langs Franstalige zijde.

Ik ben zelf een van de zes Vlaamse Brusselaars in dit Vlaams Parlement. En als ik mij op het eerder politieke luik en niet het institutionele luik begeef, stel ik het volgende vast. Als men uit Berlijn rijdt, een Land in Duitsland met een grote autonomie, rijdt men, eenmaal de grens gepasseerd, kilometerslang door velden. Daar is niets. Als men Luxemburg bekijkt, dat minder dan Brussel ingebed is in een Vlaams- en Waals-Brabantse context, merkt men zeer veel verbanden. Dat is een kanttekening die ik maak bij het feit dat u, wat mij betreft, nogal gemakkelijk zegt dat we evengoed bestaande voorbeelden kunnen volgen.

Ik heb ook een kanttekening bij wat hier gezegd is over het Nederlandstalig onderwijs in Brussel. Het klopt dat 5,6 procent van de leerlingen in Brussel het Nederlands als thuistaal heeft. Maar dat betekent niet dat 94,4 procent het Frans als thuistaal heeft. De overgrote meerderheid komt uit een taalgemengd gezin, waar Frans noch Nederlands de voertaal is. Zoals bepaald in de Brusselnorm, neemt Vlaanderen de verantwoordelijkheid voor 30 procent van de Brusselse jongeren. We slagen er nu in om dat voor 20 procent te doen, wat een enorme vooruitgang betekent, maar eigenlijk zouden we tot 30 procent willen komen. Vlaanderen krijgt daarvoor geld van de federale overheid, waarmee het investeert in onderwijs in Brussel. Als Vlaanderen 1 miljard euro investeert in Brussel, dan is dat voor een groot stuk omdat Vlaanderen institutioneel gezien geld krijgt om dat onderwijs in Brussel te verzorgen. Ik vind het dus een iets te gemakkelijke redenering om te zeggen dat Vlaanderen 1 miljard euro investeert in Brussel. Als we institutioneel zouden beslissen dat het Brussels onderwijs niet meer door Vlaanderen moet worden georganiseerd, zal Vlaanderen logischerwijze ook minder geld krijgen om daarin te voorzien. Die kanttekening wilde ik toch even maken.

Ik wil het nog hebben over de structuren in Brussel. Laat me heel duidelijk zeggen dat ik een absoluut voorstander ben van vereenvoudiging. Professor Alen, u doet daarvoor een aantal interessante suggesties waarbij ik een aantal vragen heb. U stelde voor om twee Brusselse ministers – ik neem dan aan dat dat de Brusselse ministers in de huidige Brusselse Regering zijn – bij beslissingen over gemeenschapsaangelegenheden deel te laten uitmaken van de Vlaamse Regering. Nu zou dat ertoe leiden dat de Vlaamse meerderheidspartijen – N-VA, Open Vld en CD&V – uitgebreid worden met een lid van Groen en een lid van Open Vld. In theorie had het ook een lid van Groen en een lid van Vooruit geweest kunnen zijn. Dan komt men tot een ingewikkelde politieke situatie, omdat de Vlaamse Regering beslist als college, in consensus. Bovendien lijkt het nogal moeilijk om een regering te laten vallen die samengesteld is uit twee verschillende regeringen. Ik stel me dus vragen over hoe dat in de praktijk kan werken.

Een andere vraag die ik graag aan uw oordeel onderwerp, is de mate waarin we het systeem voor het Vlaams Parlement zouden kunnen toepassen op het Brussels Parlement. Ik verduidelijk. Eigenlijk zijn dit twee parlementen, waarbij ik, als ik in de commissie Mobiliteit zit, mag meestemmen over gewestmateries. Als ik op woensdag in de plenaire vergadering zit, mag ik bij ongeveer de helft van de stemmingen niet deelnemen omdat het gaat over gewestmateries. Zou men het Brussels Parlement ook niet op die manier kunnen organiseren, waarbij men bij materies van de GGC de dubbele meerderheid moet behouden? Bij een materie waarvoor alleen de Franstalige collega’s bevoegd zijn, zouden dan enkel de Franstaligen mogen meestemmen en omgekeerd, zoals nu het geval is in het Vlaams Parlement. Bij een stemming over de VGC zouden alleen de Vlaamse leden mogen meestemmen, met het verschil dat het dan niet over ordonnanties gaat.

Dat heeft volgens mij het voordeel dat men voor een stuk afraakt van het cliché dat België te veel parlementen heeft, maar ook dat men in zo’n parlement samenwerking mogelijk maakt. Waarom zou er in het Brussels Parlement bijvoorbeeld niet gemeenschappelijk gediscussieerd mogen worden over onderwijs? Er zijn een heel aantal uitdagingen rond onderwijs die zich in Brussel op een vrij uniforme

manier stellen, ongeacht of men nu over Nederlandstalige, Franstalige, tweetalige of anderstalige leerlingen spreekt. Dat betekent nog niet meteen dat men alle zeggenschap van de Nederlandstaligen opgeeft. Maar dat betekent wel dat men meer dialoog en openheid creëert. Vindt u dat principe een interessante denkpiste: één Brussels Parlement dat, zoals het Vlaams Parlement, afhankelijk van de bevoegdheden, anders samengesteld is qua stemgerechtigden?

Ik moet vaststellen dat u allebei nogal streng vasthoudt aan de stelling dat Vlaanderen in Brussel moet kunnen blijven beslissen over waarover het vandaag mag beslissen. Daarbij komt wel dat in het scenario waarbij artikel 35 effectief wordt ingevuld, het aantal bevoegdheden dat bij die Vlaamse Gemeenschapscommissie – bij de Vlaamse Regering voor Brussel dan – zou liggen, sterk wordt uitgebreid. Of ziet u het eerder als het behouden van de bevoegdheden van vandaag, dus onderwijs, cultuur en welzijn? Hoe moet dat in de toekomst evolueren?

Vanuit een Brusselse invalshoek wil ik wel de bemerking maken dat de visie in Brussel over onderwijs vaak anders is dan die in de meerderheid van het Vlaams Parlement. Zo zijn veel mensen in Brussel vragende partij voor meertalig onderwijs. Vorige week werd in de commissie Onderwijs het Inschrijvingsdecreet besproken. Als de inschrijvingen in Brussel op een vergelijkbare manier zouden worden georganiseerd, zou men daar vier of vijf scholen krijgen waar tot 80 procent van de Nederlandstaligen naar school gaat. In alle andere scholen zouden er dan heel weinig Nederlandstaligen zijn met als thuistaal Nederlands en heel veel andere kinderen. Dat is een legitieme politieke keuze. Maar de meerderheid in de VGC-raad zal daar anders over denken dan de meerderheid in dit Vlaams Parlement. Moeten we niet kijken naar manieren om een beleid te voeren dat meer toegespitst is op wat er in Brussel leeft?

Er werden vandaag vooral zaken aangehaald die de Franstaligen zouden moeten doen. Maar op een bepaald moment zult u toch ook eens iets moeten geven in plaats van alleen maar dingen te vragen. Professor Alen, u zegt dat herfederalisering van bepaalde topics niet zo eenvoudig zal zijn, omdat de persoon die die bevoegdheden uitoefent – of dat nu een Vlaamse of Waalse minister is – die bevoegdheden niet graag zal afgeven. Dat klopt voor een stuk, maar het is op zich wel een magere motivering om het niet te doen. Kunt u daar misschien nog argumenten aan toevoegen?

3.6. Tussenkomst van Arnout Coel

Arnout Coel: Professor Van Orshoven, u waarschuwde ervoor om bij de invulling van artikel 35 zeer voorzichtig te zijn en om er geen ellenlange lijst van te maken. U voegde eraan toe dat we de bevoegdheid voor zaken die we samen willen doen, niet per se moeten toekennen aan het federale niveau en dat we dat ook via samenwerkingsakkoorden tot stand kunnen brengen. U hebt zich echter niet uitgesproken over wat u zeker aan het federale niveau zou willen toewijzen. Dat intrigeert me wel, ook al hebt u een paar keer benadrukt dat u op het technische vlak wilt blijven. Kunt u concretiseren wat volgens u 'evidente' dingen zijn die federaal toegewezen zouden moeten worden? Als dat een korte lijst is, dan moeten we misschien die federale bestuurslaag durven herbekijken, want die is momenteel erg uitgebreid met twee parlementen en een regering, allerlei blokkerings- en deblokkeringsmechanismen en waarborgen. Als de bevoegdheden relatief beperkt zouden zijn, zou u dan een hervorming van die bestuurslaag voorstellen?

Professor Alen, u hebt voor het Brussels niveau gepleit voor minder parlementsleden en had het ook over een taalverhouding. Hoe ziet u dat federaal? Moet daar het aantal parlementsleden verminderen? Moet er nog een paritaire regering zijn? U spreekt over één soort deelstaat maar maakt wel een uitzondering voor Brussel.

Hoe verhoudt de samenstelling van de federale regering zich tot uw voorstel om met vier deelstaten te werken?

Een tweede luik is het internationaal perspectief. Gesteld dat we heel wat bevoegdheden overhevelen naar de vier deelstaten, wie zal dan de lidstaat België vertegenwoordigen op het Europese niveau? Er zijn vandaag al mechanismen voor bevoegdheden die reeds naar de gemeenschappen en gewesten zijn overgedragen. Maar dat zal in de toekomst voor de meerderheid van de bevoegdheden gelden als we dat model met die kleine lijst voor artikel 35 volgen. Moet die methodiek dan veranderd worden? Want als we met vier allemaal een ander beleid gaan ontwikkelen voor een meerderheid van de bevoegdheden, hoe gaan we dan nog tot een Europees standpunt komen?

Tot slot heb ik een vraag over de financiering van de verschillende niveaus. Federaal gaan we een kleine sokkel overhouden, maar die bevoegdheden moeten wel gefinancierd worden. Er is ook nog de federale staatsschuld. Hebt u daar, vanuit technisch standpunt, suggesties over? Hoe moeten we dat in de toekomst organiseren?

4. Antwoorden van de genodigden

4.1. Antwoorden van professor André Alen

André Alen: Ik begin met het systeem van vier deelstaten. Heeft de specifieke regeling inzake de band tussen Vlaanderen en Brussel alleen betrekking op cultuur en onderwijs, zoals collega Vande Lanotte blijkbaar in zijn artikel voorstelt? Neen, volgens mij gaat het minstens om alle huidige gemeenschapsbevoegdheden, en de persoonsgebonden materies zijn daar voor mij een essentieel onderdeel van. Ik ben eens opgenomen geweest in een ziekenhuis in Brussel, waar men tevreden mag zijn als men in het Nederlands geholpen wordt. Dat is niet zo'n evidentie. Met andere woorden: ook zorg en bijstand horen daarbij.

Vanzelfsprekend deel ik de mening van collega Van Orshoven dat we hier alleen maar technische adviezen geven. De politieke beslissing ligt in handen van de beleidsverantwoordelijken. Wat de vraag betreft over de toevoeging van de twee huidige Vlaamse-Brusselse ministers aan de Vlaamse Regering, is het me niet ontgaan dat dit de meerderheid kan vervormen. Zoals minister Dalle met raadgevende stem de bijeenkomsten van de VGC en de GGC kan bijwonen, zou men inderdaad omgekeerd die twee Vlaamse Brusselse Gewestministers met raadgevende stem kunnen laten zetelen in de Vlaamse Regering. Zoals gezegd, heb ik dat idee ontleend aan Hendrik Vuye, omdat ik het een interessant idee vind om de band tussen Vlaanderen en Brussel te versterken. Men moet ze dan inderdaad eveneens enkel met raadgevende stem laten zetelen, zodat de politieke meerderheid niet vervormd wordt.

Het onderwijs in Brussel heeft specifieke aspecten, die men niet kent in Vlaanderen. Tenzij ik me vergis, heeft men in het Vlaams Parlement in het algemeen er niet voor gekozen om bij het stemmen van gemeenschapsdecreten telkens een Brussels luik toe te voegen. Nochtans zijn die decreten ook van toepassing in Brussel, waar de toestand sterk van die van Vlaanderen kan verschillen.

Kris Van Dijck: Professor, ik wil toch meegeven dat er, in het kader van een uniforme regelgeving voor onderwijs nu soms ook passages zijn die exclusief op Brussel van toepassing zijn.

André Alen: Maar is dat de algemene methode?

Kris Van Dijck: Neen, maar bijvoorbeeld het Inschrijvingsdecreet is anders in Brussel dan in de rest van Vlaanderen. Maar het is wel opgenomen in de uniforme regelgeving, die hier bediscussieerd en goedgekeurd is.

André Alen: Dan was er de vraag of het België met vier vooral een wijziging langs Franstalige zijde impliceert. Volgens mij wel want de deelstaat Wallonië zal ook de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen. Ook zullen de Franstaligen de Fédération Wallonie-Bruxelles moeten opgeven: die heeft trouwens geen enkele juridische draagkracht en staat niet in de Grondwet; het is een feitelijke benaming voor de Franse Gemeenschap. De hamvraag is echter hoe de Franstaligen de gemeenschapsbevoegdheden in Brussel zullen uitoefenen ten aanzien van de uitsluitend Franstalige instellingen.

Mevrouw Gennez vroeg of er een hiërarchie van normen moest zijn. Het antwoord is neen. Ik heb er in mijn lessen staatsrecht altijd voor gewaarschuwd om de spreuk 'Bundesrecht bricht Landesrecht' te beschouwen als een algemeen beginsel dat in alle federale staten van toepassing zou zijn. Dat is niet zo: alleen voor de concurrerende bevoegdheden geldt dat beginsel en is er een voorrang van de federale norm op de deelstatelijke norm.

Concurrerende bevoegdheden gaan ook in tegen het beginsel van exclusieve bevoegdheden, dat aan onze bevoegdheidsverdeling ten grondslag ligt met als bedoeling bevoegdheidsconflicten te vermijden. Uitzonderlijk kunnen concurrerende bevoegdheden nuttig zijn, maar ik zou daar heel spaarzaam mee zijn. Tot nu toe is dat in onze wetgeving het geval voor de gewestelijke fiscaliteit, waarbij de fiscale wet primeert op het fiscale decreet, voor zover er redenen van noodzakelijkheid zijn. Ten tweede zijn er een aantal gevallen in het economisch recht, bijvoorbeeld de overheidsaanbestedingen, waar het federaal kader als een minimum geldt en waar de gewesten dat kader alleen kunnen verstrengen maar niet verzachten. Dus er zijn enkele uitzonderingen.

Het is zelfs zo dat het Grondwettelijk Hof in zijn rechtspraak op pretoriaanse wijze een aantal gevallen van concurrerende bevoegdheden heeft toegevoegd, omdat het Hof inzag dat er ter zake noodzaak was aan een uniform kader, maar toch ook een mogelijke differentiatie per gewest of per gemeenschap niet wou uitsluiten. Het heeft dat bijvoorbeeld gedaan voor de brandveiligheid in bejaardentehuizen en in sociale woningen. Het Hof heeft gesteld: de brandveiligheidsnormen zijn in acht te nemen federale minimumnormen maar de gewesten mogen die verstrengen voor de sociale woningen en de gemeenschappen voor de bejaardentehuizen. Het gaat echter te ver er een algemeen beginsel van te maken, want dat zou een te verregaande inbreuk op de principiële autonomie van de deelgebieden zijn. Dat sluit niet uit dat men artikel 35 van de Grondwet kan herschrijven en zeggen: in de volgende op te sommen aangelegenheden stelt de federale overheid de basisregels vast en de deelstaten kunnen die verstrengen en/of aanvullen met eerbied voor de federale minimumnormen. Maar omwille van al de genoemde redenen kan zulks enkel uitzonderlijk zijn en kan het derhalve enkel om een uiterst beperkte lijst gaan. Hetgeen men met de ene hand via artikel 35 geeft aan autonomie voor de deelstaten, namelijk het residu, mag men niet via de andere hand terugnemen.

Is samenwerking een middel om blokkeringen op te lossen? Ja, als de samenwerking niet zelf leidt tot blokkeringen. Ik heb de indruk dat de grens van de samenwerkingsvormen bereikt is. We zitten nu aan meer dan vijfhonderd samenwerkingsakkoorden. Wie kan door het bos de bomen nog zien? Verder is er wel het Overlegcomité, dat tijdens de pandemie goed heeft gefunctioneerd, maar dat buiten de pandemie wellicht opnieuw moeilijker zal werken. Er geldt daar immers niet alleen de taalpariteit maar ook een pariteit tussen de federale ministers en de gemeenschaps- en gewestministers, die in consensus moeten beslissen. Elk lid heeft

dus een vetorecht. Met andere woorden: het samenwerkingsfederalisme heeft ook zijn grenzen en is geen wondermiddel.

Wat me bij artikel 195 van de Grondwet opvalt, is dat niemand met een woord rept over de inbreng van de deelgebieden bij een grondwetsherziening. Nochtans is een van de 'wetten van het federalisme' de participatie van de deelstaten die inspraak moeten hebben in hun statuut. Dat gebeurt in andere federale staten via de 'statenkamer' of de tweede kamer – bij ons de Senaat. Ik heb uit vorige zittingen al kunnen afleiden dat hier geen groot enthousiasme bestaat voor de Senaat. Sommige senatoren stellen zelfs voor om de instelling af te schaffen. Ik verschil op dat vlak van mening. Ik ben altijd een groot voorstander geweest van de Senaat, net om de belangen van de deelgebieden te verdedigen in een orgaan op het federale grondwetgevend en wetgevend niveau.

Men zou kunnen stellen dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers de twee taalgroepen, de twee bevolkingsgroepen, de twee grote culturen, ook vertegenwoordigd zijn. Waarom is de Senaat dan nog nodig? Maar dat is toch niet hetzelfde. In de Kamer zullen normalerwijze de federale belangen verdedigd worden, en niet uitsluitend de gemeenschaps- en gewestbelangen.

Mevrouw Gennez vroeg naar ideeën over de Bijzondere Financieringswet. Al ben ik geen specialist ter zake, heb ik toch twee ideeën: geld moet een beloning voor goed bestuur zijn; in een federale staat is er steeds ook een doorzichtige, omkeerbare én begrensde solidariteit. De Vlaamse specialisten kunnen de Bijzondere Financieringswet vanuit deze en wellicht nog andere invalshoeken doorlichten.

Wat de financiële draagkracht van Brussel betreft, heb ik het al gehad over die 1,1 miljard euro. Dat bedrag komt mogelijk al via een andere weg, maar het is gelijk waar het vandaan komt. Wanneer Brussel dat zelf zou moeten ophoesten, denk ik dat dit moeilijk zou zijn.

Ik weet niet goed wat ik moet denken over de Duitstalige deelstaat. Ik heb er enkele goede vrienden, die rabiate voorstanders zijn van een België met vier, met hen erbij als vierde deelstaat. Anderen lijken te suggereren dat de huidige toestand best meevalt, wanneer het Waalse Gewest af en toe nog een bevoegdheid overhevelt, want dat gebeurt steeds met de desbetreffende financiële middelen. Ik hoor dus tegengestelde signalen die volgens mij te maken hebben met de financiële draagkracht, maar voor mij is het thans koffiedik kijken.

Zwitserland is inderdaad een interessante casus. Overigens is de beste bibliotheek in Europa over het federalisme in Fribourg in Zwitserland te vinden, met werken over alle mogelijke landen.

Er was een vraag over de samenstelling van het Brussels Parlement. Voor mij is het vrij eenvoudig: wanneer het gaat over gewestaangelegenheden, dan moet, voor wat de waarborgen voor de Vlamingen betreft, de huidige toestand behouden blijven, onverminderd de voorgestelde vermindering van het aantal leden. Wanneer het gaat over eentalige gemeenschapsinstellingen, beslissen de Nederlands- en Franstaligen elk autonoom daarover, en in mijn voorstel van vier blijft de deelstaat Vlaanderen hiervoor bevoegd.

Als men het vierledig model invoert, heeft dat dan invloed op het federale niveau? Volgens mij niet. Het is niet omdat er vier deelstaten zullen zijn, dat men die vier ook in de Kamer van volksvertegenwoordigers of in de Ministerraad moet terugvinden. Dit is anders voor de Senaat, die, wanneer hij behouden blijft, de vier deelstaten zou moeten vertegenwoordigen.

Voor mogelijke vragen over de federale kieskring wil ik verwijzen naar een document dat in 2014 werd uitgebracht door de Kamer en de Senaat (*Parl.St.* Kamer, 2013-14, nr. 3446/001).

Het secessierecht behoort eigenlijk niet tot het grondwettelijk recht maar tot het internationaal publiekrecht. David Haljan heeft bij mij gedoctoreerd over het arrest van Quebec over eenzijdige secessie van de Supreme Court of Canada van 20 augustus 1998. De heer Slootmans zegt dat het zelfbeschikkingsrecht in het Handvest van de Verenigde Naties is opgenomen. Men moet echter artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 55 van het VN-Handvest lezen. Daarin wordt heel bewust een bepaalde terminologie gebruikt, want daarin gaat het over het zelfbeschikkingsrecht van 'volken', en dat zijn noch deelgroepen, noch minderheden. Zoals collega Velaers hier eerder omstandig heeft uitgelegd, aanvaardt men secessie alleen in het geval van kolonisatie of onderdrukking. Als u daarin geïnteresseerd bent, raad ik u aan het arrest in verband met Quebec te lezen, waarin u alle verwijzingen naar het internationaal publiekrecht terugvindt. Zoals u weet, is de conclusie van dat arrest over Quebec dat secessie een eenzijdige wijziging van de Grondwet inhoudt, die ongrondwettelijk is en steeds eerst overleg vereist met de andere partijen.

Het beginsel uti possidetis werd inderdaad gebruikt bij de ontbinding van de Sovjet-Unie, Joegoslavië en Tsjechoslowakije. Het houdt in dat de interne administratieve grenzen de staatsgrenzen worden bij het ontstaan van nieuwe staten, behalve wanneer partijen daar andere afspraken over maken. Dat is dus een gewoonterechtelijke regel waarvan de staten kunnen afwijken. In het mij door mijn assistenten in 2015 aangeboden Liber discipulorum heeft Benjamin Dalle hierover lezenswaardige dingen geschreven.

Collega Van Orshoven heeft gelijk dat er, na de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet, naast de federale overheid, slechts één entiteit moet zijn: de deelstaten die in de plaats komen van de gemeenschappen en de gewesten. Voor Brussel volstaat een opsomming van de gemeenschapsmateries die besloten liggen in het residu, omdat de bevoegdheid voor de eentalige gemeenschapsinstellingen in Brussel door de Vlaamse deelstaat – zij het op specifieke wijze – wordt uitgeoefend.

4.2. Antwoorden van professor Paul Van Orshoven

Paul Van Orshoven: Mevrouw Gennez vroeg wat een persoonsgebonden aangelegenheid is. Om te bepalen waarvoor Vlaanderen en Wallonië in Brussel bevoegd moeten blijven of worden, is dat begrip overbodig, hoogstens een vingerwijzing. De vraag is niet of iets al dan niet onlosmakelijk verbonden is met de cultuur, en dus behoort tot de gemeenschap of het gewest, neen, we moeten gewoon een lijst maken, zij het dat de verschillende 'eigen-aardigheid' van Vlamingen en Franstaligen op dat stuk een rol kan spelen. Of men het persoonsgebonden noemt of iets anders, is niet zo belangrijk. Men kan gewoon zeggen wat het is en waarover het gaat. En die lijst is een zuivere opportuniteitskwestie.

Ik ben het met u eens dat het niet evident is wat op dit ogenblik als persoonsgebonden aangelegenheid wordt beschouwd, wat determineert waarvoor de twee grote gemeenschappen, respectievelijk de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel bevoegd zijn, respectievelijk voor de zogenaamde unicommunautaire instellingen en al de rest, waaronder wat men doorgaans de 'bicommunautaire instellingen' noemt. Die laatste benaming klopt echter niet, ik zou eerder spreken over 'niet-unicommunautaire instellingen' en in de toekomst over 'multiculturele instellingen', als men Brussel goed bekijkt.

Het is niet evident dat het op dit ogenblik nog altijd even aangewezen is om dezelfde aangelegenheden, in dat opzicht en met dat rechtsgevolg, als persoonsgebonden

te beschouwen. Ik bedoel daarmee dat het er nu drie naast elkaar zijn: unicommunautair Vlaams, unicommunautair Frans en niet-unicommunautair Brussels. Bijvoorbeeld het welzijnsbeleid in Brussel wordt mede daardoor versnipperd, omdat de Vlaamse en Franstalige instellingen autonoom bestuurd worden ten opzichte van elkaar en de Brusselse buren. Daar mag, naar aanleiding van het hele hervormingsverhaal, eens ernstig over nagedacht worden.

Voor onderwijs zal het waarschijnlijk gemakkelijker zijn. Wat dat betreft, zijn op dit ogenblik de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap in Brussel bevoegd voor de unicommunautaire onderwijsinstellingen. De residuaire bevoegdheid gaat niet naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie maar wordt federaal uitgeoefend. De facto gebeurt daar niet veel. Iets anders zijn dan nog de luttele federale culturele instellingen. Als we artikel 35 correct toepassen, tenminste in de eerste lezing, wordt Brussel een volwaardige deelstaat, die voor alles bevoegd wordt, zonder uitzondering. Met andere woorden: Brussel als zodanig zal ook instaan voor de residuaire bevoegdheden op het vlak van cultuur en onderwijs. Veel van de problemen die hier aangekaart werden, kunnen dan eens in dat licht bekeken worden, bijvoorbeeld de niet eens uni- of bicommunautaire, maar multiculturele behoeften in Brussel. Dat moet wat mij betreft, in het licht van de staatshervorming en artikel 35, geen residuaire federale bevoegdheid blijven. Dat behoort per hypothese, tenzij we daarop uitzonderingen maken, wat mogelijk is, tot de Brusselse soevereiniteit. De uitzonderingen zijn de unicommunautaire instellingen van Vlaanderen en Wallonië.

Wat het financiële betreft, is het evident dat alles mogelijk is en dat het vooral een kwestie is van haalbaarheid, opportunisme en realisme. Er zal ongetwijfeld heel veel centrale financiering nodig zijn. Dat heeft niet alleen met draagkracht te maken, maar ook met solidariteit. Dat is echter een zuiver politieke kwestie. Wat mij betreft, het enige dat onontbeerlijk is zijn parameters die objectief en redelijk verantwoord zijn.

Hiërarchie der normen is overbodig. Zoals collega Alen heeft gezegd, is 'Bundesrecht bricht Landesrecht' alleen maar nodig ingeval van concurrerende bevoegdheden, niet als men met exclusieve bevoegdheden werkt, al zijn er natuurlijk een paar nuances.

Mijnheer Vanlouwe, u had het over het financiële verhaal. Een en ander hoeft niet noodzakelijk met deelstatelijke belastingen gefinancierd te worden, federale dotaties zijn ook mogelijk. Wat de werking van Brussel betreft, zoals ik eerder al zei, zullen alle bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de actuele residuaire bevoegdheid van de federale staat inzake cultuur en onderwijs bij de uitvoering van artikel 35 toekomen aan Brussel. De vraag is dan natuurlijk: moeten in de organisatie en de werkingsregels van de deelstaat Brussel waarborgen ingebouwd worden, zoals de huidige waarborgen binnen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie? Welke minderheid moet met die waarborgen beschermd worden? Moeten die gelden voor alles wat in Brussel geregeld wordt, zoals nu het geval is? Of moet dat alleen maar gebeuren voor wat beschouwd wordt als 'gevoelige materies' in communautair opzicht? In dat verband herhaal ik dat men in Brussel veel meer rekening moet gaan houden met het multicommunautaire verhaal van het heden en niet uitsluitend met het louter tweeledige, bicommunautaire verhaal uit het verleden.

Asymmetrie is bij uitstek een politieke opportuniteitskwestie, zij het dat zij als ongelijke behandeling redelijk verantwoord moet worden. Het is geen doel op zich maar het is ook geen ziekte. Als het gaat om uitzonderingen die noodzakelijk blijken, dan is er geen probleem met asymmetrie, maar het mogen niet te veel uitzonderingen worden.

Mijnheer Van Rompuy, ik heb al gezegd dat Vlaanderen en Wallonië in Brussel enkel bevoegd zijn – blijven – voor de unicommunautaire instellingen. De vraag rijst dan of dit beperkt moet blijven tot het huidige lijstje, namelijk cultuur, onderwijs en de persoonsgebonden materies. Of moet dat opnieuw bekeken worden? Dat zijn modaliteiten die ingeschreven moeten worden in het nieuwe artikel 35bis van de Grondwet, over de uitoefening door de deelstaten van de residuaire bevoegdheid, waarbij de Brusselse regeling tot die 'modaliteiten' zal behoren. Er moet bekeken worden wat daar precies voor in aanmerking komt. Ik gaf al het voorbeeld van welzijn in verband met de persoonsgebonden aangelegenheid.

Moet dat het criterium persoonsgebonden of grondgebonden zijn? Het enige criterium dat telt, is wat nodig en efficiënt is. Als men beslist dat er voor welzijn een andere regeling moet worden getroffen dan de huidige, dan hoeft dat voor mij niet noodzakelijk gepaard te gaan met een grondwettelijke declaratie dat welzijn geen persoonsgebonden aangelegenheid meer is. Vergeet die noties en som op wat nodig is. Dat zal trouwens bijdragen tot de helderheid van het verhaal.

Wat de autonomie van de Franstaligen in Brussel betreft, is het uitgangspunt opnieuw 'neen'. Franstaligen, dat is Wallonië en Brussel is Brussel. Dan rijst de vraag: in hoeverre wil Brussel op een of andere manier samenwerken met Wallonië? Dat kan bekeken worden, maar dat is niet per definitie een overgang van de huidige bevoegdheid van la Fédération Wallonie-Bruxelles in Brussel. Het uitgangspunt is: we vertrekken vanaf nul en bouwen opnieuw op, en maken enkel uitzonderingen als dat absoluut nodig is. Ik ben evenwel pragmatisch genoeg om te weten dat veel van die uitzonderingen niet absoluut nodig zijn en alleen maar dienen om de zaak politiek haalbaar te maken, wat een andere soort 'absolute noodzakelijkheid' uitmaakt.

Hetzelfde geldt voor het lijstje van artikel 35bis over de federale exclusieve bevoegdheden. Ik ga daarover geen uitspraken doen. Ik durf wel vragen om, als u daarover moet beslissen, met de voeten op de grond te bekijken wat werkelijk noodzakelijk federaal moet zijn. Er bestaat ook de mogelijkheid om onder elkaar zaken af te spreken. Maar dat is alweer een politieke en geen technische kwestie.

Naar verluidt zou collega Jan Velaers gezegd hebben dat een model met vier strijdig is met het Belgisch federaal systeem, wegens de schaalverschillen, wat een democratisch deficit tot gevolg zou hebben. Ik denk persoonlijk dat de democratie daar niet veel mee te maken heeft. Het enige wat telt, is dat er voor het bestuur van de verschillende deelstaten een democratisch systeem bestaat, en de grootte van de instelling is daarvoor niet relevant. Dat dat 150 jaar geleden niet denkbaar geweest zou zijn, belet ons niet om ondertussen van mening veranderd te zijn en te aanvaarden dat Brussel met ruim een miljoen inwoners volledig autonoom kan zijn, in principe althans. Luxemburg heeft 632.000 inwoners en Malta 525.000, en dat zijn erkende democratieën. Iets anders is de draagkracht, maar dat is een kwestie die inhoudelijk bekeken moet worden.

Mag justitie ook worden gedefederaliseerd? Of moet justitie aan artikel 35 ontsnappen en tot de federale exclusieve bevoegdheden behoren? Laat ons dat objectiveren. Technisch gezien, dus abstractie gemaakt van politieke overwegingen, zijn er volgens de specialisten van 'law and economics' drie vuistregels aan de hand waarvan bepaald moet worden op welk niveau een bevoegdheid moet worden uitgeoefend, naast het principe van nabijheid bij de bevolking en het daarmee samenhangende subsidiariteitsbeginsel. De eerste regel gaat uit van schaalvoordelen of schaalnadelen – want te groot is niet altijd efficiënt. Ten tweede zijn er de verschillende preferenties. Toen ik de voorbije legislatuur adviseur was op het kabinet van de minister van Justitie, heb ik vastgesteld dat er zeer grote verschillen bestaan tussen de opvattingen van Franstaligen en Nederlandstaligen op het vlak van aanpassingen van de structuren, de verdeling van de middelen en de werkwijze

van justitie. Die verschillende preferenties hebben aanzienlijke vertragingen en vaak blokkeringen tot gevolg. Dat is niet onbelangrijk. Een derde regel is het vermijden van spill-over, de doorsijpelingseffecten. Eigenlijk is het verhaal van de doorsijpelingseffecten het verhaal van de homogeniteit van bevoegdheden. En die homogeniteit is meer dan alleen maar zeggen dat er geen uitzonderingen mogen zijn op de bevoegdheidslijstjes. Die homogeniteit houdt in dat alles dat enigszins samenhangt in dezelfde handen moet zitten.

Ik zal niet te diep ingaan op de bevoegdheid inzake justitie in federale staten. Het is een illusie dat justitie in federale staten federaal is. Het enige dat federaal is, is een systeem om het federaal recht uniform te interpreteren. Kijk naar de Europese Unie, die in dat opzicht een federale staat is. Het recht van de Europese Unie wordt gehandhaafd door de lidstatelijke rechtbanken. Men moet er alleen voor zorgen dat eenzelfde richtlijn of verordening in België niet op een andere manier wordt geïnterpreteerd dan in andere Europese landen. Daarvoor stellen we prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie in Luxemburg. Dat is het enige wat federaal moet zijn.

Iets anders is dat er ook nog een stukje justitie moet zijn in de federale staat om de beslissingen van de federale instellingen rechtstreeks aan te vechten. Zo kan men het zich in Europa niet permitteren dat er geen gerecht van eerste aanleg zou zijn waar men naartoe kan stappen om, indien nodig, een beslissing van de commissie te laten vernietigen. Dat kunnen we uiteraard niet doen voor de Belgische Raad van State of voor de Nederlandse Hoge Raad.

Er waren vragen over eenzijdige soevereiniteitsverklaringen. Ik hou wel van romantiek, maar ik zou toch mijn voeten op de grond houden. Bart De Wever heeft gelijk dat in vele omstandigheden de Grondwet moet wijken. Maar men moet eens goed kijken naar de voorbeelden. De meeste onafhankelijke staten zijn inderdaad in volstrekt ongrondwettelijke omstandigheden tot stand gekomen, da's typisch voor revoluties, ook vreedzame. België (1830) was een ongrondwettelijk verhaal, het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) ook. Maar dat was maar mogelijk dankzij de legitimiteit als gevolg van een enorme consensus. Dat is wat anders dan het Vlaams Parlement eventjes de Eed op de Kaatsbaan te laten overdoen om van de Walen verlost te zijn. Alleen een uitgesproken politieke consensus kan voor de legitimiteit zorgen die inderdaad boven de Grondwet kan gaan, maar dat is redelijk uitzonderlijk.

Wat het statuut van Brussel betreft, voor zover het u interesseert, ik heb nog andere ideeën gespuid dan een Brusselse deelstaat. Googel maar eens 'Brussel heruitvinden', dan komt u terecht bij een leuke denkoefening die ik daarover heb gehouden, waarbij Brussel geen deelstaat meer zou zijn maar een gemeente samengesteld uit de negentien huidige gemeenten, met toepassing van de oude grondwettelijke bepalingen, onder 'voogdij' van het federale parlement. Ik weet ook wel dat dat onhaalbaar is, maar het is niet onzinnig. Het is vergelijkbaar met het verhaal van Washington DC, waarbij het Amerikaanse Congres dat die stad officieel bestuurt zo verstandig is geweest om een enorme autonomie te geven aan de eigen instellingen van die stad en alleen maar in te grijpen als die autonomie tot ongelukken leidt. Of die autonomie nu uitgeoefend wordt met wetskrachtige normen of met reglementen, heeft uitsluitend symbolisch belang, want men kan evengoed iets regelen met een gemeentelijk reglement als met een deelstatelijk decreet. En voor Brussel is misschien een minimale marginale controle van hogerhand opportuun.

De heer Bex zei dat alléén het parlement de Grondwet interpreteert. Dat is het oude verhaal van de onschendbaarheid van de wet: non de legibus, sed secundum leges iudicandum est. De wet wordt niet aan de Grondwet getoetst omdat het parlement instaat voor de interpretatie van die politieke norm. Maar in de eerste

plaats, dat geldt alleen maar voor het met die Grondwet 'overeenstemmende' parlement, dus te dezen het Belgische, niet het Vlaamse. Anders zouden er een stuk of vijf parlementen dat kunnen, ook het Waalse. Wat is dan de juiste interpretatie? Ten tweede, waarom zou het parlement dat per hypothese goed doen? De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof bewijst wel dat de parlementaire interpretaties niet altijd zo deugdzaam zijn.

Wat de uitzonderingen op de bevoegdheid van en de samenwerking tussen de deelstaten betreft, hebt u mij misschien verkeerd begrepen. Ik heb een tweetrapsraket voorgesteld. De eerste stap is dat dit in sommige – maar zo beperkt mogelijke – gevallen federale bevoegdheid wordt. Dat moet deel uitmaken van artikel 35bis, dat zijn dan uitzonderingen op de uitoefening door de deelstaten van de residuaire bevoegdheid. Daarbovenop – dat is de tweede stap – kunnen de deelstaten zelf met elkaar nog afspreken wat ze samen willen doen. Dat neemt niet weg dat samenwerkingsakkoorden niet alléénzaligmakend zijn. Collega Alen heeft overigens gelijk dat er veel te veel samenwerkingsakkoorden zijn. Ze worden ook niet altijd gerespecteerd. Dat heeft voor een stuk te maken met de versnippering van bevoegdheden op dit ogenblik en ook met het 'onding' van de verplichting tot samenwerking, want zoiets verplichten is niet efficiënt. Pas na verloop van tijd gaat dat vanzelf, kijk maar naar de splitsing van de Leuvense universiteit, waarbij het dertig jaar geduurd heeft vooraleer men afspraken ging maken.

Er was de vraag over de twee petten voor de taalgroepen in Brussel, afhankelijk van de ene of de andere materie. Dat zijn mogelijke modaliteiten. Men kan er altijd over nadenken of dat onontbeerlijk is. Maar ik vind dat niet onontbeerlijk als wordt gewerkt met een eenvoudig systeem, met één gesloten territorium waarvoor slechts één parlement met één regering bevoegd is, afgezien van de paar uitzonderingen die ik heb vermeld. Waarom zijn die twee petten dan nodig? Waarom is een onderscheid dan nodig? Tenzij die taalgroepen moeten functioneren als een garantie tegen minorisatie. Dat is dan het verhaal van dubbele meerderheden, waarvan er in de wereld voorbeelden genoeg te vinden zijn. Maar ik zie niet in waarom in Brussel noodzakelijk de ene taalgroep bevoegd moet zijn voor andere kwesties dan de andere taalgroep, zoals nu het geval is voor de COCOF. Daar ben ik niet zo enthousiast over.

Het klopt niet dat meertalig onderwijs in Brussel een bicommunautaire aangelegenheid is die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoort. Een als zodanig georganiseerde instelling is weliswaar niet unicommunautair, maar precies daarom nu een federale residuaire bevoegdheid, die wat mij betreft wordt overgeheveld naar de Brusselse deelstaat, tenzij we het onvoorstelbaar zouden vinden om in Brussel, naast Nederlandstalige en Franstalige scholen, ook nog meertalige instellingen te hebben. Overigens, vroeg of laat komt iemand op het idee om een Arabische onderwijsinstelling te organiseren, en de vraag rijst dus of de federale staat dan wel de deelstaat Brussel daarvoor de spelregels bepaalt. Ik weet niet of het u bekend is wat er allemaal gebeurt op het vlak van privaatonderwijs.

De laatste vragen gingen over wat we samen moeten doen. Wat zou er volgens mij op de lijst van artikel 35bis, zoals ik het noem, moeten komen en wat zou via samenwerkingsakkoorden moeten gebeuren? Het is simpel: dat is een opportuniteitskwestie. Wat mij betreft, moet die lijst enkel de zaken bevatten die echt niet anders dan federaal kunnen gebeuren. Al de rest kan overgelaten worden aan de 'vrije markt' en dus, na overheveling naar de deelstaten met hun 'residuaire bevoegdheid', geregeld worden via samenwerkingsakkoorden. Daarbij mogen geen samenwerkingsakkoorden worden opgelegd, want een samenwerkingsakkoord is een vrijwillig contract en geen verplichting.

Als men artikel 35 uitvoert met de exclusieve federale bevoegdheden, die wat mij betreft redelijk beperkt mogen zijn, dan is het evident dat men de federale instellingen aanpast. Men moet geen instellingen maken die niet aangepast zijn aan hun taken – kijk maar naar Zwitserland –, maar dat neemt niet weg dat die organisatie ook moet toestaan bepaalde evenwichten te garanderen. Daarin zijn we sterk.

Er was ook een vraag over de internationale vertegenwoordiging van België. We doen dat nu al voor de huidige gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, we zullen dat op dat ogenblik ongetwijfeld ook kunnen of moeten doen. Tenzij Europa van mening verandert en ons gaat beschouwen als afzonderlijke lidstaten – il n'y a que les imbéciles qui ne changent jamais d'opinion. Het is evident dat we ons plan zullen moeten trekken. Nu, die vertegenwoordiging kan wel bijdragen tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden, tenzij men het zich niet aantrekt dat men internationaal niet gehoord wordt.

Ik heb al geantwoord op de vraag of voor Brussel de noties 'gemeenschaps- of gewestmateries' als zodanig als kapstok behouden moeten worden. Ik vind dat niet nodig. Men kan de aangelegenheden – enerzijds Vlaams of Waals, anderzijds Brussels – gewoon opsommen, zonder tussentitel. Dat is vergelijkbaar met de vroegere strikte afbakening tussen man en vrouw, die nu niet meer zo helder is. Schaf bij wijze van spreken de noties man en vrouw af, en zeg gewoon mens of persoon, of zeg niks meer, dat bespaart u de moeite van de kwalificatie. Maak gewoon een simpele opsomming. Ik denk dat daarbij de bestaande lijsten eens herbekeken moeten worden. Ik heb zelf ervaren dat het niet zo evident is om in Brussel aan welzijnswerk te doen met unicommunautaire instellingen naast bicommunautaire instellingen. Dat kan, maar de belendende percelen moeten met elkaar samenwerken. Dan helpt het vaak als dat onder een enkel gezag valt.

5. Replieken en aanvullende antwoorden

Karl Vanlouwe: Professor Alen zegt dat het voorstel van Paul Magnette voor een België met vier onaanvaardbaar is. Een België met vier is mogelijk wel aanvaardbaar onder bepaalde voorwaarden, zoals een band Brussel-Vlaanderen en een band Brussel-Wallonië. U hebt ook artikel 35 aangehaald. Over een andere kwestie bent u echter nogal snel heen gegaan. Toen we hier de heer Destatte van het Institut Destrée te gast hadden, wees ik op de uitspraak van Jules Destrée in zijn Lettres au Roi: "Il n'y a pas de Belges, mais des Flamands et des Wallons." Wat hij daarin over de Brusselaars zei, was iets minder fraai. Maar Destatte pleit inderdaad voor vier volwaardige deelstaten, wat toch iets volstrekt anders is dan wat u voorstelt. Hij zegt dat de pariteit dan zal verdwijnen omdat voor federale materies rekening gehouden moet worden met de vier deelstaten. De pariteit zal dus vervangen worden door een evenwicht met vier. Zullen we dan komen tot een Federale Regering met een evenwichtige samenstelling, rekening houdend met Vlamingen, Walen, Brusselaars en Duitstaligen? Philippe Destatte zei ook dat er bij benoemingen voor het Grondwettelijk Hof en dergelijke, in plaats van met twee, rekening moet worden gehouden met vier. Het systeem met vier kan er ook voor zorgen dat er nog meer blokkeringsmechanismen ontstaan, omdat die dan door de vier opgeworpen kunnen worden.

Mijn laatste punt is eerder een bedenking. U toont zich voorstander van de Senaat. Ik zie echter hoe de Senaat op dit ogenblik in de praktijk werkt: dit is jammer genoeg geen ontmoetingsplaats van deelstaten. Er is natuurlijk de complexiteit langs Franstalige kant, met vertegenwoordigers van de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de COCOF. Vlaanderen heeft het op dat vlak relatief eenvoudig gehouden. Er is ook de kwestie van de invulling van de taken. Als we van de Senaat een ontmoetingsplaats willen maken, zou men daarnaartoe moeten gaan met een politiek mandaat van de eigen deelstaat. Nu hebben we een tweekamerstelsel waarbij de tweede kamer een ontmoetingsplaats

zou moeten zijn, terwijl die de facto nog bicameraal handelt. In de Senaat zouden materies besproken moeten worden, waarbij de senatoren een mandaat gekregen hebben van hun deelstaat. Dat lukt echter niet. Wat is uw visie over de Senaat?

André Alen: Ik heb misschien een wat idealistische voorstelling van de Senaat in mijn hoofd, die blijkbaar niet bestaat, maar die er wel zou kunnen zijn. Ten eerste moet men de gecoöpteerde senatoren afschaffen. Ten tweede kunnen de bevoegdheden opgesomd in artikel 77 van de Grondwet uitgebreid worden, omdat de belangen van de deelstaten ook anderszins of in andere teksten in het geding zijn. Ten derde geeft u het voorbeeld van een grondwetsherziening. Maar men kan perfect een systeem bedenken waarbij een deelstaat een mandaat geeft aan zijn vertegenwoordigers in de Senaat om aldaar een grondwetswijziging aan te kaarten. De deelstaten kunnen dus initiatieven aanbrengen bij de Tweede Statenkamer. Ten vierde herhaal ik dat we in België nog geen volwaardig kenniscentrum hebben inzake federalisme. De Senaat zou volgens mij de uitgelezen plaats zijn om dat te bewerkstelligen. Maar misschien ben ik veel te optimistisch.

Paul Van Orshoven: Ik heb twee korte reacties, ten eerste over de vraag of er op federaal niveau een evenwicht zal moeten worden gezocht tussen vier entiteiten. Dat is niet zo. Het is niet omdat er vier deelstaten zijn, dat er per definitie met die viervuldigheid rekening gehouden moet worden in de federale staat. Een federale staat wordt niet bestuurd door zijn deelstaten, maar als zodanig. Ik gruwel overigens bij het idee dat we zouden beginnen aan een nieuwe wafelijzerpolitiek, met vier wafelijzerkanten in plaats van twee. Iets anders is het feit dat de federale staat bestuurd moet worden op een democratische, representatieve manier, dat wil zeggen met een parlement waarin ook de inwoners van zelfs de kleinste deelstaat vertegenwoordigd worden.

Ik heb, bij een eerdere hervorming ervan, al eens mijn mening gegeven over de Senaat, onder de titel 'De Senaat, enige kamer' – tot woede van collega Delpérée en de toenmalige voorzitter van de Senaat, de heer De Decker, die ons eigenlijk hadden ingehuurd om het tweekamerstelsel – lees: de Senaat – te helpen redden. Ik stelde daarin voor om enerzijds de Senaat wel degelijk af te schaffen, maar anderzijds de Kamer van volksvertegenwoordigers voortaan Senaat te noemen. In Rome was er ook geen Kamer van volksvertegenwoordigers, alleen maar een Senaat.

Iets anders is de deelname aan het federale beleid door de deelstaten. Ik denk dat we op dat vlak niet te naïef moeten zijn. Dat is gewoon een democratisch verhaal. De deelname aan het federale beleid wordt georganiseerd via een federaal democratisch verkozen parlement. De deelname aan een deelstatelijk beleid wordt gerealiseerd door de participatie van een democratisch verkozen deelstatelijk parlement. Er kunnen dan nog samenwerkings- en overlegtechnieken bestaan, maar laat ons niet te romantisch of te naïef zijn en stellen dat er per definitie tweede kamers moeten bestaan. Ik zie de internationale voorbeelden zoals het Amerikaanse systeem, met twee senatoren per deelstaat en het Duitse systeem met de Bondsraad. Dat heeft niet altijd te maken met samenwerking tussen de verschillende bevolkingsgroepen. De Senaat is volgens mij niet onontbeerlijk omdat er in de moderne tijd andere manieren bestaan om naar elkaar te luisteren dan alweer een instelling, die over veel tijd beschikt maar over weinig middelen of vooral macht om iets te doen. En dat is vooral wetgeving en 'government making' of 'unmaking power'. Ik zei destijds: ze hebben misschien de kanonnen, maar niet het doelwit.

IV. Hoorzitting van 14 februari 2021

1. Toelichting door professor Enrico Spolaore

Enrico Spolaore: Ik zal het vandaag hebben over mijn economisch onderzoek naar het vormen en hertekenen van politieke grenzen ('The Economics of Political Borders', 2012). Dit onderzoek focust op de interactie tussen politieke en economische factoren die de vorming en verandering van grenzen en instituties bepalen op verschillende niveaus: nationale grenzen – inclusief de studie van afscheidingen en eenmakingen –, supranationale unies zoals de Europese Unie en subnationale unies, waarbij het gaat over federalisme en decentralisatie.

Ik zal geen specifieke aanbevelingen geven over de staatshervorming in België omdat dat niet tot mijn expertise behoort. Ik zal als politiek econoom wel een breder overzicht geven van de economische benadering van dit onderwerp.

De aanleiding tot mijn onderzoek is de vaststelling dat de vorming en het uiteenvallen van soevereine staten en andere territoriale eenheden al duizenden jaren centraal staat in de geschiedenis. In de afgelopen decennia zagen we een spectaculaire toename van het aantal onafhankelijke staten. Die toenemende evolutie naar autonomie en onafhankelijkheid heeft de belangstelling voor het hertekenen van nationale en subnationale grenzen hernieuwd. In 1945 waren er 74 onafhankelijke landen, waarvan 51 VN-leden. Vandaag telt de VN 193 leden. Er was dus een explosie van het aantal soevereine staten. Belangrijke processen die daartoe geleid hebben, zijn het uiteenvallen van grote koloniale rijken en van de Sovjet-Unie.

Van oudsher werden vragen over de omvang van politieke gemeenschappen voornamelijk door filosofen en historici aan de orde gesteld. Aristoteles zei: "De ervaring leert dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is voor een dichtbevolkte staat om bestuurd te worden door goede wetten." Dat is vrij ironisch, wetende dat de beroemdste leerling van Aristoteles Alexander de Grote was, die later heerste over een heel groot en dichtbevolkt rijk. Aristoteles pleitte voor stadstaten, waarvan de leiders dichter bij het volk stonden. Dat idee kwam opnieuw op in de 18de eeuw met Montesquieu, de bedenker van het moderne concept van 'checks and balances'. Hij schreef: "In een kleine republiek wordt het algemeen belang beter gevoeld, beter bekend, dichter bij elke burger." Dit idee is belangrijk geworden in de economische analyse van natiestaten: het feit dat het algemeen belang dichter bij de voorkeuren van de burgers staat, vooral bij kleinere en minder heterogene gemeenschappen.

De achttiende-eeuwse Italiaanse filosoof Cesare Beccaria schreef het volgende: "Naarmate de samenleving groeit, wordt elk lid een kleiner deel van het geheel, en het republikeinse gevoel wordt proportioneel kleiner, als de wetten er niet voor zorgen dat het wordt versterkt. [...] Een te grote republiek kan zichzelf niet redden van het despotisme, behalve door zichzelf op te delen en zich te verenigen in verschillende federatieve republieken." Dit idee linkt de grootte en de organisatie van de staat aan een groter burgerschapsgevoel en aan het belang van democratie. Er is dus een sterke relatie tussen de mate waarin democratische beslissingen mogelijk zijn en de grootte van de onderdelen.

In de vroege jaren 90 zijn ook economen begonnen met het bestuderen van de vorming en het uiteenvallen van soevereine staten en politieke unies. De focus lag op de kosten en baten van politieke unies van verschillende grootte. Dat betekent evenwel niet dat het een puur economische analyse was. Een van de grote vernieuwingen in de politieke economie is het samenbrengen van economische factoren met politieke en culturele factoren. Een groot deel van dit onderzoek gaat dan

ook over het meten en analyseren van politieke en culturele variabelen met strikte economische instrumenten.

De voorbije jaren heb ik veel onderzoek naar dit onderwerp gedaan samen met Alberto Alesina, met wie ik het boek 'The Size of Nations' schreef, dat in verschillende talen vertaald werd. Alberto Alesina was een van de pioniers op het vlak van politieke economie, die economische en politieke variabelen linkt aan culturele variabelen als cultuur, taal, waarden, geloofsopvattingen enzovoort.

Enkele jaren geleden schreven Alberto Alesino en ik het kortere artikel 'What's Happening with the Number and Size of Nations' voor E-International Relations. Daarin gaven we een overzicht van het onderzoek en beschreven we hoe dit onderzoek heel relevant blijft voor wat er gebeurt in de wereld, zoals het referendum in Schotland, de debatten in Catalonië en de brexit. De brexit gaat over het beëindigen van een bovennationale unie. Veel concepten zijn ook van toepassing op de kosten en baten en consequenties van de brexit.

Onlangs schreef ik ook een artikel over 'The Political Economy of European Integration'. Een artikel dat relevanter is in de Belgische context, is 'Federalism, Regional Redistribution, and Country Stability'.

We hebben onderzocht hoe grenzen in de praktijk vastgelegd worden en hoe ze vastgelegd zouden moeten worden, rekening houdend met efficiëntie, stabiliteit en optimaliteit. Publieke goederen, zoals rechtstelsels, onderwijs, volksgezondheid, defensie en veiligheid, een gemeenschappelijke munt, kunnen schaalvoordelen bieden. Er kunnen voordelen zijn bij een grotere omvang, omdat de kosten meestal verdeeld kunnen worden over een grotere populatie. Ook een groter bereik kan voordelen bieden: het kan goedkoper zijn om meerdere publieke goederen samen te leveren in plaats van afzonderlijk. Wat de gemeenschappelijke munt betreft, bestaat er controverse over de vraag of het oké is om de euro te hebben zonder andere vormen van integratie zoals fiscale integratie en politieke integratie.

Men zou kunnen denken dat een grotere schaal en een groter bereik altijd beter zijn, maar in de praktijk is dat niet altijd zo. Grotere gehelen zijn vaak niet efficiënt en instabiel. De kosten van de heterogeniteit moeten worden afgewogen tegen de voordelen. In grotere, meer diverse bevolkingsgroepen kunnen er namelijk verschillende voorkeuren leven inzake overheidsbeleid.

We moeten omzichtig omspringen met het gebruik van het woord heterogeniteit, want dat is een heel breed concept. Verschillen binnen een populatie kunnen voor- en nadelen hebben. Er moet echter een belangrijk onderscheid gemaakt worden tussen publieke goederen en concurrerende goederen, zoals dat in de economie genoemd wordt. Een publiek goed is iets dat door iedereen in de gemeenschap gedeeld wordt. Als ik bijvoorbeeld gebruikmaak van de bescherming van het rechtssysteem, kunnen anderen dat ook. Een concurrerend goed is iets dat, als ik het gebruik, niet gebruikt kan worden door anderen, zoals een broodje of een fles wijn.

Heterogene voorkeuren hebben een negatieve invloed op de levering van publieke goederen, die qua consumptie niet concurrerend zijn en door iedereen binnen een rechtsgebied gedeeld worden, of men dat wil of niet. Zelfs binnen een gezin kan bijvoorbeeld het samen met gezinsleden tv-kijken beschouwd worden als een publiek goed. Iedereen kijkt naar hetzelfde programma. Dan is het goed als alle gezinsleden dezelfde voorkeur hebben en naar hetzelfde programma willen kijken, in dezelfde taal, over hetzelfde onderwerp. Maar als de ene naar een voetbalmatch wil kijken en de andere naar opera, is er een conflict en moet iemand boeten en toegeven. In die zin worden publieke goederen dus negatief beïnvloed door heterogeniteit.

Het omgekeerde geldt voor concurrerende goederen. Heterogeniteit biedt hier voordelen. Als er bijvoorbeeld verschillende soorten broodjes zijn – met ham, met kaas enzovoort –, dan is het goed dat mensen verschillende voorkeuren of smaken hebben want dan zullen ze niet vechten om hetzelfde broodje maar krijgen wat ze willen. Zo heeft bijvoorbeeld handel baat bij diversiteit, verschillende voorkeuren en de productie van verschillende goederen.

Wat zijn mogelijke oorzaken van heterogene voorkeuren? Religieuze afstand was vooral in het verleden belangrijk. Momenteel is afstand qua taal belangrijker, zoals in België. Ook culturele afstand is belangrijk en kan gemeten worden: men kan mensen naar hun waarden en overtuigingen vragen, en op basis daarvan kan gemeten worden hoe populaties verschillen of op elkaar lijken. Er zijn natuurlijk correlaties tussen deze verschillende variabelen.

Samen met Romain Wacziarg heb ik voor elke regio in Europa bekeken wat de oorspronkelijke taal was, de taal die er gesproken werd voor de Industriële Revolutie. We hebben de linguïstische afstand onderzocht tussen al deze regio's. Dat is belangrijk om veranderingen te verklaren die de voorbije tweehonderd jaar plaatshadden. De grens tussen de Romaanse en de Germaanse talen loopt dwars door België.

Wat zijn de implicaties daarvan op praktisch vlak, als je moet beslissen aan welk niveau – regionaal of nationaal – verschillende beleidsdomeinen uiteindelijk toegewezen moeten worden? Men kan dit in een simpel schema vatten, maar de realiteit ziet er natuurlijk anders uit omdat de heterogeniteitskosten en de schaalvoordelen een continuüm vormen.

Stel dat men heel lage heterogeniteitskosten heeft want de mensen in een gemeenschap zijn relatief eensgezind over wat zou moeten gebeuren op het vlak van publiek beleid. En stel dat je ook relatief kleine schaalvoordelen hebt. Dan zal er veel gebeuren op regionaal en vooral gemeentelijk niveau inzake concurrerende goederen of minder controversiële openbare diensten, zoals water- en afvalverwerking.

Stel dat men heel grote schaalvoordelen heeft en daarnaast lage heterogeniteitskosten, dan biedt het voordelen om op grote schaal te werken en heeft men commerciële integratie. Dat is waarom de Europese Unie, toen die nog een Europees genootschap voor handel was, een groot succes was. Ik ben voorstander van Europese integratie. Europa was vooral succesvol toen het ging over handel en commerciële integratie, in de jaren 60 en 70, maar werd meer omstreden naarmate het meer ging over een gemeenschappelijke munt, een fiscale unie en dergelijke.

Een andere situatie doet zich voor bij potentieel grote schaalvoordelen en hogere heterogeniteitskosten, waarbij er verschillende gemeenschappen zijn die verschillend denken over wat het beste beleid zou zijn. Dan is het fundamentele beleid er een van soevereiniteit, een monopolie van juridische dwang, een fiscale unie, gemeenschappelijke defensie en een volledige politieke unie. Dan is er een groot dilemma: men weet niet of zaken moeten gebeuren op nationaal, subnationaal of supranationaal niveau.

In de situatie met minder schaalvoordelen en hogere heterogeniteitskosten, is het aangewezen om vele culturele materies en ook sommige economische materies toe te wijzen aan het subnationaal niveau. Daarom ben ik een grote fan van decentralisatie van autonomie. Ik denk dat dat veel democratischer is. Op dat vlak hadden Montesquieu en Beccaria gelijk: het gaat om publieke goederen die dichter bij de voorkeuren van de bevolking staan.

Een heel belangrijk onderdeel van dit onderzoek, van de economische aanpak van deze kwesties, is dat voornamelijk de schaalvoordelen maar gedeeltelijk ook de heterogeniteitskosten erg veranderen afhankelijk van de rol van de internationale economische en politieke omgeving. Het is dus heel belangrijk om een groter land te hebben als er heel hoge handelsbarrières zijn, als het heel moeilijk is om handel te drijven met de rest van de wereld. Gesteld dat België geen handel zou kunnen voeren met Frankrijk, Duitsland, Italië, de rest van de Europese Unie of overzeese landen, dan zou het heel belangrijk zijn om een binnenlandse markt te hebben. De data hebben aangetoond dat het voor handel normalerwijze niet zo belangrijk is om een grote binnenlandse markt te hebben. Als er veel internationale conflicten en zwakke militaire allianties zijn, heeft men natuurlijk een grotere staat nodig. Eenheid maakt macht. Als er sterke militaire allianties zijn en vreedzame internationale betrekkingen, dan kunnen kleinere staten gemakkelijker overleven. Dat zien we nu in deze internationale crisis.

We zullen moeten afwachten in hoeverre een militaire alliantie als de NAVO effectief is. De zaken zouden er heel anders uitzien als we in een meer oorlogszuchtige wereld zouden leven. Over het algemeen was er de voorbije decennia een grote toename van het aantal staten door een onevenwichtigheid. Er was een grotere economische integratie en het einde van de Koude Oorlog. Het is de vraag of deze trends zich zullen doorzetten.

Een andere vraag is wat de relatie is tussen economische integratie en politieke desintegratie. Ik bedoel dan niet alleen afscheidingen maar ook politieke desintegratie in de betere betekenis: meer federalisme, een decentralisatie van functies binnen landen. Als we politieke desintegratie beschouwen als het evolueren naar kleinere eenheden, dan wordt dat versterkt door economische integratie. Naarmate de internationale economische integratie toeneemt, worden de economische kosten van klein zijn lager, en dus wordt politieke desintegratie minder duur vanuit economisch oogpunt. In een wereld van kleinere landen is internationale openheid belangrijker.

Er was discussie over de vraag of de COVID-pandemie geleid heeft tot meer of minder globalisatie en integratie. In het begin, in 2020, werd geopperd dat er misschien meer lokale handel zou zijn en minder globale. Dat is niet gebeurd. Er waren natuurlijk wel verstoringen, zoals onderbrekingen in de toeleveringsketen. Over het algemeen, en misschien wat verbazingwekkend, bleef de internationale economie vrij open. Goederen en diensten bleven verhandeld worden. Het ziet er dus niet naar uit dat we terugkeren naar een wereld met heel hoge handelsbarrières. Maar er is wel een drang naar meer protectionisme, wat ik – zoals de meeste economen – een slechte zaak vind voor de economie. Ik denk dat internationale openheid op economisch vlak goed is om allerlei redenen. Zo zou het een meer democratische organisatie van politieke grenzen toelaten.

Sommigen zeggen dat, om landen bij elkaar te houden, de belastingen en transfers gereorganiseerd moeten worden. Ik heb daar onderzoek naar gedaan. Een belangrijk punt hier is dat heterogeniteitskosten gebaseerd zijn op voorkeuren en verschillen op het vlak van taal en cultuur en niet noodzakelijk op het vlak van inkomen. Idealiter zou men, om landen bij elkaar te houden, belastingen en transfers moeten baseren op voorkeuren. Regio’s die politiek en cultureel verder van het centrum liggen, zouden lagere belastingen moeten betalen. Maar vaak is dat politiek of zelfs institutioneel niet haalbaar. Het is niet noodzakelijk zo dat regio’s die cultureel of politiek verder van het centrum liggen, armer zijn. Soms zijn ze rijker. Er is dus een verschil tussen belastingen en transfers gebaseerd op het inkomen – zoals de meeste landen dit organiseren – en wat optimaal zou zijn voor het vastleggen van politieke grenzen.

Het is heel belangrijk dat grenzen gedragen worden door de bevolking. We zien dat grenzen die niet gedragen worden door de bevolking, op lange termijn niet stabiel zijn, vooral wanneer er een grote heterogeniteit van voorkeuren is, tenzij die heterogeniteit met geweld onderdrukt wordt, zoals in het verleden dikwijls gebeurde in grote heterogene imperia.

In de politieke economie werden drie mogelijke mechanismen in een democratisch systeem onderzocht. Het eerste, en waarschijnlijk het belangrijkste, is de decentralisatie van functies en overheidsbeleid. Dit is al een tijdje aan de gang in België: het idee om functies en overheidsbeleid te decentraliseren en onder te brengen op regionaal niveau, op het niveau van taalkundige en culturele gemeenschappen, zoals in het begin gebeurde, en dan later de organisatie van functies volgens subnationale eenheden. Ik denk dat deze manier in het algemeen heel effectief kan zijn. Maar de vraag is dan waar te stoppen. Men moet in dat kader nadenken over de voordelen van schaal en bereik aan de ene kant en de heterogeniteitskost aan de andere kant. Dit kan heel nuttig zijn om te begrijpen hoe men verschillende functies kan organiseren en hoe ze verbonden zijn op supranationaal niveau, met de Europese Unie. Veel dingen hoeven niet meer op nationaal niveau te gebeuren omdat de Europese Unie dat voor haar rekening neemt. Het is een belangrijke vraag in hoeverre men kan steunen op de Europese Unie voor bepaalde grotere functies.

Een tweede mechanisme is de heronderhandeling van belastingen en transfers naar een systeem gebaseerd op voorkeuren, wat veel moeilijker uit te voeren is. Men moet rekening houden met haalbaarheid en geloofwaardigheid, maar tot op een bepaalde hoogte kan dat soms gedaan worden.

Een derde mechanisme is stemmen over grenzen. Ik denk dat het goed is om mensen daarover te laten stemmen. Hoewel politiek riskant vond ik het een goed idee van de Britse regering om de Schotten te bevragen over hun grenzen. In het algemeen is stemmen over grenzen iets dat overwogen kan worden. Het moet natuurlijk vreedzaam gebeuren, in consensus, met iedereen aan boord. Dat moet niet unilateraal gebeuren. Ik ben een voorstander van een vreedzame en democratische manier van werken, in consensus.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

2.1. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: Professor Spolaore, ik heb u een vijftiental jaren geleden reeds ontmoet toen u in dit land kwam spreken over uw boek 'The Size of Nations'. U hebt gezegd dat u geen specialist bent in Belgische politiek. Ongetwijfeld weet u dat België ontstaan is in 1830. Wat mij betreft was dat een grote historische fout, maar dat had te maken met taalkundige, culturele en religieuze aspecten. We zijn uiteraard geëvolueerd en nu is het economische relevanter geworden. Die complexiteit van ons land zorgt ervoor het op vele domeinen enorm geblokkeerd zit.

U hebt gezegd dat er sinds 1945 veel onafhankelijke landen zijn bijgekomen, onder andere als gevolg van de dekolonisatie en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Maar ook door het uiteenvallen van Tsjechoslowakije en Joegoslavië zijn er landen bijgekomen. Sommige van die landen zijn ondertussen ook lid zijn van de Europese Unie. In deze geglobaliseerde wereld komen er dus meer landen bij dan dat er verdwijnen.

Welke bevoegdheden moeten hoe dan ook centraal, federaal en unitair worden uitgeoefend om nog van één land te kunnen spreken? Voor sommigen is het antwoord daarop defensie en buitenlands beleid, naast enkele andere zaken. Wat is uw antwoord daarop als politiek economist?

Een probleem in België is dat bepaalde bevoegdheden verdeeld zijn over het regionale en federale niveau, waardoor bevoegdheidsconflicten ontstaan. Hoe belangrijk vindt u homogene bevoegdheden – dus exclusieve bevoegdheden voor ofwel de centrale staat ofwel de deelstaten – om echt te kunnen spreken van een goed functionerend land?

U hebt ongetwijfeld het debat gevolgd met betrekking tot het CETA-handelsverdrag dat de Europese Unie afsloot met Canada. Bijna alle Europese lidstaten gingen daarmee akkoord. Ook Vlaanderen was voorstander van dat handelsverdrag, in tegenstelling tot onze Waalse buren, die dat enige tijd geblokkeerd hebben. Ziet u daarin een tendens, dat kleinere deelstaten of regio's die economisch zwakker staan een tegenstander zijn van meer autonomie en dus eerder een groter geheel verkiezen, in een unie, in een samenwerking, in een centrale of gecentraliseerde staat?

Kent u ook voorbeelden van goed bestuurde, grotere, heterogene landen? Is dat bijvoorbeeld het geval in de Verenigde Staten? Zijn er andere voorbeelden?

2.2. Tussenkomst van Arnout Coel

Arnout Coel: U geeft aan dat belastingen vooral op voorkeuren gebaseerd moeten zijn om de heterogeniteit maximaal te respecteren, maar dat ze in de meeste gevallen op inkomen gebaseerd zijn. Dat is voor rijkere regio's, die meer betalen aan de andere deelstaten, een drijfveer voor meer autonomie. Anderzijds geeft u ook aan dat kleine landen soms voordeel hebben bij meer autonomie, omdat ze dan een bepaalde slagkracht kunnen ontwikkelen. Maar wat zijn volgens uw economisch onderzoek de argumenten om op eigen benen te staan voor de armere regio's, die overblijven, verlaten worden of bedreigd worden met afscheiding van de rijkere regio? Welke garanties moeten ingebouwd worden opdat zij een maximale slaagkans hebben als ze verplicht worden op eigen benen te staan?

In verschillende federale en confederale staten zijn er financieringswetten die budgetstromen vormgeven om een bepaalde vorm van solidariteit vast te leggen. Wat is volgens u een goed overgangsmechanisme, eenmaal zo'n federale staat de deelstaten meer autonomie geeft? Wat is dan een gerechtvaardigde periode om zo'n solidariteitsmechanisme aan te houden? Enerzijds moeten die armere regio's voldoende slaagkansen krijgen, maar als men ze anderzijds te lang laat gebruikmaken van dat solidariteitsmechanisme, dreigen ze te weinig te worden gestimuleerd om werk te maken van de eigen ontwikkeling.

In een eerdere zitting gaf econoom Geert Jennes van VIVES aan dat fiscale concurrentie essentieel is in een federale staat om voldoende economische dynamiek tussen de deelstaten te laten plaatsvinden. Daarom zou fiscaliteit het best op een zo laag mogelijk niveau georganiseerd moeten worden, dus op het niveau van de deelstaten en niet federaal. In België is dit anders georganiseerd en werkt men voornamelijk met belastingen op nationaal niveau en dotaties aan de regio's. Wat is volgens u het meest wenselijke systeem vanuit economisch perspectief: dotatiefederalisme of zoveel mogelijk fiscale autonomie? Hoe gaat men in landen met een grote staatsschuld om met de verdeling van die staatsschuld bij een eventuele verdere opdeling van de staat?

In hoeverre is het zinvol voor een deelstaat om meer autonomie te verwerven als die vervolgens toch gebonden is aan een aantal supranationale structuren, zoals de Europese Unie, waartoe de lidstaat waarvan men zich van afscheidt zich geëngageerd had?

2.3. Tussenkomst van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck: Professor Spolaore, ik heb uw boek 'The Size of Nations' met veel interesse gelezen. Volgens mij is de essentie van dat boek dat landen vroeger groot moesten zijn om grondstoffen, arbeidskrachten en een afzetgebied te hebben, terwijl we nu kleinere staten nodig hebben, zeker in een wereldeconomie met veel vrijhandel, zodat ze kort op de bal kunnen spelen en flexibel kunnen zijn. Als u zou beamen dat ik uw boek goed begrepen heb, dan ben ik een tevreden man.

Het is duidelijk dat geen enkele staat met een andere te vergelijken is. Wat voor ons hier belangrijk is, is dat er heterogene staten zijn en homogene staten. Er zijn twee soorten heterogene staten: heterogene staten die sterk centralistisch aangestuurd worden en heterogene staten met een vorm van autonomie voor de deelentiteiten, die al dan niet naties genoemd worden.

U zegt dat decentralisatie van een heterogene staat zowel kan leiden tot stabiliteit als tot het aanwakkeren van meer autonomiestreven. Dat valt te vergelijken met wat in Groot-Brittannië gebeurt met de devolution. Waar ligt volgens u de cesuur tussen het stabiliserend werken en het creëren van een groter autonomiestreven? Zijn er parameters die aangeven welke richting dat zal uitgaan?

Zwitserland is een mooi voorbeeld van een sterk gedecentraliseerde staat met toch een zekere homogeniteit. Vorig weekend nog heeft 'het volk' daar in een referendum over reclame op tabak de zienswijze van 'het parlement' naast zich neergelegd. In hoeverre kunnen burgerparticipaties stimulerend zijn om cohesie binnen een staat teweeg te brengen? Is er daar ook een cesuur? Ik vind het wat vreemd dat het Zwitserse model heel goed werkt, terwijl het qua taal en cultuur een zeer divers land is.

Er zijn in ons land een aantal, vooral taalkundige, minderheden. Er werden heel wat automatismen ingebouwd om de rechten van die minderheden te garanderen en om die minderheden te beschermen. Maar hoever kan men gaan met dergelijke beschermende maatregelen? Hoe kan men tegelijkertijd toch een aantal democratische principes overeind houden, zodat een meerderheid een beslissing kan nemen? In België hebben we zeer stringente bijzondere wetten, waardoor een minderheid vrij snel de zaken kan blokkeren.

2.4. Tussenkomst van Stijn Bex

Stijn Bex: De uiteenzetting was vrij theoretisch en het is niet meteen duidelijk wat een en ander betekent voor de specifieke Belgische context.

Mocht België een land zijn met regio's die geografisch heel duidelijk van elkaar afgebakend zijn, zou er al lang meer autonomie voor de deelstaten bestaan. Maar België bestaat uit twee landsdelen die als een Siamese tweeling aan het hoofd samenhangen met de tweetalige hoofdstad Brussel. Er is een metropolitane gemeenschap die veel groter is dan de grenzen van de officiële deelstaat, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Wat zijn volgens u de repercussies van zo'n sterke verwevenheid, zowel op het gebied van economie als op het gebied van stedelijk weefsel?

Wat zijn de repercussies op het vlak van taalheterogeniteit? Vroeger hadden we in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een grote Franstalige meerderheid tegenover een kleine Nederlandstalige minderheid. De grenzen werden in de jaren 70 duidelijk afgebakend waarbij afgesproken werd dat de Franstalige invloeden niet verder mochten gaan dan de gewestgrenzen. Ondertussen hebben demografische evoluties ertoe geleid dat er in de rand rond Brussel steeds meer Franstaligen zijn komen wonen. Het wordt met andere woorden steeds moeilijker om daar het ene duidelijk

heterogene gebied van het andere af te bakenen. Ik denk dat uw theorieën zeker gelden in een land dat zeer heterogeen is samengesteld en waar die heterogeniteit ook duidelijk geografisch afgebakend is. Maar zijn ze ook toe te passen op een klein land waar alles rond de hoofdstad gemengd wordt en door elkaar loopt?

2.5. Tussenkomst van Caroline Gennez

Caroline Gennez: Professor, u bent reeds uw hele carrière op zoek naar de ideale scope en size van een land en van zijn bestuurskracht om de preferenties van burgers te respecteren en de link tussen die twee. Als ik u goed begrepen heb, ligt het snijpunt daar waar de hoge kost door een verschil in beleidspreferenties botst met de grotere schaalvoordelen van volledige integratie.

België is echter een specifiek geval. Wij zitten in een Europese Unie die almaar meer federaliseert en integreert. Bij elke crisis – of het nu een fiscale, monetaire, migratie- of een bankencrisis is – wordt gezegd dat die risico's inhoudt voor de unie. Toch zien we na elke grote crisis een verdere integratie van die Europese Unie, zowel op economisch als op politiek niveau. Tegelijk zien we dat een klein land als België de omgekeerde beweging maakt, dat het desintegreert en de voorbije decennia steeds meer bevoegdheden heeft gedecentraliseerd naar de verschillende deelstaten. De vraag is dan welke kostprijs autonomie heeft ten nadele van de baten van de schaalvoordelen. Wat is het optimale evenwicht? Hebt u onderzoek gedaan naar de optimale voorwaarden voor maximale bestuurskracht? Daarbij kan het gaan over schaal, bevolkingsschaal en de grootte van een land, maar waarschijnlijk ook over economische bronnen, over culturele of taalhomogeniteit, over het zich affiliëren met een bepaalde vlag. Dat kunnen zowel objectieve parameters zijn als subjectieve.

U had het over 'less controversial public services', die volgens u lagere heterogene kosten en baten hebben. Wat zouden die kunnen zijn om een land als België maximaal te decentraliseren? Daarmee sluit ik aan bij de vraag van collega Vanlouwe, die vroeg wat een land tot een land maakt. Welke federale of nationale bevoegdheden zijn minimaal nodig om van een land te kunnen spreken? Mijn vraag is eigenlijk de spiegelvraag. Welke 'less controversial public services' zou men kunnen decentraliseren?

3. Antwoorden van professor Enrico Spolaore

Enrico Spolaore: Ik apprecieer uw interessante vragen omdat ze me een helderder idee geven van de belangrijke praktische kwesties waarin een democratische instelling als het Vlaams Parlement geïnteresseerd is.

De eerste vraag was welke functies behouden moeten blijven in een soevereine staat om als soevereine staat gedefinieerd te worden. Ik denk dat de klassieke definitie van een soevereine staat is: waar ligt het uiteindelijke monopolie van wettelijke dwang? Welke entiteit heeft de uiteindelijke macht om wetten uit te voeren en af te dwingen?

Defensie en veiligheid worden dikwijls met soevereiniteit geassocieerd. Maar een soevereine staat hoeft niet noodzakelijk de volledige bevoegdheid te hebben over elk aspect van defensie, als men lid is van een goedwerkende militaire alliantie. Maar men zou wel nog steeds het laatste woord moeten hebben over het al dan niet deelnemen aan die alliantie of aan een andere alliantie. We zien dat dat nu een groot probleem is in Oekraïne. Oekraïne kan niet als een soevereine staat beschouwd worden als het land niet kan beslissen tot welke militaire alliantie het toetreedt. Mijn kort antwoord is dus dat men, om een natiestaat te zijn, zeggenschap moet hebben over het buitenlands beleid en defensiebeleid, in de zin dat men kan beslissen bij welk bondgenootschap, bij welke bovennationale instelling men zich wil

aansluiten. Natuurlijk zou bijna al de rest in principe kunnen worden gedelegeerd. Dat betekent niet dat het een goed idee is om dat te decentraliseren, maar het zou kunnen als dat de wil is van de overgrote meerderheid van de mensen.

Een vraag die hiermee samenhangt, is hoe minderheden beschermd kunnen worden in een democratie. Deze twee zaken sluiten elkaar niet uit. Een echte democratie zou een grote bescherming moeten bieden aan minderheden. Een meerderheid van 50 procent plus 1 is doorgaans niet genoeg om te spreken van een democratie. Dat zou een tirannie van de meerderheid zijn. Dat is waarom de grondleggers van de westerse grondwetten veel checks en balances hebben ingevoerd en veel bijkomende beperkingen, zodat een land niet echt geregeerd kan worden met alleen 50 procent plus 1. Daarom ook hebben we hooggerechtshoven.

Ik denk dat het nodig is om minderheden bescherming te bieden, maar natuurlijk niet aangaande alles. Daarbij moet natuurlijk ook een afweging gemaakt worden. Aan de ene kant is er de efficiëntie: hoe meer vetorechten men aan heterogene groepen geeft, hoe moeilijker het is om tot iets efficiënts te komen. Daarom worden de heterogeniteitskosten hoger als groepen die erg van elkaar verschillen gezamenlijk over een publiek goed moeten beslissen. Ideaal zou zijn dat iedereen over zijn eigen publiek goed beslist. Maar minderheden kunnen erg klein zijn of met elkaar verstrengeld zijn, zoals een vraagsteller hier aanhaalde.

Wat als er twee grote gemeenschappen zijn, een Franstalige en een Nederlandstalige, met daarbij een situatie zoals in Brussel, waar gemeenschappen leven die verstrengeld maar niet verbonden zijn? Het is natuurlijk een complexe zaak. Volgens mij is de beste oplossing iets wat in België al geprobeerd werd, en gezien de complexiteit van de situatie met enig succes, namelijk ervoor zorgen dat politieke grenzen geen barrières vormen. Er is een verschil tussen grenzen en barrières. Ik denk dat dat vele van de gestelde vragen beantwoordt, zoals bepaalde vragen over handel. Als men een politieke grens passeert, betekent dit dat vele beslissingen genomen worden door andere kiezers en een andere regering. Maar het zou goed zijn om te verzekeren dat die grenzen geen barrières zijn voor goede interacties, zoals economische interacties, mobiliteit, handel, maar ook ideeën, uitwisseling van studenten enzovoort. Daarom ben ik sterk gekant tegen elke poging om handelsbarrières op te werpen en tegen het verhinderen van supranationale deals die landen in staat stellen vrijer met elkaar om te gaan. De truc is om grenzen en barrières van elkaar los te koppelen.

Volgens mij is Zwitserland een goed voorbeeld van een succesvolle federatie of confederatie. Het land kent al een lange geschiedenis die nochtans niet altijd rozengeur en maneschijn was. Soms waren er zware conflicten tussen de verschillende gemeenschappen. Maar Zwitserland heeft een evenwicht bereikt en is nu een goed functionerende heterogene natiestaat. Het 'geheim' van het succes is de extreme mate waarin Zwitserland democratisch beslist, vaak via een directe democratie, al is dat niet altijd een oplossing. Voor bepaalde kwesties is er veel autonomie en er is ook een gevoel van Zwitserse identiteit, deels door het feit dat de Zwitsers zich moesten verdedigen tegen buitenlandse agressie. Het feit dat ze historisch gezien samen een militaire unie moesten vormen, heeft zeker geholpen. Ik zou dat niet aanraden als de beste manier om eenheid of solidariteit te bereiken, al denk ik dat militaire allianties zeer grote schaalvoordelen hebben. Dit moet op supranationaal niveau gedaan worden.

Dit leidt me tot de belangrijke vraag waaraan ik recentelijk heel wat onderzoek gewijd heb: hoe is de problematiek van autonomie en federalisme op nationaal niveau gekoppeld aan het integratieproces van de Europese Unie? Hoewel ik een groot voorstander ben van het proces van Europese integratie en denk dat het al bij al een succes is, deel ik ook de visie op Europa als een half gebouwd huis. Sommige delen zijn al gebouwd: de gemeenschappelijke munt, er is veel meer dan

enkel commerciële integratie, veel functies zijn – in principe althans – overgedragen aan Europese instellingen. Maar niemand gelooft dat de Europese Unie op dit moment in staat is om een verdedigingsunie te zijn. Er was daartoe een poging in de jaren vijftig, maar door het veto van het Franse parlement werd dit niet geïmplementeerd.

Ik denk dat het werkelijke probleem in Europa de hoge heterogeniteitskosten zijn, die niet direct aangepakt worden. Er bestaan grote meningsverschillen over welke beslissingen genomen zouden moeten worden als Europa een echte fiscale unie zou zijn of een echte politieke unie, over buitenlands beleid of defensie. De truc was om zaken geleidelijk aan te doen, om te starten met de gemakkelijkste zaken, zoals de commerciële integratie, waar de heterogeniteitskosten lager zijn. Zelfs voor de gemeenschappelijke munt zijn er hoge heterogeniteitskosten, maar dit kent ook vele voordelen, verbonden aan concurrerende goederen, met heterogene voordelen.

Zoals een van de parlementsleden terecht opmerkte: bij een crisis is het antwoord altijd meer integratie. Soms is dat goed, soms is dat slecht. Want dit geeft het vals gevoel dat die verdere integratie in het geval van een crisis het probleem zal oplossen. Maar dat is niet altijd het geval. Meer integratie kan politiek onhaalbaar zijn, omdat het geblokkeerd kan worden door de heel hoge heterogeniteitskosten. Ik heb hierover geschreven in het artikel 'Jean Monnet's Chain Reaction'. Telkens als er een crisis is, wordt het integratieproces versneld en is er dus meer integratie. We moeten echter voorzichtig zijn. Het zou in deze fase veel beter zijn om dingen efficiënter en coherenter te doen in de zin dat elke stap op zich stabiel zou moeten zijn en niet onvolledig, half uitgebouwd, om later afgewerkt te worden bij een volgende crisis. Ik denk dat dat uiteindelijk een democratische beslissing moet zijn, genomen door de leden van de Europese Unie. Ofwel moet men doorheen de zure appel bijten en zeggen: bepaalde grote functies, die te maken hebben met soevereiniteit, zullen overgedragen worden aan Europese instellingen. Ofwel wordt gezegd: dit is nog altijd een confederatie van nationale staten, van soevereine staten, en de Europese Unie heeft enkel een coördinerende rol. Daarover moet beslist worden. Ik denk dat de meeste macht op dit moment nog steeds in handen is van de nationale staten.

De Europese Unie is op dit ogenblik geen volledige fiscale unie en geen volledige verdedigingsunie, en evenmin een beslissingscentrum voor buitenlandse zaken. Vele beslissingen zitten nog op het niveau van de nationale staten. Tot op welke hoogte kunnen andere functies dan toegewezen worden op autonoom niveau? Ik heb geen antwoord dat geldig is voor alle situaties, omdat het afhangt van de specifieke voorkeuren.

Ik ben het ermee eens dat het veel moeilijker is om evenwicht en stabiliteit te vinden als bepaalde beslissingen over autonomie of zelfs onafhankelijkheid genomen moeten worden door armere regio's. Over het algemeen is het gemakkelijker om de staatsstructuur en staatsinstellingen te organiseren of te reorganiseren als de betrokken regio's rijker dan gemiddeld zijn, omdat er meer middelen zijn voor extra betalingen. Het is moeilijker, zoals ik al zei, voor een op voorkeuren gebaseerd beleid. Bij armere regio's waren er succesvolle manieren, waarbij die regio's binnen het land behouden bleven, zoals in Canada. Canada wordt bijeengehouden doordat verschillende regio's gedeelde voordelen hebben, bijvoorbeeld op het vlak van olie. Ik zeg niet dat Canada per se een goed voorbeeld is, maar Canada is wel een land waar, doordat Quebec jarenlang armer was dan andere delen, een overeenkomst mogelijk was die het land stabiel hield.

De Verenigde Staten zijn in het algemeen geen goed of slecht voorbeeld, omdat het land in zijn geschiedenis veel oorlogen gekend heeft. Het is ook een economische en politieke grootmacht. Het land is bijeengebleven gedurende de hele 20e

eeuw en het begin van de 21e eeuw. Momenteel is er wel veel politieke polarisatie. Ik zou de Verenigde Staten dus niet het beste voorbeeld noemen om hiermee om te gaan. Maar het feit dat er op een bepaald vlak behoorlijk wat decentralisatie was, helpt om enige stabiliteit te behouden, maar soms ten koste van gerechtigheid en efficiëntie.

4. Replieken en aanvullende antwoorden

Karl Vanlouwe: Ik heb geen bijkomende vraag maar wel een bedenking, waarmee ik een beetje afwijk van het thema. Er werd hier gesteld dat er na een crisis in de Europese Unie telkens sprake was van meer integratie. Ik ga dat niet tegenspreken, maar er zijn ook tegenvoorbeelden. Een van de lidstaten, namelijk de UK, is ondertussen uit de Europese Unie gestapt. Toen er een monetaire crisis was in Griekenland, was er ook sprake van een eventuele grexit, maar dat is niet gebeurd. Maar meer politieke unie heeft er wel voor gezorgd dat een van de sterkste economieën binnen de Europese Unie, de vijfde sterkste economische macht ter wereld, uiteindelijk uit de club gestapt is. Dat heeft de Europese Unie, en ook de UK zelf, verzwakt. Ik denk dus dat we het verhaal moeten nuanceren dat iedere crisis leidt tot meer integratie.

Kris Van Dijck: U hebt niet geantwoord op de vraag of ik uw boek goed begrepen heb, maar dit terzijde. Ik heb nog een vraag. In België is het zo dat de drie gemeenschappen en gewesten alle drie dezelfde bevoegdheden hebben. Maar er zijn landen met een verschillende dynamiek, zoals Spanje en Groot-Brittannië, waar er niet altijd een institutionele symmetrie is. Hebt u wat dat betreft aanbevelingen? Denkt u dat dat een verdedigbare evolutie is? Ik denk dat België een van de weinige landen is waar de meerderheid meer autonomie vraagt. In andere landen – ik denk aan Quebec, Catalonië, Wales en Schotland – zijn het eigenlijk minderheden die meer autonomie vragen. Hebt u daar een verklaring voor?

Enrico Spolaore: Ik ga eerst in op de kwestie dat meer integratie bij een crisis die crisis niet noodzakelijk oplost en zelfs kan leiden tot desintegratie. Ik ga daar volledig mee akkoord. In 2016 was ik uitgenodigd door de Royal Economic Society om deel uit te maken van een panel over de brexit. Dat was een van de punten die ik daar maakte: de zogenaamde 'functionalistische dynamiek' in de Europese Unie, het idee dat telkens als er een crisis is, die kan worden aangepakt met verdere integratie, integratie die hogere heterogeniteitskosten met zich meebrengt. Dat was een van de redenen die in principe tot een brexit konden leiden.

Ik denk niet dat de UK beter af is met de brexit, omdat ik vond dat ze een goede deal hadden door niet binnen de eurozone te zitten en geen lid te zijn van Schengen, maar toch deel uit te maken van de Europese Unie op handelsvlak. Ik vond de brexit dus geen geweldig idee maar het kon wel verwacht worden vanwege de al genoemde redenen, namelijk dat de heterogeniteitskosten heel hoog waren. In landen als Groot-Brittannië werden de heterogeniteitskosten door een meerderheid van de bevolking te hoog bevonden, zeker als ze geacht werden in een institutie te blijven die altijd op een crisis zou reageren met verdere integratie. Ik ga er dus mee akkoord dat verdere integratie niet noodzakelijk een oplossing is.

Leidt meer autonomie en decentralisatie tot meer stabiliteit of niet? Het kan, zelfs mathematisch, aangetoond worden dat de relatie niet lineair is. Het is niet zo dat meer decentralisatie altijd leidt tot meer stabiliteit of tot meer instabiliteit. Er is een discontinuïteit. Meer decentralisatie leidt tot op zekere hoogte tot meer stabiliteit, omdat mensen dan blij zijn met die decentralisatie en meer bereid zijn om in een federale staat te blijven die meer decentralisatie toelaat. Dit geldt voor intermediaire niveaus. Maar als de heterogeniteitskosten heel hoog zijn en als mensen er sowieso heel graag uit willen stappen, dan kan het efficiënt of niet efficiënt zijn

om hen meer autonomie te geven en ook de middelen om te leven, maar het zou zeker een verandering van de grenzen inhouden.

Ik moet trouwens zeggen dat de heer Van Dijck mijn boek 'The Size of Nations' zeer goed begrepen heeft. Het boek gaat inderdaad over het feit dat economische integratie leidt tot minder behoefte om grotere gehelen te vormen. Het is ook waar dat flexibiliteit zeer belangrijk is. Dat is ook waarom ik denk dat het, in principe, mogelijk is om asymmetrie te hebben, als de grondbeginselen dit wettigen, zoals een economist zou zeggen.

In Italië hebben we regio's die over veel meer autonomie beschikken dan andere, zoals Trentino-Alto Adige aan de Duitse grens. Zeker het Duitssprekende gedeelte van Italië heeft veel meer autonomie dan bijvoorbeeld Venetië of Lombardije. Ook Valle d'Aosta, Sicilië en Sardinië hebben meer autonomie. Dat werd gedeeltelijk gedaan om de kans op afscheiding te verkleinen. Daarom werd ook een verdrag gesloten met Oostenrijk dat rechten garandeerde voor Duitssprekende minderheden in Italië.

Tot op bepaalde hoogte kunnen asymmetrieën dus gerechtvaardigd worden. Maar natuurlijk kan dit ook tot instabiliteit leiden. Zo wilden de inwoners van Lombardije dezelfde mate van autonomie. Dat is onderdeel van het debat, gerechtvaardigd of niet. Telkens wanneer er een asymmetrie ingevoerd wordt of een verschil in behandeling, moet dit natuurlijk duidelijk gerechtvaardigd worden door grondregels waarover consensus bestaat.

In een kleiner land als België met drie taalgemeenschappen – de Duitstalige is natuurlijk veel kleiner – zou het heel moeilijk zijn om een asymmetrie te hebben waarbij de Franstaligen beter of slechter behandeld zouden worden dan de Nederlandstaligen of vice versa. Het is natuurlijk mogelijk om binnen elke gemeenschap een asymmetrie te hebben, afhankelijk van het feit of men dichter of verderaf ligt van Brussel, van de economische situatie. Maar dat zou dan met grote omzichtigheid moeten gebeuren. Eens zulke asymmetrieën in de Grondwet vastgelegd zijn, is het heel moeilijk om dat nog te veranderen. Soms is het dus verantwoord om nu een asymmetrie in te voeren, maar binnen twintig jaar is dat misschien niet meer te verantwoorden, terwijl de grondregels nog moeilijk te veranderen te zijn.

Een typisch economische houding is om te zeggen: enerzijds, anderzijds; het hangt af van … Maar in dit geval zou ik zeggen: het voordeel van de economische aanpak is dat we twee kanten hebben, namelijk de kosten en de baten, en de wisselwerkingen. Het feit dat er twee kanten zijn, betekent niet dat de ene noodzakelijkerwijze gelijk is aan de andere. Soms zijn de kosten veel groter dan de baten. Soms zijn de voordelen veel groter dan de kosten. Het antwoord is eenvoudig: als er een blokkering is, als het debat over de beslissingen lang duurt, dan is dat heel vaak zo omdat de twee kanten heel dicht bij elkaar staan of omdat voor sommige mensen de ene kant veel groter is dan de andere en omgekeerd. Er is dan een belangenconflict over welke kant groter is.

Economen zouden dan kunnen zeggen: je moet x, y en z decentraliseren maar niet w. Zulke economen proberen vaak hun eigen voorkeuren te verkopen. Het is niet de taak van economen om te beslissen, dat is de taak van de volksvertegenwoordigers. Ik kan wel zeggen dat het heel veel kosten met zich zou meebrengen om weg te bewegen van handelsintegratie of niet deel te nemen aan internationale handel. Volgens mij zijn die kosten veel hoger dan vele voordelen die mensen zien. Dat kan ik jullie vertellen, maar ik kan jullie hierover geen bijzonderheden meegeven. Mijn standpunt is dat er veel ruimte is voor decentralisatie, zeker in landen met een geschiedenis van Napoleontische centralisatie, zoals België, waar in het verleden alles op een centraal niveau gebeurde.

Er waren specifieke vragen over belastingen en transfers. Ik denk dat het geven van een zekere fiscale autonomie aan regio's zodat ze hun eigen belastingen kunnen heffen en zodat er een zekere fiscale concurrentie is, geen slecht idee is. In het algemeen geldt het volgende: als de nationale staat het machtsmonopolie heeft, dan moet de staat ook de middelen hebben om de wetten te implementeren en om defensie en veiligheid te garanderen. Maar dat betekent niet dat alle belastingen op centraal niveau geheven moeten worden. Vele belastingen kunnen geheven worden op lokaal niveau. Het grote risico is overbelasten. Er moeten dus garanties en beperkingen zijn.

V. Hoorzitting van 21 februari 2022

Aan de hoorzitting werd deelgenomen door:
- prof. Maja Sahadžić, UAntwerpen;
- dr. Karel Reybrouck, KU Leuven.

1. Toelichting door professor Maja Sahadžić

Maja Sahadžić: Mijn presentatie gaat over asymmetrisch federalisme. De scope van mijn onderzoek heeft betrekking op multinationale systemen met verschillende identiteiten, op basis van etniciteit, geloof, cultuur enzovoort. Het meeste van wat ik vandaag presenteer, kunt u terugvinden in mijn boek: 'Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law. Managing Legitimacy and Stability in Federalist States' (Routledge, 2020).

1.1. Asymmetrische constitutionele oplossingen

Constitutionele asymmetrieën worden vaak gebruikt als een federaal instrument om conflicten aan te pakken, maar tegelijk kunnen ze ook heel wat verstoringen veroorzaken op het vlak van de legitimiteit en de stabiliteit van het systeem. Er zijn drie elementen te onderscheiden in constitutionele asymmetrie: status, verdeling van macht en bevoegdheden, en fiscale autonomie. Ik heb begrepen dat u vooral in die laatste twee geïnteresseerd bent.

1.2. Indicatoren van constitutionele asymmetrie

In staten die asymmetrische constitutionele oplossingen toepassen, ziet men doorgaans dat subnationale niveaus een betere vertegenwoordiging vragen en meer betrokken willen worden bij het opstellen of herzien van de grondwet. Ze willen vetorecht, procedurele en institutionele autonomie enzovoort. Wat betreft macht en bevoegdheden, willen ze doorgaans meer bevoegdheden en een andere bevoegdheidsverdeling.

Soms willen ze dat welbepaalde bevoegdheden aan hen worden toegewezen. Soms willen ze de keuze tussen opt-in en opt-out als bepaalde wetten worden aangenomen. Soms willen ze zelfs bevoegdheden met een andere snelheid uitoefenen. Het werkt dus op verschillende manieren, maar ze kunnen niet allemaal tegelijk in één systeem werken. Soms zien we maar één of twee van die federale principes, soms zijn het er meerdere. Als het over fiscale autonomie gaat, is de bevoegdheid om belastingen te heffen altijd heel belangrijk voor subnationale entiteiten. Ze steunen liever niet op transfers, omdat dat wijst op minder autonomie.

1.3. Legitimiteit

Als men die federale principes wil toepassen in een systeem van constitutionele asymmetrieën, moet men dat systeem in balans brengen. Maar dat werkt niet altijd, omdat soms de legitimiteit en de stabiliteit in gevaar zijn. Er zijn verschillende bronnen van legitimiteit in die systemen. Die zijn zeer complex, maar dat weet u al, aangezien u in België leeft.

Men kan legitimiteit zowel linken aan grondgebied als aan identiteit. Het zoeken naar legitimiteit impliceert ook dat er een erkenning is van de subnationale entiteiten, en niet alleen tussen de entiteiten onderling, dus horizontaal, maar ook verticaal, tussen de subnationale entiteiten en het federale niveau. In het verticale perspectief moet men zich bewust zijn van een toegenomen onderlinge afhankelijkheid en van wederzijds vertrouwen in het kader van legitieme besluitvormingsprocessen.

De punten die ik net genoemd heb, houden heel wat verschillende concepten in: responsiviteit, het afleggen van verantwoording, toegang tot informatie, bemiddelingsprocessen. Legitimiteit moet niet alleen multilaterale maar ook wederzijdse aanvaarding omvatten van verschillende niveaus en groepen, wat ze doen en hoe ze zich positioneren tegenover elkaar en tegenover het federale niveau. Om legitiem te worden of te blijven, moet het systeem voortvloeien uit verschillende bronnen van legitimiteit: grondgebied, verschillende bevolkingsgroepen, bestuurslagen enzovoort. Maar het vereist ook voortdurende aanpassingen om het systeem te finetunen zodat men rekening kan houden met de verschillende belangen.

Veel zaken moeten dus in overweging worden genomen: vertegenwoordiging, participatie, responsiviteit, het afleggen van verantwoording en de kwaliteit van de bestuursprocessen. Ik zie in mijn onderzoek ook dat er veel aandacht moet worden besteed aan gelijkheid en transparantie, want dat zijn belangrijke aspecten van legitimiteit.

1.4. Stabiliteit

Iets vergelijkbaars gebeurt met stabiliteit. Territoriale en multinationale onevenwichten kunnen gevolgen hebben voor het evenwicht van het systeem. Een sterke concurrentie tussen subnationale entiteiten wijst erop dat er iets mis is. Het kan immers leiden tot een situatie met te veel spanningen tussen de subnationale entiteiten of tot een situatie waarin de subnationale entiteiten niet gezamenlijk kunnen ageren tegenover het federale niveau. Het federale niveau zal die kans dan aangrijpen om de subnationale entiteiten terug te dringen.

We zien dat in asymmetrische federale systemen veel aandacht moet gaan naar onder meer het delen van macht, naar normen rond proportionaliteit en naar het vetorecht. Partijideologie is ook een element dat de structuur van het asymmetrische constitutionele systeem kan ondermijnen.

De fiscale bevoegdheid geeft aan hoeveel autonomie een bepaalde subnationale entiteit heeft. Men kan stellen dat een goedwerkende harmonisering van belastingbevoegdheden kan bijdragen tot een horizontaal en verticaal evenwicht. Maar tegelijk zien we in verschillende landen een link tussen gelijkstelling en een verhoogd risico op instabiliteit van het systeem. Ook welvaart is een belangrijk element als het over fiscale autonomie gaat: de mate van welvaart van de subnationale entiteit speelt mee wanneer ze onderhandelt over haar positie.

Een en ander is gerelateerd aan cohesie. Om een stabiel systeem te hebben, moet het aanpasbaar zijn aan al die veranderingen. Het systeem moet flexibel genoeg zijn om alle druk te beheersen die zowel van horizontale als van verticale elementen van het systeem komt. Tegelijk is het heel belangrijk dat er voldoende vertrouwen is in het beheer van het systeem, waar het in veel asymmetrische constitutionele systemen aan ontbreekt. En als dat ontbreekt, is het mogelijk dat het centrale niveau meer coördinatie en zelfs meer druk zal uitoefenen. Heel uitgesproken voorbeelden daarvan zijn Rusland of China. Maar het gebeurt bijvoorbeeld ook in Italië, in het kader van ‘resymmetrisering’.

1.5. Gelijkheid

Gelijkheid in asymmetrische systemen is niet dezelfde gelijkheid die men zou verwachten in een unitair systeem of in een puur federaal systeem als Duitsland. Gelijkheid in asymmetrische systemen betekent dat men vergelijkbare situaties op een gelijkaardige manier behandelt en verschillende situaties op een verschillende manier. In Maleisië bijvoorbeeld is de vertegenwoordiging van de subnationale entiteiten gebaseerd op het aantal inwoners. Maar er zijn ook twee subnationale entiteiten waarvoor een specifieke drempelwaarde is bepaald, gebaseerd op hun

etniciteit en taal, wat betekent dat men verschillende situaties verschillend behandelt.

In Bosnië en Herzegovina is het dan weer mogelijk dat twee subnationale entiteiten, in een onderling akkoord over macht en bevoegdheden, ervoor kiezen om sommige van hun bevoegdheden over te dragen aan het federale niveau, iets wat niet vaak voorkomt.

Wat fiscale autonomie betreft, zien we bijvoorbeeld een gelijkheid tussen Baskenland en Navarra, waarvan de fiscale autonomie het algemene fiscale raamwerk overstijgt. Maar dat geldt dan niet noodzakelijk voor Catalonië, wat tot een referendum geleid heeft in 2017.

1.6. Transparantie

Iets vergelijkbaars zien we bij transparantie. In asymmetrische constitutionele systemen heeft transparantie te maken met beschikbaarheid van informatie over het systeem, want die systemen zijn zeer complex. Als men niets weet over de institutionele processen en de besluitvorming, is er uiteraard een probleem op het vlak van transparantie.

Een voorbeeld van een gebrek aan transparantie is te vinden in Irak, waar er wel een constitutionele norm is met betrekking tot de Koerdische regio, maar geen duidelijke bepaling van wie de oliereserves daar beheert. In Bosnië en Herzegovina zorgt een heel fluïde verdeling van de fiscale inkomsten er dan weer voor dat de Federatie van Bosnië en Herzegovina en de Servische Republiek wedijveren om wie het meeste uitgeeft, omdat ze dan een hogere coëfficiënt krijgen en het daaropvolgende jaar meer geld ontvangen en kunnen uitgeven.

1.7. Cohesie

Hier gaat het over de vraag hoe men het systeem bij elkaar houdt. Dat kan men doen door de lagen van het systeem bij elkaar te houden, maar ook de sociale elementen van het systeem. In Ethiopië bijvoorbeeld zijn er subnationale entiteiten die voortdurend met elkaar wedijveren over het herdefiniëren van de voorwaarden voor de verdeling van de welvaart. Dat helpt de cohesie van het land niet vooruit. In Pakistan zagen we dat, toen de lijst van wetgevende bevoegdheden werd afgeschaft, een van de subnationale entiteiten gewoon over het hoofd werd gezien. Ook dat is niet goed. En in België, zoals u natuurlijk weet, stelt Vlaanderen het concept van solidariteit in vraag. Ook dat kan een impact hebben op de cohesie van het systeem.

1.8. Conclusie

Als men ervoor kiest om iets te veranderen in het systeem, moet met een aantal zaken rekening worden gehouden. Ongelijke lasten mogen bijvoorbeeld alleen bestaan als niemand daar bezwaar tegen heeft. Men moet ook kijken of er een gelijke behandeling is van ongelijken, of een ongelijke behandeling van ongelijken.

Wat betreft transparantie, duiken de meeste problemen op in fiscale processen, in de vertegenwoordiging en in de besluitvorming. En wat cohesie betreft, zal het vooral gaan over een gebrek aan vertrouwen, niet alleen tussen de bestuursniveaus en de bevolkingsgroepen, maar ook in het beheer van het systeem. Dat zal altijd leiden tot een constitutionele terugval en tot territoriale en sociale onthechting.

2. Toelichting door doctor Karel Reybrouck

Karel Reybrouck: Ik ben onderzoeker aan het Leuven Center for Public Law, waar ik onderzoek verricht naar federalisme vanuit een rechtsvergelijkende invalshoek. Vandaag zal ik proberen een aantal inzichten uit de internationale literatuur over de bevoegdheidsverdeling toe te passen op onze Belgische debatten over staatshervorming. Ik zal proberen een aantal zaken die wij als Belgen en Vlamingen als dogma's over de bevoegdheidsverdeling en onze federale structuur hebben aanvaard, in vraag te stellen en na te denken of die vijftig jaar na het begin van onze staatshervorming nog steeds up-to-date zijn. Ik zal dus niet te diep ingaan op concrete bevoegdheidsdomeinen. Ik ga ook, in tegenstelling tot enkele van mijn voorgangers hier, zoals Wouter Pas en Jan Velaers, minder diep ingaan op de discussie over de vier deelstaten en artikel 35.

2.1. Fundamenten van onze bevoegdheidsverdeling

Vijf pilaren vormen de fundamenten van onze bevoegdheidsverdeling. Er is het principe dat we gemeenschappen en gewesten hebben. Die hebben toegewezen bevoegdheden. Dat zijn doorgaans exclusieve bevoegdheden. Er is geen hiërarchie tussen de verschillende overheden. En het systeem probeert een maximale autonomie aan de deelgebieden te geven, binnen hun toegewezen bevoegdheden. Door de combinatie van die vijf principes ontstaat een schoolvoorbeeld van duaal federalisme.

In aanloop naar een volgende staatshervorming worden een aantal van die principes in vraag gesteld. Schakelen we van gemeenschappen en gewesten over op vier deelstaten? Zullen we het principe van toegewezen bevoegdheden omdraaien, artikel 35 uitvoeren en de residuaire bevoegdheden overdragen naar de deelgebieden? Dat zijn interessante pistes en het zijn ook belangrijke werven voor de toekomstige staatsstructuur.

Ik ben echter van mening dat de moeilijkheden die we hebben in ons federalisme, minder gelinkt zijn aan het feit dat er gemeenschappen en gewesten zijn of aan het feit dat de residuaire bevoegdheid niet bij de deelgebieden ligt. Voor mij liggen de moeilijkheden eerder bij de andere drie pilaren: het principe van exclusieve bevoegdheden, het principe dat er geen hiërarchie is en het principe dat maximale autonomie wordt toegekend aan de deelgebieden.

Die pilaren waren zeer logisch in de eerste staatshervorming, toen de autonomie van de deelgebieden nog zeer pril was. Maar nu doemt meer en meer de vraag op: hoe komen die volwassen deelgebieden met zeer sterke instellingen, duidelijke bevoegdheden en financiële middelen nu in evenwicht te liggen met de federale overheid? Hoe verhouden de pilaren zich tot het belang van de federale cohesie?

2.2. Duaal federalisme

Duaal federalisme staat op een glijdende schaal van samenwerking tussen verschillende federale systemen. Een duaal federaal systeem slaat op een systeem waarin de federale overheid en de deelgebieden volledig onafhankelijk van elkaar proberen te opereren, waarin elke overheid in zijn eigen silo optreedt, waarbij zo min mogelijk samenwerking tussen de deelgebieden en de federale overheid nodig is. Op die manier worden maximaal autonoom optredende en wederzijds onafhankelijke overheden gecreëerd.

In het begin van onze staatshervorming, maar ook in het begin van de federale literatuur, met de eerste moderne federale systemen in de Verenigde Staten, Australië en Canada, was dit streefdoel van het federalisme: probeer het federale systeem zo te organiseren dat de federale overheid en de deelgebieden volledig in

isolatie van elkaar kunnen optreden. Dat is het principe van de 'layer cake': elke overheid treedt op binnen de eigen 'layer'.

Het idee van de hermetische scheiding van afzonderlijke bevoegdheidssferen botste meer en meer op de limieten van de realiteit. Zeker in de loop van de twintigste eeuw gingen zowel de federale overheid als de deelgebieden in het socio-economische beleid optreden en moest het beleid van de verschillende overheden op elkaar worden afgestemd. Het principe van exclusieve bevoegdheden werd dus meer en meer verlaten, althans binnen het socio-economische beleid.

2.3. Coöperatief federalisme

In verschillende federale systemen die het duale exclusiviteitbeginsel als uitgangspunt namen – de VS, Australië Canada – kwam meer en meer een dynamiek op gang van coöperatief federalisme, samenwerking en gedeelde bevoegdheden. Cooperatief federalisme zit aan de andere kant van het spectrum. Een van de coöperatieve systemen bij uitstek is Duitsland, waar de federale overheid en de deelgebieden constant in onderlinge afhankelijkheid staan, veel samenwerken en afstemmen en binnen eenzelfde domein vaak beiden bevoegd zijn.

De cruciale vraag voor de toekomst van onze instellingen is of België ook meer gaat evolueren in de richting van een vorm van coöperatief federalisme, of dat we vasthouden aan onze principes van exclusieve bevoegdheden en het ideaalbeeld van afgescheiden bevoegdheidssferen. Ons systeem van exclusieve bevoegdheden zorgt voor een zekere nevenschikking, want er zijn geen twee overheden bevoegd op hetzelfde moment. En dat moet een maximale autonomie aan de verschillende overheden geven. Die structuur, denken wij, biedt maximale pacificatie tussen de taalgemeenschappen, zorgt voor een zekere subsidiariteit en zorgt uiteindelijk voor meer efficiëntie van het beleid.

2.4. Beperkingen van een volledig homogene exclusieve bevoegdheidsverdeling

Het probleem is dat een volledig homogene exclusieve bevoegdheidsverdeling, waarin iedereen onafhankelijk optreedt, de facto onmogelijk is. Het is duidelijk dat complexe bevoegdheidsdomeinen en complexe beleidsuitdagingen het idee van exclusieve bevoegdheden onder druk zetten. Het is in de praktijk zeer moeilijk om exclusieve homogene bevoegdheden te creëren. Uit de bijzondere wet tot hervorming der instellingen blijkt duidelijk dat wij absoluut geen homogene bevoegdheden hebben.

We proberen wel elke staatshervorming opnieuw om homogene bevoegdheden te creëren, en elke keer blijkt dat de verhoopte homogene bevoegdheidsverdeling onhaalbaar is. Dat komt omdat we vaak langs twee kanten aan een bevoegdheid trekken, tot die ergens halverwege scheurt. Dat is eigenlijk een rechtstreeks gevolg van het exclusiviteitsbeginsel. De drempel om een bevoegdheid over te dragen van de federale overheid naar de deelgebieden, wordt natuurlijk veel groter als men dat op een exclusieve wijze doet, omdat ze op die manier voor altijd wordt weggetrokken van het federale niveau, waardoor er ook geen manier is om, in geval van nood of als er toch nog eens een uniforme regeling nodig is, alsnog een federaal optreden mogelijk te maken.

Het idee van homogene exclusieve bevoegdheden is ook in andere federale systemen onwerkbaar gebleken. In de literatuur worden daarvoor drie redenen aangehaald. Eén: zowat alle moderne beleidsdomeinen in onze mobiele, complexe, geglobaliseerde samenleving zijn veel sterker met elkaar verweven dan vroeger, in de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat, het geval was. Twee: het socio-economisch beleid in een sociale welvaartsstaat zal altijd zowel regionale als nationale belangen hebben.

Drie: we zien, zeker in de afgelopen jaren, dat er veel beleidsdomeinen opkomen die het karakter hebben van zogenaamde 'complex intergovernmental problems', die eigenlijk niet logisch thuishoren binnen de bevoegdheden van één welbepaalde overheid. Denk bijvoorbeeld aan het klimaatbeleid of de energietransitie, waarbij een heleboel verschillende bevoegdheden tegelijk worden aangesproken. Soms gaat het ook over federale bevoegdheden: de strijd tegen terrorisme is een klassieke residuaire federale bevoegdheid, maar het repressieve, het politionele en het justitiële moeten worden aangevuld met een preventieve aanpak. En dus is er ook in het antiterrorismebeleid soms nood aan actie vanuit gemeenschapsbevoegdheden. Veel actuele uitdagingen vormen een complexe intergouvernementele uitdaging, die enkel in samenwerking en met de medewerking van alle overheden logisch coherent kan worden aangepakt.

Dat zet ons hele idee van duaal federalisme onder druk. Dat maakt dat onze gereedschapskist van het duale federalisme, die voornamelijk gericht is op het scheiden van bevoegdheden, zodat één en slechts één overheid kan optreden binnen een bepaald bevoegdheidsdomein, niet goed gewapend is om met die complexe intergouvernementele problemen en die complexe bevoegdheidssamenloop om te gaan.

Dat hebben we heel duidelijk gezien in het begin van de coronacrisis. De maatregelen die de Federale Regering in de eerste golf aannam, waren zeer vergaande maatregelen die ook op het domein van de deelgebieden een enorme weerslag hadden, zoals de schoolsluitingen. Wat was de bevoegdheidsgrondslag voor dat optreden? En wat als bijvoorbeeld de Duitstalige Gemeenschap de scholen weer wil openen, terwijl ze op federaal vlak gesloten zijn? Zou dat mogelijk zijn? Ons federalisme heeft daar eigenlijk geen antwoorden op. Het wordt voor de komende jaren, voor de komende uitdagingen voor ons federalisme, zeer belangrijk om verder na te denken over mechanismen die de samenloop van exclusieve bevoegdheden in goede banen kunnen leiden.

Dan kom ik bij de kernvraag van mijn presentatie: is de klassieke drie-eenheid van ons federalisme – autonomie, nevenschikking en exclusiviteit – nog in staat om pacificatie, subsidiariteit en efficiëntie te bereiken? Of moeten we die originele drie principes in de balans leggen met drie andere principes, namelijk cohesie, een zekere eenheid van commando, en een zekere concurrentie of gedeelde bevoegdheden?

2.5. Voordelen van gedeelde bevoegdheden

Om af te sluiten geef ik twee voordelen en twee nadelen van gedeelde bevoegdheden. Het voorstel om meer met gedeelde bevoegdheden te werken, is natuurlijk vloeken in de kerk van het Belgische federalisme. De voorgaande experten hebben duidelijk de nadruk gelegd op het belang van het exclusiviteitsbeginsel. Ik ontken de kracht van de exclusiviteit in pacificatie van bepaalde bevoegdheidsdomeinen zeker niet. De vraag is of het exclusiviteitsbeginsel ook in complexe bevoegdheidsdomeinen nog steeds voor pacificatie zorgt, of daarentegen net polarisatie in de hand werkt.

Een eerste voordeel van gedeelde bevoegdheden is dat het een zekere flexibiliteit geeft aan onze bevoegdheidstoewijzing. Het laat de federale overheid en de deelgebieden toe om wat bevoegdheidsverdelend pragmatisme aan de dag te leggen en de federale overheid bijvoorbeeld toe te laten om een minimum van een domein te bezetten en de deelgebieden verder te laten gaan. Als later blijkt dat toch meer of minder federaal optreden kan of nodig is, kan dat bij gewone wet worden aangepast. Dat komt de efficiëntie en de subsidiariteit ten goede, omdat het op een efficiëntere en eenvoudigere manier dan bij onze klassieke staatshervorming mogelijk is om bevoegdheden te verschuiven. Het komt de subsidiariteit hopelijk ten

goede, omdat bevoegdheden op het juiste niveau worden uitgeoefend en er bijvoorbeeld niet heel lang moet worden gewacht op bijvoorbeeld het Vlaamse niveau om een exclusief residuaire federale bevoegdheid uit te oefenen.

De vraag is of gedeelde bevoegdheden ook de pacificatie ten goede komen. Er zijn argumenten pro en contra. Dat elke bevoegdheid en elk domein op elk moment ietwat kan verschuiven, zou ervoor kunnen zorgen dat er een klimaat van een permanente staatshervorming wordt gecreëerd. Anderzijds zou het ervoor kunnen zorgen dat we een zekere pacificatie creëren, omdat we grotendeels weggaan van het systeem van de staatshervormingen zoals we die kennen. In ons huidige systeem draagt elke nieuwe staatshervorming de kiemen van de volgende staatshervorming al in zich. Telkens er een klein bevoegdheidsprobleem opduikt, moet dat op het verlanglijstje voor een volgende staatshervorming worden gezet en dan moet er jarenlang worden gewacht vooraleer het wordt uitgevoerd. En die staatshervormingen komen natuurlijk doorgaans ook pas tot stand na een periode van stevige politieke polarisatie, en vaak na jarenlange onderhandelingen.

Het tweede voordeel van gedeelde bevoegdheden is subsidiariteit. Ik kan verwijzen naar het werk van Patricia Popelier en Bea Cantillon, die de voordelen van bevoegdheidssamenloop inzake de sociale zekerheid aanhalen. De sociale zekerheid is vandaag in principe exclusief federaal. De Vlaamse Gemeenschap heeft wel de zorgverzekering uitgevaardigd en dus aangetoond dat een zekere de facto gedeelde bevoegdheid mogelijk is en zelfs al bestaat. Maar Popelier en Cantillon gaan verder en stellen dat een gedeelde bevoegdheid inzake sociale zekerheid voordelen biedt. De federale overheid kan met haar grotere financiële draagkracht een gemeenschappelijke sokkel inzake sociale zekerheid ontwikkelen, terwijl de deelstaten volgens de lijnen van het subsidiariteitsbeginsel zouden kunnen instaan voor het aanpassen van de modaliteiten van de sociale uitkeringen aan regionale omstandigheden en de concrete noden van het beleid. Dat kan ervoor zorgen dat federaal optreden zorgt voor financiële schaalvoordelen en sociale solidariteit, terwijl het deelstatelijke optreden de deelstaten toelaat om het sociale beleid aan te passen volgens de eigen voorkeuren.

Door met gedeelde bevoegdheden te werken, kunnen waarschijnlijk ook gemakkelijker meer bevoegdheden worden geregionaliseerd dan in het geval van exclusieve bevoegdheden. Dat merkte Jean-Luc Dehaene trouwens al op bij de derde staatshervorming. Hij zei dat het dogma van exclusieve bevoegdheden een hindernis vormt voor een ruime overdracht van bevoegdheden. Ook Patricia Popelier en Stefan Sottiaux suggereren dat een systeem van concurrerende bevoegdheden een remedie kan vormen tegen de federale terughoudendheid om omvangrijke bevoegdheidspakketten te decentraliseren. In bepaalde gevallen zou er ook een mogelijkheid zijn om in reeds overgedragen beleidsdomeinen, indien nodig en onder bepaalde voorwaarden, te komen tot een zekere federale besluitvorming voor geblokkeerde dossiers, zoals de geluidsnormen in Zaventem. De vraag is natuurlijk of dat op de federale regeringstafel gemakkelijker beslist zal worden dan in intergouvernementele onderhandelingen. Maar dat laat ik aan u over om te beoordelen.

2.6. Nadelen van gedeelde bevoegdheden

Dan geef ik nog twee nadelen van gedeelde bevoegdheden. Ten eerste: de joint decision trap. Doordat verschillende overheden moeten optreden en de verschillende niveaus onderling afhankelijk zijn, ontstaan blokkeringen en vertragingen en loopt het beleid vast. Die joint decision traps doen zich natuurlijk vandaag ook al voor, zelfs binnen exclusieve bevoegdheden. Denk bijvoorbeeld aan de geweigerde vergunning voor de gascentrale in Vilvoorde. De productie van niet-hernieuwbare energie is een exclusief federale bevoegdheid, de bescherming van het leefmilieu en de vergunningen daaromtrent exclusief Vlaams. Uit die twee exclusieve

bevoegdheden volgt dat voor het bouwen van zo'n gascentrale een joint decision trap optreedt, omdat beide overheden hun goedkeuring moeten geven.

Een tweede belangrijk nadeel is dat concurrerende bevoegdheden heel vaak aanleiding geven tot centralisering. Een concurrerende bevoegdheid kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat de federale overheid een machtig middel in handen krijgt om veel bevoegdheden van de deelgebieden naar zich toe te trekken. Dat is zeker iets om over te waken. Tegelijk zijn er ook mechanismen die die centraliserende effecten van samenlopende bevoegdheden niet enkel kunnen verzachten, maar zelfs ook kunnen omdraaien. Zo hoeft een conflictnorm niet altijd in het voordeel van de federale overheid te spelen. In bepaalde gevallen kan die ook zeggen dat een deelstatelijke regio voorgaat op een algemene federale regel of federaal kader. Deze vernieuwende constitutionele spitstechnologie creëert een soort de facto asymmetrie, een mogelijkheid om als deelgebied verder te gaan of iets anders te doen dan wat de andere deelgebieden doen.

Een andere manier om centraliserende effecten aan te pakken, is de mogelijkheid van de federale overheid om op te treden in concurrerende bevoegdheden en daar strenge voorwaarden aan vast te hangen. In onze concurrerende bevoegdheid fiscaliteit kan de federale overheid die concurrerende bevoegdheid enkel uitoefenen als dat noodzakelijk is. En in Maleisië zijn er gevallen waar de federale overheid enkel kan optreden als de deelgebieden dat expliciet vragen of toestemming geven aan de federale overheid. Er kunnen bovendien verschillende subsidiariteits- en proportionaliteitsvoorwaarden spelen.

Beschermen concurrerende bevoegdheden de deelstatelijke autonomie wel voldoende? Dat is zeer belangrijk in multinationale federale systemen. Zwitserland werkt iets meer met bevoegdheidsconcurrentie, en daar is dat minder een probleem. Canada kent een systeem dat echt gebaseerd is op exclusieve bevoegdheden, zoals het onze, maar Canada is in de afgelopen twintig jaar geëvolueerd in de richting van een meer coöperatieve bevoegdheidsverdeling. Het Canadese Supreme Court heeft de klassieke, duale visie op de bevoegdheidsverdeling verlaten. Nu promoot het Supreme Court een systeem met een iets zwakkere bevoegdheidsscheiding, met meer toelaten van gedeelde bevoegdheden en bevoegdheidsoverlap, met minder toepassen van de conflictnorm, en met meer bevoegdheidsverdelende flexibiliteit.

Uiteindelijk is het Canadese systeem interessant en leerrijk voor België, omdat daar al decennialang geen grondwetsherziening meer geslaagd is. Concrete bevoegdheidswijzigingen worden vooral in concurrerende mechanismen of via de rechtspraak van het Supreme Court beslist. Dat is een vraag die in België in de komende jaren enkel nog gaat toenemen, omdat het waarschijnlijk enkel moeilijker zal worden om een tweederdemeerderheid te vinden in het federale parlement om een logische, coherente staatshervorming met homogene bevoegdheidspakketten door te voeren. Zoals de kaarten nu liggen moet de staatshervorming door de Vlaams-nationalisten enerzijds en de Franstalige groenen en liberalen anderzijds worden goedgekeurd. Het is de vraag of dat zal lukken.

2.7. Conclusie

Kortom, de vraag die we ons voornamelijk moeten stellen, is hoe we pacificatie, subsidiariteit en efficiëntie het best bereiken in de komende jaren. Is dat door vast te houden aan onze duale uitgangspunten? Of door een overgang te maken naar een duaal-coöperatief federalisme met een betere balans tussen autonomie-nevenschikking-exclusiviteit, enerzijds, en cohesie-eenheid van commando-bevoegdheidssamenloop anderzijds?

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

3.1. Tussenkomst van Gwendolyn Rutten

Gwendolyn Rutten: Doctor Reybrouck, u vertrekt vanuit een terechte analyse inzake evoluties, complexiteit van problemen en de nood om samen te werken. Dat is een theoretisch uitgangspunt. Er moet echter een wil zijn om te vertrekken van een model waarin men met elkaar wil samenwerken. Tot nu toe is er altijd uitgegaan van een organisatie van onze staat waarbij bevoegdheden worden overgeheveld om die te behouden en nooit meer terug te geven en het liefst niet te delen.

De eerste politieke premisse is dus: is de politieke wil er om dat, in het kader van efficiëntie, al dan niet te herbekijken? Men kan theoretische modellen maken zoveel men wil over hoe het efficiënter kan en hoe men conflictsituaties vermijdt, maar als het streven erin bestaat om op de weg naar onafhankelijkheid geen enkel obstakel te ontmoeten, dan haalt het niet veel uit om daarover te discussiëren, hoe interessant de tussenkomsten ook zijn.

Ik heb een concrete vraag voor beide sprekers. Of het nu gaat over een manier om bevoegdheden te delen en problemen op te lossen, dan wel over een eventuele asymmetrische invulling, u hebt niet aangehaald wat dat betekent voor de politieke aansprakelijkheid. De kiezer heeft hier ook wel een zeg in. Men kan perfect een model uitdenken waarin men bevoegdheden deelt en in een complexe realiteit laat overlappen, hetzij dat de federale overheid de minimumnorm bepaalt en de deelstaten verder gaan, hetzij omgekeerd, maar in beide gevallen moet er een vorm zijn waarin de kiezer kan oordelen.

Is het noodzakelijk, als men in dat soort modellen stapt, dat er ook een federale kieskring of een federale kiesomschrijving is die zich uitspreekt over de invulling van dat beleid? Want als men dat niet doet, blijft men in een duaal systeem steken. De dualiteit komt niet alleen voort uit de manier waarop we de bevoegdheden hebben ingevuld, maar ook uit het feit dat we zelfs op het federale niveau met gescheiden kiesomschrijvingen zitten. Dat injecteert de dualiteit in het systeem.

3.2. Tussenkomst van Jeremie Vaneeckhout

Jeremie Vaneeckhout: Mijn eerste bedenking sluit aan bij wat collega Rutten inbrengt. Wij proberen juridisch te antwoorden, met een staatsstructuur, op een politieke realiteit en op een politieke kwestie. Dat is het spanningsveld waar we ons hierin bevinden. Ik vind het twee boeiende pistes, zowel de piste van de asymmetrische invulling als de piste van de concurrerende bevoegdheden, als antwoord op de dualiteit die in ons systeem zit. Maar er gaan toch wel een aantal moeilijkheden mee gepaard.

Over gelijkheid werd er net gezegd dat het ‘zonder conceptuele tegenstand’ moet zijn. Dat is misschien net een van de grote problemen in onze situatie, dat een aantal zaken niet breed gedragen wordt, noch politiek, noch maatschappelijk, en dat dus een basisvoorwaarde om een asymmetrische invulling te geven, misschien niet vervuld is. Hoe kijkt u daarnaar? Zijn er voorbeelden uit het buitenland waar dat structureel en op lange termijn werkt en gedragen wordt door zowel het politieke systeem als de bevolking? Of ligt het in de menselijke aard om dat soort asymmetrische invulling op een bepaald moment toch als politieke focus te nemen en daar een politiek discours of een maatschappelijke frustratie rond te ontwikkelen, die maakt dat er geen stabiliteit in dat systeem zit?

Mijn tweede bedenking gaat over het continuüm tussen duaal en coöperatief federalisme. Ik laat mij graag prikkelen om in die richting te evolueren. Alleen word ik ook daar geconfronteerd met diezelfde politieke realiteit. Als men dit juridisch zou

verankeren, komt men dan niet in een totale onbestuurbaarheid terecht, waarbij burgers niet meer weten wie voor wat verantwoordelijk is, waar het systeem weinig transparant is en waar iedereen nog meer dan vandaag zijn paraplu opsteekt en naar elkaar kijkt? Organiseert men dan niet de onbestuurbaarheid van het politieke bestel?

Ik zie tot slot voorbeelden uit Maleisië, Indonesië, Canada enzovoort. Hoe specifiek of uniek is de Belgische situatie? Is die überhaupt te vergelijken met die andere situaties? Is er onderzoek naar de vraag of onze politieke cultuur gelijkaardig is aan dat soort landen waaruit we dan inspiratie zouden kunnen halen?

3.3. Tussenkomst van Caroline Gennez

Caroline Gennez: Ik vind de principes van enerzijds asymmetrie en anderzijds evolueren naar een nieuw coöperatief federalisme, en indien mogelijk de combinatie van de twee, zeer prikkelend. We kunnen vandaag in de praktijk vaststellen dat niet alle voorgaande staatshervormingen tot evenveel efficiëntie en effectiviteit in het beleid hebben geleid.

Ik denk wel dat als we asymmetrie en coöperatief federalisme willen combineren, we waar mogelijk nog altijd maximaal moeten inzetten op exclusieve bevoegdheden. Professor Velaers gaf aan dat het mogelijk is om invulling te geven aan artikel 35 en het residu over te dragen, maar dat de staatshervorming dan wel voor eens en voor altijd in een finale plooi moet vallen. We kunnen niet blijvend van staatshervorming naar staatshervorming gaan. We gaan op een moment moeten kiezen. Houden we dit land in stand? En wat met de positie van Brussel? Als die vraag in de ene of de andere richting beantwoord is, kan men de principes die de beide sprekers naar voren schuiven, veel gemakkelijker invullen. Dan kan men veel gemakkelijker naar asymmetrisch beleid evolueren en grote, nu nog federaal verankerde, bevoegdheden decentraliseren.

In de praktijk is het model van gewesten en gemeenschappen in Vlaanderen eigenlijk achterhaald. Ik vind het belangrijk om te kijken naar hefbomen om in Brussel te vereenvoudigen en om Wallonië en de Franse Gemeenschap de tools te geven om, in het kader van de constitutieve autonomie, te evolueren naar een vereenvoudiging van hun instituties. Als we dat niet forceren op het federale niveau in de volgende staatshervorming, gaan we nog heel lang wachten op Godot vooraleer dat intern in Brussel en Wallonië zal gebeuren.

Professor Sahadžić, hoe ziet u de positie van Brussel? De situatie is daar niet zo evident als in de andere drie deelstaten, die homogener zijn dan Brussel-hoofdstad. Zijn er internationaal interessante voorbeelden van een hoofdstad die zo divers is op taalgebied, maar ook economisch? Want daarmee staat of valt voor mij ook een definitieve regeling voor dit land.

Doctor Reybrouck alludeerde op een aantal pacificerende mechanismen. Hoe dan de conflictnormen te omzeilen? Hoe om te gaan met meer bevoegdheidsverdelende flexibiliteit? Als we met meer concurrerende bevoegdheden werken, gaan we een aantal mechanismen moeten ontwerpen om te arbitreren. We moeten die mechanismen kunnen activeren in het geval van een grote discussie tussen de verschillende overheden. Anders dreigen we in nog meer bevoegdheidsconflicten en 'non-decision' te belanden.

Tot slot heb ik nog een vraag over Brussel. Wat de persoonsgebonden bevoegdheden van vandaag betreft, zou men kunnen zeggen dat onderwijs en cultuur zeer taalgebonden zijn en zou men gezondheid als instelling- of plaatsgebonden kunnen beschouwen. Is het een optie om te zeggen dat de specifieke taalgebonden garanties van de Vlamingen in Brussel gegarandeerd moeten worden, maar dat er in ruil

bijvoorbeeld een aantal vandaag persoonsgebonden bevoegdheden zijn die meer vanuit een efficiëntie- en organisatielogica kunnen worden benaderd?

3.4. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: Professor Sahadžić, asymmetrie is hier al heel vaak ter sprake gekomen, vaak in verband met het Verenigd Koninkrijk en Spanje. U hebt ook naar heel wat andere landen onderzoek gedaan. Welke elementen van bevoegdheidsverdeling en van institutionele organisatie uit andere landen die u onderzocht hebt, zouden ook voor ons land nuttig en opportuun kunnen zijn en zouden kunnen bijdragen tot een efficiëntere manier van werken?

In Vlaanderen en Wallonië zijn er andere visies op heel wat thema's, wat heeft gezorgd voor de vorm van autonomie die de deelstaten nu hebben. Er zijn nog altijd verschillen in visie op het vlak van pensioenen, werkloosheidsuitkering, arbeidsmarkt, kernuitstap en dergelijke meer. Als we in dat opzicht constitutionele asymmetrie zouden hebben, zou u dat dan groot of net veeleer klein noemen? Nu is er een beperkte asymmetrie mogelijk via samenwerkingsakkoorden.

Er is altijd gesproken over vier deelstaten, maar ook over twee plus twee, dus twee deelstaten en twee autonome gebieden met een vorm van autonomie. Professor Velaers heeft ook een model voorgesteld van één plus één plus één plus één, waarbij we naar vier gebieden gaan die elk een andere vorm van autonomie hebben. Ik weet dat ik niet mag vergelijken met het Verenigd Koninkrijk of Spanje, maar daar zien we toch een vorm van devolutie. Ziet u voor dat model met vier deelstaten ook bepaalde extra voorwaarden? Hoe kan men de band tussen Vlaanderen en de hoofdstad behouden of herstellen of verbeteren, tegelijk ook rekening houdend met de band van de Franse Gemeenschap met de hoofdstad? Op welke manier ziet u zoiets mogelijk in een asymmetrisch systeem?

Doctor Reybrouck, u ziet vooral een struikelblok bij de exclusieve bevoegdheden en houdt min of meer een pleidooi voor concurrerende bevoegdheden. Maar vreest u niet dat die concurrerende bevoegdheden aanleiding zullen geven tot een stilstand, waardoor er totaal geen beslissingen meer worden genomen? Ik heb u weinig horen vertellen over wat toch een soort van blokkering in de besluitvorming is, namelijk het systeem van de grendels in de grondwet, de pacificatie, de pariteit, veto's en blokkeringssystemen die op dit ogenblik in de grondwet of in de bijzondere wet zijn verankerd. Het verwondert mij dat u dat niet aanziet als een soort blokkering van pacificatie en efficiëntie.

Ik vind dat een federale scheidsrechter als betrokken partij moeilijk kan optreden bij een conflict tussen de federale entiteit en deelstaten. Het is beter dat dat een externe partij is. Over zo'n federale scheidsrechter is vandaag niets gezegd. Wat is uw standpunt daarover?

3.5. Tussenkomst van Paul Van Miert

Paul Van Miert: Het woord 'pacificatie' is vaak gevallen. Achten de sprekers een pacificatie tussen de twee deelstaten mogelijk zonder een verder doorgedreven scheefgetrokken financiering? Die scheeftrekking is er vandaag immers. Telkens er een herverdeling van bevoegdheden is, dan betaalt één regio daar meestal een grotere prijs voor dan de andere. Wat is uw oordeel daarover?

Over taal heeft mevrouw Gennez al de nagel op de kop geslagen. Bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk zijn het Schotse Gaelic en het Welsh de bevoegdheid van de regio's. Het taalbeleid zou van België naar de deelstaten kunnen gaan. In hoeverre ziet u dat als een middel? Dan is er echter natuurlijk de vraag hoe we daarmee omgaan als het gaat over Brussel.

3.6. Tussenkomst van Klaas Slootmans

Klaas Slootmans: Kort samengevat stelde professor Spolaore vorige week in deze werkgroep dat de schaalvoordelen van een federaal land moeten worden afgewogen tegen de heterogeniteitskosten. Worden die kosten te groot, dan moeten de deelstaten eigenlijk hun conclusies trekken. Een verschillende taal spreken is een voorbeeld van een heterogeniteitskost. In België klinkt dat natuurlijk bekend in de oren. Welke institutionele conclusies moeten er volgens u voor België worden getrokken wanneer de heterogeniteitskosten te groot blijken en men een failed state dreigt te worden?

Professor Sahadžić, uit uw betoog begrijp ik dat u vooral zoekt naar methodes om multinationale staten bijeen te houden, maar is het niet beter te concluderen dat elk zijn eigen weg moet gaan indien de heterogeniteitskosten te groot worden als gevolg van onder andere taalverschillen en verschillende visies?

Doctor Reybrouck, u blijkt een groot pleitbezorger van het coöperatief federalisme te zijn. Professor Maddens poneerde hier enkele weken geleden dat instellingen zich moeten aanpassen aan de maatschappelijke en politieke realiteit, niet omgekeerd. Het idee van coöperatief federalisme en gedeelde, concurrerende bevoegdheden gaat daar natuurlijk diametraal tegenin. Hoe rijmt u dat idee met de maatschappelijke realiteit dat daar in Vlaanderen geen politieke meerderheid voor bestaat en dat dat dus allesbehalve pacificerend zal werken? Zal dat niet net meer conflictstof genereren?

Ik maak op uit uw publicaties dat een federale kieskring volgens u een pacificatiemethode kan zijn. Zo'n beetje als het monster van Loch Ness duikt die federale kieskring al jaren regelmatig op. Een principieel argument daartegen is dat men op die manier een soort Brussel-Halle-Vilvoorde in het groot installeert, met Franstaligen van de faciliteitengemeenten die tot in Knokke campagne kunnen voeren. De vraag is of zoiets wenselijk is. Het zou een artificiële stap terug zijn, die ingaat tegen de historische evolutie van decentralisatie en de maatschappelijke en politieke realiteit zoals die is veruitwendigd bij de afgelopen verkiezingen. Geen enkel federaal land heeft een federale kieskring. Als men meegaat in de redenering van een federale kieskring, dan zegt men dat België één democratische ruimte is, maar dan is de consequentie ook 'one man, one vote' en het verlaten van grendels zoals de pariteit, de bijzondere meerderheden en dies meer. Wat is uw reactie op die redenering?

Naast het louter institutionele is er ook de financiering van de diverse entiteiten. In België wordt nog altijd voornamelijk met een dotatiefederalisme gewerkt. Twee derde van de inkomsten van de deelstaten is afkomstig van dotaties. Wat is uw visie op een volgende Bijzondere Financieringswet? Moet die meer responsabiliserend worden, of moet men blijven werken met een forfaitair dotatiefederalisme?

4. Antwoorden van professor Maja Sahadžić en doctor Karel Reybrouck

Maja Sahadžić: Politieke verantwoordingsplicht is eigenlijk nauw verbonden met legitimiteit en is een cruciaal onderdeel van het democratische proces. Die verantwoordingsplicht maakt het proces net kwaliteitsvoller omdat het een uitwisseling mogelijk maakt tussen de beleidsmakers en de entiteiten die input geven. Die entiteiten zijn dan niet alleen de burgers, maar ook de diverse overheidsniveaus, diverse groepen. Dat moet mee in overweging worden genomen.

De relatie tussen diegenen die verantwoording afleggen en diegenen aan wie verantwoording wordt afgelegd, kan echter complex zijn. Dat is gerelateerd aan de complexiteit van diverse vraagstukken, zoals dat van de transparantie van het systeem. Hoewel diegenen die verantwoording moeten afleggen altijd gemakkelijk te

identificeren beleidsmakers zijn, is het misschien niet altijd duidelijk wie degenen zijn aan wie ze verantwoording moeten afleggen. In dit specifieke geval zou dat het probleem kunnen zijn. Degene die input geeft, is niet noodzakelijk de individuele burger. Die input kan ook rechtstreeks of onrechtstreeks zijn, wat ook voor problemen kan zorgen. Voorbeelden uit Bosnië en Herzegovina, België, Canada, Italië en het Verenigd Koninkrijk tonen die complexiteit als het gaat over het achterhalen waar de input vandaan komt.

De verantwoordingsplicht kan ook worden uitgehold omdat het geheel of deels onduidelijk is welk niveau of welke groep waarvoor verantwoordelijk is. Dat ziet men bij voorbeelden van gedeelde bevoegdheden in Spanje en Maleisië, en misschien ook in Myanmar, maar ook de bevoegdheidsversnippering in België is daar een voorbeeld van, net als de invloed van de centrale toezichthouder in Pakistan en Spanje.

Het bestaan van verschillende bevoegdheidsniveaus en entiteiten maakt het verantwoording afleggen dus zeer ingewikkeld. Het is tekenend dat 'outputlegitimiteit' vaak wordt gereduceerd tot doeltreffendheid. Doeltreffendheid is een van de basisvereisten voor die aansprakelijkheid en legitimiteit, omdat ze de basis vormt voor het interactief bouwen van legitimiteit in complexe systemen. Verantwoording gaat in die systemen echter niet alleen over doeltreffendheid, maar ook over de vraag of diegenen die verantwoording moeten afleggen worden gedwongen om hun beslissingen op een transparante wijze over te brengen, in overeenstemming met verschillende waarden en belangen en op zo'n manier dat ze verdere dialoog en onderhandelingen mogelijk maken.

Karel Reybrouck: In een systeem van gedeelde bevoegdheden, waarin verschillende overheden kunnen optreden, zullen ze natuurlijk vaak niet voor hetzelfde optreden. De rol van de ene zal iets specifieker, die van de andere iets algemener zijn. Er zal dus een verschil zijn in wat ze exact moeten doen. Soms wordt er ook op gewezen dat dit systeem 'multiple access points' geeft aan burgers: wie zich op het ene niveau niet gehoord voelt, kan naar een ander niveau gaan en krijgt daardoor net meer kansen om democratisch te participeren. De vraag is dan natuurlijk wie wordt afgerekend op falend beleid.

De heer Vanlouwe stelde de vraag of concurrerende bevoegdheden geen aanleiding geven tot stilstand omdat geen enkele overheid nog beslissingen neemt. Ook het omgekeerde gebeurt echter: er worden net veel meer beslissingen genomen door diverse overheden, waarbij meer moet worden bekeken in welk geval een bepaalde norm vooropstaat. Maakt die proliferatie van normen de dingen dan niet moeilijker en minder transparant? Die vraag rijst ook als het gaat over het overdragen van exclusieve bevoegdheden. Bijvoorbeeld een vastgoedkantoor actief in drie gewesten krijgt dan te maken met drie verschillende regelingen inzake het verhuren van woningen.

Men ziet ook vaak dat concurrerende bevoegdheden aanleiding geven tot wat men in Canada 'executive federalism' noemt, waarbij het gewicht nog meer verschuift van het parlement naar de regeringen, die in interministeriële overlegfora beslissingen nemen. Democratische verantwoording is dan moeilijker, omdat die vaak achter gesloten deuren plaatsvindt. Zo moet de burger in het geval van het Overlegcomité via de media vernemen wat de verschillende standpunten waren en worden er daarvan maar weinig politieke documenten openbaar gemaakt. In dat geval is transparantie zeer belangrijk. Dat element moet zeker worden meegenomen.

Maja Sahadžić: Er is inderdaad een bezorgdheid dat asymmetrische constitutionele oplossingen ongelijkheid en dus maatschappelijke frustratie in de hand kunnen werken, vooral als het gaat over de verdeling van bevoegdheden. Hoewel een gedifferentieerde bevoegdheidsverdeling de autonomie van subnationale entiteiten

net waarborgt, is het mogelijk dat men er niet in slaagt om iedereen daarmee te verzoenen en zo die multilaterale, gedragen legitimiteit te verkrijgen. Een andere bevoegdheidsverdeling leidt dus niet noodzakelijk tot het gewenste institutionele functioneren. Het klopt dat dit kan leiden tot een complexe machtsdeling. Dat kan een invloed hebben op het maken en doen naleven van wetgeving. Door die differentiatie is het systeem misschien niet zo responsief als gewenst. Dat ziet men onder meer in het Verenigd Koninkrijk en Indonesië.

Het tegendeel kan echter ook waar zijn. Zo is er het voorbeeld van Maleisië, waar twee subnationale entiteiten voor officiële doeleinden Engels mogen gebruiken. Een van de subnationale entiteiten kan belastingen heffen. Was dat niet zo geweest, dan zou dat hebben geleid tot maatschappelijke frustratie. In Spanje hebben Baskenland en Navarra de bevoegdheid om regels op te leggen inzake het gebruik van talen. Ze hebben hun eigen politie en kunnen belastingen heffen. Catalonië heeft die mogelijkheid niet, en dat leidt tot maatschappelijke frustratie. Er is het voorbeeld van Quebec, waar het burgerrechtelijke systeem gebaseerd is op de Franse codificatie. Ook Schotland heeft zijn eigen rechtssysteem. Anders zou er wellicht maatschappelijke frustratie zijn. Bij asymmetrische oplossingen probeert men een delicaat evenwicht te vinden. Men probeert het systeem tegemoet te doen komen aan allerlei eisen van groepen, onder andere inzake meer autonomie, en dat is niet altijd gemakkelijk.

In welke mate is België uniek? In veel landen waant men zich uniek in dit opzicht, maar er zijn veel voorbeelden die bewijzen dat, hoewel constitutionele constructies nooit helemaal identiek zijn, de problematieken waarmee beleidsmakers en burgers worstelen gelijkaardig zijn. België is dus niet uniek. Ook in het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië, Bosnië en Herzegovina, Canada, Ethiopië, Maleisië, Indonesië, Irak, Pakistan, India en zelfs China is er sprake van zeer complexe systemen en problematieken.

Karel Reybrouck: Ik ben het daarmee eens. Wij denken in België inderdaad altijd dat wij uniek zijn, of dat onze situatie een specifieke situatie is die linea recta tot 'dismembratio' of onafhankelijkheid zal moeten leiden omdat er nu eenmaal twee groepen zijn die een verschillende taal spreken, maar bijvoorbeeld in Maleisië is er ook een ongelooflijk grote complexiteit. De deelstaten Sabah en Sarawak liggen er op een grote afstand van het vasteland. Ze hebben veel natuurlijke rijkdommen die de rest niet heeft, wat een zeer groot conflict creëert. Bepaalde deelstaten in Maleisië zijn zelf dan ook nog eens oude federaties, wat een extra laag geeft. Er bestaan dus zeer veel gebieden waar het conflict veel groter is en waar men ook een bipolariteit kent zoals wij die kennen.

Inzake de vraag hoe specifiek Brussel is, moet ik toegeven dat ik niet meteen een goed voorbeeld kan geven om mee te vergelijken.

Maja Sahadžić: Qua situaties die vergelijkbaar zijn met de Brusselse, wil ik verwijzen naar Brčko in Bosnië en Herzegovina, een zeer kleine stad van dertigduizend inwoners. Na de ondertekening van de Daytonvredesakkoorden en een lang arbitrageproces werd besloten dat ze tot geen van de entiteiten zou behoren. Ze is dus min of meer een district, met drie talen, een eigen politiemacht, een eigen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. De situatie lijkt op die van Brussel. Wellicht zijn er nog andere steden die volgens hetzelfde concept worden bestuurd.

In Bosnië en Herzegovina kijkt men naar België en Zwitserland als een model inzake federalisme. Die vergelijking gaat echter maar deels op, zeker wat Zwitserland betreft, waar er helemaal geen vraag naar autonomie is. Men kan echter wel zoeken naar oplossingen die zouden kunnen werken, en die zodanig aanpassen dat ze in het eigen systeem passen. De grootste uitdaging voor Bosnië en Herzegovina is dat het net als België erg verdeeld is. Het geloof leeft daar dat er elders

constructies zijn die ze zomaar kunnen overnemen en toepassen om alles op te lossen, maar dit is helaas ook een proces.

Karel Reybrouck: Ik kom terug op de bedenking van mevrouw Rutten of we onderweg zijn naar onafhankelijkheid. Ik denk dat de vraag of dit zal uitmonden in secessie sterk zal afhangen van de institutionele mechanismen die we zullen kiezen: zullen ze er op een goede manier voor zorgen dat de eigenheid van de diverse taalgebieden wordt gewaarborgd, dat er wordt tegemoetgekomen aan de vraag naar een zekere zelfstandigheid? Zoals men het vandaag doet, met exclusieve bevoegdheden, loopt het altijd vast omdat het in ons systeem eigenlijk onmogelijk is om volledig homogene bevoegdheden te creëren. De vraag is of dat op termijn niet tot meer frustratie zal leiden dan een 'slimmer' systeem, waarbij de federale overheid misschien minder optreedt, maar enkel in de gevallen waarin dat nodig is. Kijkend naar het recente coronaverleden denk ik dat zeer veel Vlamingen best wel begrijpen dat de federale overheid optreedt in gevallen waarin er nu eenmaal een uniforme regeling nodig is. Hoe gaat men die dynamische autonomie organiseren zodat iedereen zich comfortabel voelt binnen de Belgische setting?

Er werd geopperd dat meer concurrerende bevoegdheden zouden kunnen leiden tot totale onbestuurbaarheid, waarbij men wijst naar de andere als de reden waarom het niet lukt, maar in ons huidige systeem van exclusieve bevoegdheden verschuilen beleidsmakers zich eigenlijk ook al achter een zogezegd moeilijke bevoegdheidsverdeling voor het eigen gebrek aan initiatief om tot een onderhandelde oplossing te komen. Dat is problematisch, want een bevoegdheidsverdeling en instellingen zijn slechts een frame waarbinnen beleidsmakers en politieke overheden optreden. Het is noodzakelijk dat overheden en politici zich daar niet al te makkelijk achter kunnen verschuilen. Er moet meer worden samengewerkt. In Canada oordeelt het Supreme Court steeds minder op binaire wijze dat ofwel de deelstaten ofwel de federale overheid bevoegd is in geschillen over bevoegdheidsoverschrijdingen. Tenzij het echt om een flagrante bevoegdheidsoverschrijding gaat, stuurt het hof veeleer aan op een onderhandelde oplossing tussen de partijen.

Ik ben het helemaal eens met mevrouw Gennez als ze pleit voor exclusieve bevoegdheden waar dat mogelijk is. De analyse dat gedeelde bevoegdheden logischer zijn, gaat enkel op voor gevallen waarin er wel degelijk een beleidsuitdaging is die tegelijkertijd lokale, regionale, nationale en Europese belangen vertoont, waarin er interacties tussen verschillende bevoegdheidsdomeinen zijn. Defensie is bijvoorbeeld een bevoegdheidsdomein dat perfect exclusief zou kunnen blijven. Ook is het de vraag in hoeverre stedenbouw echt grotere, nationale aspecten heeft. Dat kan gerust op een lager niveau blijven. Ook wat het onderwijs betreft, zijn er in België niet meteen grote overkoepelende belangen.

Er zijn dus nog bevoegdheden die perfect exclusief kunnen blijven, maar dat zal steeds meer de minderheid worden. Domeinen zoals Energie, Leefmilieu, Klimaat, Mobiliteit zullen altijd aspecten behelzen van zowel regionaal als nationaal belang. De vraag is niet om alles concurrerend te maken, maar op dit moment zijn heel veel bevoegdheden volgens de Grondwet, zij het in de praktijk allang niet meer, exclusief. Moet dat principe van exclusieve bevoegdheden bij alle bevoegdheidsdomeinen niet in vraag worden gesteld? Moet niet worden geaccepteerd dat er diverse domeinen zijn waar dat niet meer opgaat?

Artikel 35 heeft heel veel verschillende aspecten. Voor sommigen is het de grote copernicaanse revolutie van de overdracht van soevereiniteit naar de deelgebieden, waarbij die uiteindelijk dan delegeren wat ze zelf willen. Dat is een grotendeels symbolisch gegeven. Unieke soevereiniteit op één bepaald niveau is wat 19eeeuws. De vraag is of die hele oefening om de soevereiniteit te verplaatsen het wel waard is.

Voorstanders van het uitvoeren van artikel 35 zien dat ook als een grote bevoegdheidsoverdracht naar de deelgebieden, een zeer grote stap die grote consequenties kan hebben voor ons systeem. De vraag is of men dan opnieuw met exclusieve bevoegdheden gaat werken en enkel nog een paar exclusieve bevoegdheden federaal houdt, zoals Defensie en een deel van Buitenlandse Zaken. Of gaat men een lijst maken met federale bevoegdheden en een lijst met deelstaatbevoegdheden, en meer nadenken over mechanismen die de diverse overheden toestaan om die bevoegdheden toch ruim uit te oefenen en daarmee deels op het domein van andere overheden te komen, waarbij het Grondwettelijk Hof alleen zou optreden als er echt manifeste schendingen zijn?

Er zijn veel mogelijkheden wat artikel 35 betreft. Op dit moment hebben we enkel een lijst van de bevoegdheden van de deelgebieden. Bijvoorbeeld de VS en Australië hebben enkel een lijst met federale bevoegdheden. Het residu is deelstatelijk. In die systemen heeft de federale overheid de onbenoemde residuaire bevoegdheden van de deelgebieden heel makkelijk naar zich toegetrokken. Ik denk niet dat we een systeem willen waarin we de federale overheid een paar bevoegdheden toewijzen en verder de bevoegdheden van de deelgebieden onbenoemd laten, omdat die gebieden dan misschien makkelijker te betreden zijn door de federale overheid.

Persoonlijk ben ik dus een voorstander van het opstellen van zowel een lijst van federale bevoegdheden als een lijst van bevoegdheden van de deelgebieden. Dat zou in de Grondwet ook een inherente balans tussen de twee geven. De echte inzet wordt dan: wat met de bevoegdheden die niet zijn ingeschreven in de Grondwet omdat er nieuwe bevoegdheidsdomeinen zijn bijgekomen, zoals Leefmilieu in de tweede helft van de 20e eeuw? Op welk niveau worden die dan geregeld? Wil men nieuwe zaken zoals artificiële intelligentie a priori federaal of bij de deelstaten, waarbij de deelstaten, als ze de residuaire bevoegdheid hebben, dan zouden kunnen beslissen om die samen uit te oefenen? Dat is eigenlijk de vraag van artikel 35.

Moet er een federale scheidsrechter zijn? Bij een gedeelde bevoegdheid kan het zijn dat de federale overheid jarenlang niet optreedt tot er een probleem rijst waardoor er een blokkering tussen de deelgebieden ontstaat, wat er dan voor zorgt dat de federale overheid dat naar zich toetrekt en regelt, natuurlijk onder bepaalde voorwaarden. Als er bevoegdheidsconflicten zijn, is het het Grondwettelijk Hof dat optreedt. Moet dat orgaan proberen de bevoegdheden tot op de millimeter af te bakenen zodat ieder binnen zijn eigen grens blijft, of moet het wat meer toelaten? Dat is een vraag die veeleer zal worden beslecht op basis van de evolutie in ons denken over het federalisme. De rol die de Grondwetgever speelt in het creëren van het systeem, is ook maar een deel van hoe het systeem uiteindelijk in de praktijk vorm zal krijgen. De structuur waarop ons systeem is gebouwd, zal immers ook worden geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Zij gaan zich ook baseren op wat u in de praktijk doet, niet enkel wat u in de Grondwet schrijft. Beleidsmakers hebben dus een rol in dezen: zij moeten de regels tot leven brengen en instaan voor de dagelijkse werking van het federale systeem.

Met een federale kieskring kunnen de Franstaligen inderdaad tot aan de kust campagne voeren, maar de Vlamingen kunnen dan natuurlijk ook tot in de Ardennen campagne voeren. De vraag is maar wie daar de meeste stemmen mee zal winnen. De federale kieskring gaat uit van het idee dat het stemmen laten winnen door regionale politieke partijen een foute incentive genereert, aangezien ze in de federale regering en het federale parlement altijd vanuit één bepaalde gemeenschap zullen spreken. Men kan zich afvragen of dat op langere termijn wel een goede democratie is. Er zijn geen federale systemen die een federale kieskring hebben, maar er zijn natuurlijk wel veel federale systemen waarin men overal voor eenzelfde partij of persoon kan stemmen. Zo abnormaal is dat dus niet.

Maja Sahadžić: Er waren ook vragen over de beschermingsmechanismen en over hoe ruim of beperkt constitutionele asymmetrie zou moeten zijn. Op dat laatste kan ik niet meteen antwoorden. Er is immers geen wiskundige formule die men kan toepassen om te bepalen of een systeem het breekpunt nadert. In sommige systemen werkt een ruimere vorm van constitutionele asymmetrie vrij goed, maar voor andere slechts een beetje. De jongste jaren zien we ook dat er bijvoorbeeld in Italië en Spanje opnieuw wordt gestreefd naar meer symmetrie, waarbij de centrale overheid probeert in te grijpen. Dat leidt tot een zeer complexe situatie. Er kan wel in beschermingselementen worden voorzien bij asymmetrische constitutionele oplossingen, waarbij er kan worden gekozen tussen verschillende soorten bescherming. Zo'n element kan structureel zijn. Zo hebben in Italië subnationale entiteiten bilaterale overeenkomsten met de centrale overheid, waardoor bijvoorbeeld Zuid-Tirol meer autonomie heeft kunnen krijgen, vooral qua fiscaliteit. Er kan ook sprake zijn van machtsdeling, waarbij kan worden gekozen tussen het duidelijk oplijsten van bevoegdheden en het aanmoedigen van gedeelde bevoegdheden.

Die keuze hangt af van het beoogde einddoel: een duidelijk oplijsten maakt machtsdeling verteerbaarder, maar gedeelde bevoegdheden aanmoedigen houdt een verbeteren van de connecties tussen diverse overheden in. Voor subnationale entiteiten is een sturing door de centrale overheid geen goede optie, aangezien ze het nauwelijks aanvaarden, zoals de jongste jaren in Italië en Spanje is gebeurd, waar de centrale overheid tussenbeide komt omdat ze vindt dat men te ver gaat. In Rusland waren er extreme voorbeelden daarvan, na de periode waarin de subnationale entiteiten elke bevoegdheid namen die ze maar wilden. Ook dat is niet wenselijk.

De beschermingsmechanismen die men toepast bij constitutionele asymmetrie kunnen ook politiek van aard zijn. Zo kunnen 'geïntegreerde' politieke partijen de bevoegdheidsniveaus met elkaar verbinden en worden beschouwd als een invloed met een goed potentieel. De bescherming kan ook economisch zijn: beslissingen inzake economisch beleid, budgettaire processen zoals het matchen van inkomsten en uitgaven enzovoort.

Zoals iemand opmerkte hebben we het inderdaad nog niet gehad over de financiële gevolgen van constitutionele asymmetrie. De subnationale entiteiten zouden wat dat betreft in ongeveer dezelfde positie moeten worden gebracht, zodat geen enkele entiteit achterblijft. Dat zou zeker ook een weerslag hebben op de territoriale solidariteit: als er congruentie komt inzake wie voor wat betaalt, zal dat wellicht voor meer cohesie zorgen. Publieke beschermingsmechanismen impliceren ook openbare controle, waarbij het publiek inzage krijgt in financiële verslagen en echt kan zien wat er gaande is. Zelfs het inbouwen van enige budgettaire discipline zou een goede beschermingsmaatregel kunnen zijn in die complexe relaties.

Dan was er de vraag over de failed state. Het is altijd mogelijk dat ieder zijn eigen weg gaat als er geen oplossing is. Vooral in de traditionele theorie van het federalisme zijn uiteengaan, secessie, autonomie opeisen geen optie. Aanhangers van die theorie vinden dat alles binnen eenzelfde staat symmetrisch en onder dezelfde condities moet zijn. In hun visie moet de rol van de centrale overheid veel groter en dwingender zijn. In nieuwere systemen zien we echter veel fragmentering. Fragmentering is immers 'normaal'. Het is een trend die we zien en waarvoor we niet bang hoeven te zijn, want we zien geen systeem van constitutionele asymmetrie dat in realiteit tot zulke zeer extreme resultaten leidt.

Ik kan geen standpunt innemen over de vraag of men uit elkaar moet gaan, maar ik ben niet bang om hierover te praten. Ik volg persoonlijk de hedendaagse theorie van dynamisch federalisme, die gelooft dat men alles uiteindelijk kan regelen zonder uiteen te moeten gaan.

5. Replieken en aanvullende antwoorden

Gwendolyn Rutten: Professor Sahadžić, ik ben het met u eens dat er geen reden is om angstig te zijn of wantrouwig te staan ten opzichte van asymmetrie. U maakt heel duidelijk dat dat kan, zolang dat federale vertrouwen er is. In de praktijk zien we echter wel vaak dat de federale overheid zich dominanter of hoger in de hiërarchie opstelt. Binnen de EU, de realistische institutionele context waarbinnen wij werken, wordt alleen het lidstaatniveau erkend, wat die hiërarchie in de hand werkt. Als men binnen de EU meer rekening zou houden met het deelstaatniveau, zou men een ergernis omtrent hiërarchie wegnemen. Nu is de gesprekspartner meestal de lidstaat, zij het niet altijd. Ons land kent een heel ingewikkeld systeem om voor de eigen exclusieve bevoegdheden in de EU aan bod te kunnen komen, maar zelfs dat werkt nauwelijks. Hebt u een inzicht in hoe dat kan werken binnen de EU?

Budgettair gezien is het alleen de lidstaat België die engagementen aangaat ten aanzien van de EU. Ik gebruik bewust niet het woord 'afdwingen', want dat impliceert misschien een hiërarchie, maar er is geen intern mechanisme om ervoor te zorgen dat België die engagementen kan nakomen of intern kan organiseren. Dat lijkt me op termijn onhoudbaar. Als België gehouden blijft tot het nakomen van zijn budgettaire engagementen en de diverse institutionele entiteiten zich daar niet langer toe gehouden achten en geen verantwoording afleggen voor de som van het geheel, dan is dat problematisch.

Ik dank u allebei voor uw opmerkingen over de verantwoordingsplicht. Ik leer hieruit dat transparantie essentieel is als we samenwerken rond complexe vraagstukken zoals klimaat of covid en er coördinatie nodig is of er gedeelde bevoegdheden meespelen. Ter zake hebben we in België nog een heel lange weg te gaan. Het Overlegcomité heeft de voorbije twee jaar al bij al goed gewerkt, maar voor burgers, en zelfs voor parlementsleden is het totaal onmogelijk om te weten wie daar welke standpunten heeft ingenomen en wie men dus moet aanspreken. Een gevolg is dat men elkaar met de vinger wijst als het gaat over de vraag wie verantwoordelijk is voor een beslissing. Als een parlement dat al niet meer op een ordentelijke manier kan controleren, dan tast de burger helemaal in het duister.

Uit uw betogen blijkt dat institutioneel ongeveer alles mogelijk is als men dat maar wil en men elkaar vindt. De wereld wordt echter steeds complexer. Dat vergt inspraak en complexe oplossingen, maar de burger wil graag duidelijkheid en houvast. Dat hoeft niet haaks op elkaar te staan, maar in de realiteit is dat heel vaak zo. Dat is een bijkomend obstakel dat we moeten overwinnen.

Karl Vanlouwe: Het Overlegcomité heeft de voorbije twee jaar gewerkt, goed of minder goed, dat laat ik in het midden, maar het was inderdaad niet altijd even transparant. Het enige wat we daarvan weten, is dat men daar opnieuw pariteiten heeft ingebouwd, federaal, tussen de deelstaten, tussen Nederlands- en Franstaligen. Het gevolg is dat de grootste deelstaat van het land, waar men om efficiënt te zijn gewest en gemeenschap heeft gefusioneerd, daar twee vertegenwoordigers had, terwijl het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap er elk twee hadden. We zijn dus het slachtoffer geworden van ons streven naar efficiëntie. Hoe evalueert u de werking van het Overlegcomité in uw visie op meer pacificatie?

In de presentatie was er sprake van bevoegdheidsverdelende flexibiliteit. Kunt u dat nader toelichten?

Karel Reybrouck: Men zou in Vlaanderen toch eens moeten nadenken over het potentieel van gedeelde bevoegdheden voor de vertegenwoordiging van Vlaanderen en het uitspelen van de numerieke meerderheid, wat tot op zekere hoogte geblokkeerd is in het federale parlement door bijzondere meerderheidswetten enzovoort. Natuurlijk worden veel wetten wel nog steeds meerderheid tegen minderheid goedgekeurd.

Weliswaar komen de meeste wetten er op initiatief van de regering en moeten ze binnen de regering worden afgeklopt, maar dat speelt toch minder.

Als men veel bevoegdheden op exclusieve wijze overhevelt naar de deelgebieden, als men bijvoorbeeld heel het energiebeleid zou regionaliseren, dan komt er natuurlijk een moment waarop er afspraken moeten worden gemaakt tussen de gewesten, bijvoorbeeld over de bevoorrading van Brussel, interregionale transfers, prijszetting enzovoort. Dan komt men als vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering aan de onderhandelingstafel met drie gewesten op gelijke hoogte. Dan is men dus een van de drie vetopartners, terwijl men in de Federale Regering misschien een andere dynamiek creëert en een van de twee grote partners is. Dat geeft misschien meer macht of mogelijkheden voor een vertegenwoordiger van Vlaanderen om een standpunt door te duwen. Als er wordt gewerkt met exclusieve bevoegdheden en er komt een moment dat er een uniforme regel nodig is, in welke situatie is men dan het sterkst? Ik zou begrijpen dat een Franstalige minderheid meer angst zou hebben voor gedeelde bevoegdheden dan een Vlaamse meerderheid, hoewel die inderdaad op een aantal pacificatiemechanismen botst.

Maja Sahadžić: Ik kan niet antwoorden op de vraag wie meer financiële verantwoordelijkheden moet krijgen, maar bijvoorbeeld in Bosnië en Herzegovina was er een zeer asymmetrische, complexe situatie met betrekking tot fiscaliteit. Vrijwel alles viel onder de autoriteit van elke subnationale entiteit: de Republika Srpska, de Federatie, elk van de tien kantons in de Federatie en het district Brčko. Na veel discussie en onder invloed van de internationale gemeenschap heeft men de indirecte belastingen er volledig herzien en sinds 2006 overgedragen naar het nationale niveau, wat de zaken veel eenvoudiger heeft gemaakt. De nationale overheid handelt zoals daarstraks beschreven: ze houdt wat ze nodig heeft voor het eigen functioneren en sluist de rest door naar de subnationale entiteiten. Dat heeft echt structuur gebracht in de fiscale en financiële regelingen daar.

Op dit ogenblik is de kwestie van subnationale entiteiten en internationale betrekkingen er veeleer een van geopolitiek dan van constitutionele vormgeving. Sommige subnationale entiteiten in de wereld hebben het recht om vertegenwoordigd te zijn op het wereldtoneel, zoals de Republika Srpska, die hier in Brussel een vertegenwoordiger heeft. Het is inderdaad een complex vraagstuk. Anderzijds was er het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid door Catalonië. We weten wat de reactie van de EU daarop is geweest. Dat is dus geopolitiek. Vandaag kunnen subnationale entiteiten vertegenwoordigers hebben om hun economische macht of cultureel netwerk te vergroten, maar ik ben er niet zeker van of ze in staat kunnen of mogen zijn om meer te doen dan dat. Dat zou de zaken inderdaad nog complexer maken, en ik ben niet zeker of we daar vandaag klaar voor zijn, aangezien we de handen al vol hebben.

Het klopt dat alleen de EU-lidstaten budgettair verantwoording moeten afleggen. Als een deelstaat zich niet wil engageren, dan is dat zeer moeilijk. We hebben gezien wat er in België is gebeurd met het CETA-verdrag. Wat wij als specialisten in grondwettelijk recht vaak aanraden in het geval van complexe systemen, als het niet mogelijk is om de grondwet aan te passen of men van nul af aan een nieuwe grondwet moet maken, is dat interne actoren zouden proberen coördinatiemaatregelen goed te keuren. Bijvoorbeeld in Italië heeft dat gewerkt, net als in Bosnië en Herzegovina in verschillende gevallen, ondanks de complexiteit. Coördinatie is immers een element om tot cohesie te komen, en cohesie is een basisonderdeel van stabiliteit. Vertrouwen in het beheer van het systeem komt ook door zulke coördinerende mechanismen tot stand.

Om te eindigen, zoals een collega uit Hawaï gespecialiseerd in VS-federalisme stelde: complexiteit kan men niet controleren, men kan het alleen sturen. Probeer het dus te sturen.

VI. Hoorzitting van 7 maart 2022

1. Toelichting door professor Hendrik Vuye

Hendrik Vuye: Ik zal vier punten bespreken: de manier waarop men best niet over staatshervorming denkt; een aantal mogelijke modellen; de bevoegdheidsverdeling en methodologie van de staatshervorming; en tot slot de vraag beantwoorden of er een staatshervorming zal komen of niet.

1.1. Symmetrie en utopie

Over staatshervorming denkt men vaak in termen van symmetrie en utopie. Dat zijn twee doodlopende wegen. Ik hoor spreken over symmetrie, ofwel met vier, ofwel twee plus twee, ofwel een plus een plus een plus een. Dat doet me denken aan 'De Wetten' waarin Plato zijn utopie ontwikkelt. In zijn ideale staat Magnesia zijn er 5040 landeigenaars. Waarom? Omdat dit cijfer de som is van 1x2x3x4x5x6x7 en omdat het cijfer deelbaar is door alle getallen van 1-12, met uitzondering van 11. Mooi symmetrisch, maar met staatsinrichting heeft dit weinig of niets te maken.

Ons systeem is helemaal niet symmetrisch. Het basiskenmerk van het Belgische staatsbestel is niet symmetrie maar asymmetrie. Op basis van artikel 137 van de Grondwet oefent de Vlaamse Gemeenschap de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest uit. Hier krijgt men een gemeenschapsmodel. De Franse Gemeenschap kan op basis van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden overdragen aan het Waalse Gewest en aan de COCOF. Dat is een gewestmodel in wording. Als gevolg van de toepassing van artikel 138 krijgt men ook binnen Brussel een asymmetrie waarbij de VGC een ondergeschikt bestuur is, terwijl de COCOF decreten stemt en dus eigenlijk een kleine gemeenschap is. Het Waalse Gewest kan bij toepassing van artikel 139 gewestbevoegdheden overdragen aan de Duitstalige Gemeenschap. Daar krijgt men een gemeenschapsmodel in wording.

Vroeger was het relatief eenvoudig: men draagt gemeenschapsbevoegdheden over naar de gemeenschappen en gewestbevoegdheden naar de gewesten. Die symmetrie heeft men doorbroken bij de zesde staatshervorming. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft sommige gemeenschapsbevoegdheden gekregen, waaronder, merkwaardig, de biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang, voor zover iemand zich daar iets bij kan voorstellen. In de feiten komt het erop neer dat dat een open norm is die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd heeft gemaakt voor cultuur.

Bij de zesde staatshervorming is er ook een rechtstreekse toewijzing geweest van een gemeenschapsbevoegdheid aan de GGC, namelijk gezinsbijslag. Ook daar doorbreekt men de symmetrie die er vroeger was en waarbij de Vlaamse en Franse Gemeenschap de gemeenschapsbevoegdheden uitoefenen. Gezinsbijslag werd rechtstreeks toegekend aan een Brusselse instelling.

Wanneer men over staatshervorming nadenkt, heeft men er alle belang bij om na te denken in termen van asymmetrie en niet in termen van symmetrie, want de symmetrie is in de feiten onbestaande.

Utopisch denken ontmoet men helaas heel vaak in de politieke wereld. Een utopie biedt vele voordelen: ze is duidelijk, helder en blijft eeuwig maagd. Men kan er altijd mee naar de kiezer gaan. We hebben daar een heel lange traditie in: Brussels D.C., herfederalisering, de corridor, de Brusselkeuze, het cappuccinomodel enzovoort.

In een andere dialoog, De Staat, werkt Plato een dergelijke utopie uit, Kallipolis (de weelderige stad), een 'polis' met drie klassen, bestuurd door koning-filosofen. Dat moet een fantastische wereld zijn om in te leven, zo wil men ons toch vaak laten geloven, alleen ligt hier de oorsprong van het totalitaire denken. Plato schetst een utopie, maar de werkelijkheidswaarde ervan is nul.

Hoe verging het Plato in de praktijk? De avonturen van Plato in Syracuse, waar hij geprobeerd heeft om zijn model om te zetten in de praktijk, zijn drie keer fout afgelopen. Eenmaal werd hij zelfs op de slavenmarkt verkocht, althans volgens Diogenes Laërtius. Ondanks de drie utopieën die hij heeft geschreven (De Staat, De Wetten en De Staatsman), heeft hij nooit een koning-filosoof op de troon gezet. De utopie doorstaat de toets van de feiten niet. Ik vrees dat dat voor vele utopieën die men in partijprogramma's terugvindt, ook het geval is.

Aan al degenen die met utopieën afkomen, stel ik de vraag: wat is de weg om die utopie te realiseren? Als men de weg om die te realiseren niet heeft, dan zal men exact dezelfde weg opgaan als Plato en nooit iets realiseren.

1.2. Mogelijke modellen

Ik pleit steeds meer voor pragmatisch denken. De ervaring van vijf jaar in de Kamer heeft me in die overtuiging gesterkt. De zaken die ik vandaag zal uitleggen heb ik samen met Veerle Wouters beschreven in het boek 'Vlaanderen voltooid. Met of zonder Brussel?' (verder: 'Brusselboek'). Wanneer men in België nadenkt over staatsrecht en staatshervorming, of men nu denkt in een gemeenschapsmodel, een gewestmodel of een deelstaatmodel, zal men altijd struikelen over dezelfde steen, namelijk de Brusselse instellingen en hun bevoegdheden. Dat heeft weer te maken met asymmetrie omdat de verwachtingen van Vlamingen en Franstaligen ten opzichte van Brussel verschillend en asymmetrisch zijn. Paul Van Orshoven heeft ooit gezegd dat Brussel tegelijk een 'région à part entière' moet zijn maar 'geen volwaardig gewest'. Dat verklaart de complexiteit van het geheel.

Laten we pragmatisch nadenken en kijken waar de problemen exact zitten. Men zal zien dat die veel beperkter zijn dan men op het eerste gezicht denkt. Bij de gewestbevoegdheden zitten die problemen niet want die zijn mooi territoriaal afgebakend en komen niet met elkaar in conflict. Het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest oefenen elk hun bevoegdheden uit op hun grondgebied. Hier is er geen overlapping en dus komen die bevoegdheden niet met elkaar in conflict.

De problemen zitten bij de gemeenschapsbevoegdheden, zij het slechts bij een heel klein deel ervan. Voor de gemeenschapsbevoegdheden werkt men via instellingen, want men kan niet rechtstreeks regels opleggen aan burgers.

Voor onderwijs en cultuur is er helemaal geen probleem, want dat kan men perfect aanbieden via instellingen. Als men naar een Vlaamse school gaat, valt men onder de Vlaamse decreetgeving en als men naar een Franstalige school gaat, valt men onder de Franstalige decreetgeving. Ook voor cultuur kan men alles aanbieden via instellingen.

De problemen zitten dus bij de persoonsgebonden bevoegdheden. We hebben het probleem al enorm gereduceerd. De persoonsgebonden bevoegdheden moet men nog eens opdelen in twee. Er zijn persoonsgebonden bevoegdheden die men perfect via instellingen kan uitoefenen, wat ook gebeurt. Er zijn bijvoorbeeld bejaardentehuizen waar de regels van de Vlaamse Gemeenschap op van toepassing zijn. Het probleem zit bij een heel kleine maar belangrijke groep bevoegdheden, namelijk die persoonsgebonden bevoegdheden die men niet zomaar via instellingen kan

aanbieden omdat men rechten en plichten moet creëren. Dan zit men bij de sociale bescherming.

Om die moeilijkheid op te lossen, zijn er twee pistes. De eerste is het gewestmodel of deelstaatmodel, waar het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten zou verdwijnen en de gewesten eigenlijk deelstaten worden. Over zuivere gewestmodellen hoort men eigenlijk niets, of heel weinig. Het zijn meestal gewestmodellen maar waarbij men aan Vlaanderen nog extraterritoriale bevoegdheden toekent, zodat er toch nog een deel bevoegdheden in Brussel kunnen uitgeoefend worden. Volgens de ene is dat alleen cultuur, volgens de andere komen daar persoonsgebonden bevoegdheden bij, of is het cultuur en onderwijs maar niet persoonsgebonden. In de oorspronkelijke Franstalige voorstellen zaten de persoonsgebonden bevoegdheden er altijd bij. In recentere voorstellen is dat vaak niet meer het geval.

Dat model is een Franstalig model. Ik denk dat dit model zich, langs Franstalige kant, wel eens sneller zou kunnen realiseren dan men denkt, omdat men dat kan via een intern Franstalige staatshervorming, bij toepassing van artikel 138 Grondwet. De Franse Gemeenschap kan bevoegdheden overdragen aan het Waalse Gewest en aan de COCOF. De budgettaire situatie van het Waalse Gewest werd hier al besproken, maar die van de Franse Gemeenschap is veel erger. Op het einde van deze legislatuur zal daar een tekort zijn van 15 miljard euro. Dat betekent een verdubbeling van het tekort in deze legislatuur. Bovendien is het heel moeilijk voor de Franse Gemeenschap om over te gaan tot besparingen omdat er al zoveel bevoegdheden overgedragen zijn naar het Waalse Gewest.

Wat er nog rest is onderwijs, cultuur, sport en justitiehuizen. Het is bijzonder moeilijk om op onderwijs te gaan besparen, want dat gaat voornamelijk over de loonmassa van het onderwijzend personeel. Frédéric Daerden, de minister van Begroting van de Franse Gemeenschap, heeft het eigenlijk al aangekondigd: de situatie van de Franse Gemeenschap is onhoudbaar en hij suggereert de piste van artikel 138, wat budgettair zou kunnen zorgen voor een periode van soelaas. Er zijn ook problemen in het Waalse Gewest maar daar kan een gewijzigd beleid wel zorgen voor een verandering, terwijl de Franse Gemeenschap nog slechts weinig bevoegdheden overhoudt, waardoor dat gewijzigd beleid heel moeilijk wordt.

Ik denk dat het kan lukken. Ik ben daar veel minder pessimistisch over dan professor Velaers. Het zal ingewikkeld zijn, maar met samenwerkingsovereenkomsten en zeker met gezamenlijke decreten kan dat lukken. Het is wat aan de aandacht van de Vlaamse onderhandelaars ontsnapt, maar de gezamenlijke decreten (zesde staatshervorming) dienden net om het hele verhaal van de Fédération Wallonie-Bruxelles uit te werken. Men zou perfect kunnen beslissen dat er gezamenlijke decreten over bijvoorbeeld onderwijs komen tussen de COCOF en het Waalse Gewest. Zo kan men wel degelijk samen een aantal zaken regelen.

Wat zijn de moeilijkheden van dat gewestmodel? Dat heeft te maken met de situatie van het Nederlands in Brussel. Hoe zal die zijn? Men kent de realiteit van het terrein voor een deel. Men moet maar kijken naar het gemeentelijk niveau. Dan krijgt men een beeld van hoe de toekomst in zo een model zou kunnen zijn. Indien de Vlaamse Gemeenschap geen, of weinig, bevoegdheden overhoudt in Brussel, dan komt het Nederlands daar sterk onder druk te staan. Dat model zal misschien ook implicaties hebben voor de aanwezigheid van de Vlaamse instellingen in Brussel. Het zal vermoedelijk ook implicaties hebben voor de financiering want men zal de Bijzondere Financieringswet moeten heronderhandelen. Daar wens ik u met enige ironie veel succes toe. Dat zal niet gemakkelijk zijn. De heer Gatz heeft al gepleit voor een verhoogd aandeel in de personenbelasting. Een andere vraag is wat de gevolgen zullen zijn op termijn. Wanneer Vlaanderen niets meer te zeggen heeft in Brussel, zal Brussel die rol van het cement van België niet meer vervullen. Dan vraag ik me af hoelang het zal duren vooraleer in Vlaanderen de reflex zal

zijn: waarom moeten wij financieel bijdragen voor een deelstaat waarover wij geen enkele zeggenschap hebben?

Ik stel me persoonlijk de vraag, niet ideologisch maar pragmatisch, of het niet beter is om te kijken hoe we verder kunnen werken met wat er al is. U zult pragmatisch moeten denken. Er is immers de budgettaire toestand. Heel veel folietjes zal men zich niet kunnen veroorloven.

Ik hoor al heel mijn loopbaan elke Vlaamse minister-president zeggen in het parlement: "We laten Brussel niet los." Hij krijgt daar dan meestal veel applaus voor. Ik vraag me af wat dat concreet betekent. Laten we eens de logica van het gemeenschapsmodel, 'we laten Brussel niet los', bekijken, en laten we tegelijk proberen om een aantal bestaande problemen op te lossen. Die zijn er met de VGC als ondergeschikt bestuur en met de GGC.

Er is geen ideale verhouding tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VGC. Men slaagt er niet eens in om met eenzelfde of een gelijkaardig logo naar buiten te komen. Bij de GGC is het probleem gekend. Ik verwijs naar de parlementaire vragen van de heer Vanlouwe vermeld in het Brusselboek van Veerle Wouters en mezelf. Artikel 76 van de Brusselwet stelt dat de Vlaamse Brusselminister met raadgevende stem de vergaderingen bijwoont van het verenigd college. Evident geldt dit ook voor de Busselminister van de Franse Gemeenschap. Bijwonen is aanwezig zijn, is niet 'niet uitgenodigd worden', wat de hele tijd het geval is geweest. Het is ook niet 'ik ga er niet naartoe', wat de theorie was van de heer Gatz toen hij nog Vlaams minister was. Dat was op zichzelf al een staatshervorming, want de band tussen de GGC en de beide gemeenschappen werd zo verbroken. 'Bijwonen' is ook niet wat er nu blijkbaar gebeurt, namelijk dat men de agenda krijgt maar er niet bij betrokken wordt.

Men heeft een kleine staatshervorming gerealiseerd ten opzichte van de GGC, terwijl de oorspronkelijke bedoeling was dat er in die GGC een perfecte pariteit zou zijn en ook een band met de respectieve gemeenschappen: de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap. Die band heeft men voor een stuk doorbroken. Dat is in strijd met de bijzondere Brusselwet. Daar worden in het parlement wel vragen over gesteld, maar men stelt vast dat de Vlaamse Gemeenschap zich weinig assertief opstelt ten opzichte van dat probleem. Er gebeuren ook benoemingen in die GGC, die men zou kunnen aanvechten. Men zou kunnen zeggen dat ze zijn genomen door een orgaan dat niet wettig is samengesteld bijvoorbeeld. Maar dat doet men niet.

Op het model dat ik nu ga voorstellen, zijn er al heel wat reacties geweest. Tot aangename verrassing van mevrouw Wouters en mezelf waren er positieve reacties van de heer Vanhengel, de heer Gatz en mevrouw Grouwels. Ook minister Weyts was daar in 2012 razend enthousiast over. Zelfs toenmalig CDH-minister Céline Fremault was eerder positief, maar wel met een waarschuwing dat in dat model de Vlamingen veel meer te zeggen zullen krijgen in Brussel. Dat is natuurlijk de bedoeling van dat model. Het deed mij ook veel plezier dat professor Alen, die weet wat staatshervorming is, zich nu bij dit model aansluit tijdens zijn hoorzitting. Ook Rik Van Cauwelaert staat er bijzonder positief tegenover in zijn column in De Tijd.

Wat is de logica van het model? Ten eerste is er de asymmetrie, omdat ik denk dat symmetrisch denken ons niet verder helpt. Ten tweede is er legitimiteit. De oververtegenwoordiging van Vlamingen in de Brusselse instellingen kan men enkel verantwoorden binnen een geheel. Dat proberen te verantwoorden op basis van het percentage Vlamingen dat in Brussel woont, kan men niet. Dan is het een oververtegenwoordiging die men democratisch niet kan uitleggen. De Vlaamse aanwezigheid in Brussel blijft dus belangrijk om die legitimiteit te hebben. Vervolgens moet een grondige hervorming van de Brusselse instellingen zeker en vast kunnen. Het

model moet ook verdere stappen in de staatshervorming toelaten. Een probleem van utopieën is dat ze meestal niet alleen heel ver in de tijd liggen maar ook eindigen, terwijl dit model dynamisch is.

Ik ga werken met de volgende concepten: voortbouwen op bestaande principes, asymmetrie en het leggen van institutionele banden. Voor onderwijs, cultuur en de persoonsgebonden bevoegdheden die men via instellingen kan uitoefenen, verandert er gewoon niets. Langs Franstalige kant beslissen de Franstaligen zelf want we gaan naar een asymmetrisch model. De Brusselse instellingen hoeven niet noodzakelijk hetzelfde te betekenen langs Vlaamse kant als langs Franstalige kant. Wil men langs Franstalige kant nog werken met een Franse Gemeenschap, dan kan dat perfect. Wil men, zoals de heer Magnette wil, de Franse Gemeenschap afschaffen en werken met samenwerkingsakkoorden en eventueel gezamenlijke decreten, dan kan dat ook perfect. De Franstaligen beslissen zelf wat ze willen. Dat is een voordeel want ze kunnen krijgen wat ze willen. Er wordt hen helemaal niets opgedrongen. Daar kunnen ze toch niet tegen zijn?

Wat indien men langs Vlaamse kant Brussel effectief niet los wil laten? De keuze tussen de twee modellen is aan de politici. Ik zeg alleen wat men kan doen en wat de moeilijkheden zijn. Ik denk dat het in een gemeenschapsmodel nuttig kan zijn om institutionele banden in te stellen op het niveau van de regering, wat trouwens nu reeds kan en wat men al heeft gedaan. De heer Vanhengel is twee jaar tegelijk Brussels én Vlaams minister geweest. Vanuit die ervaring reageerde hij heel positief op dit voorstel. Langs Franstalige kant is het schering en inslag dat men institutionele banden legt. Men kan nu reeds een Brussels minister tevens Vlaams minister maken, dit biedt nu al mogelijkheden die onvoldoende gebruikt worden.

Als men deze bestaande regeling hervormt bij een volgende staatshervorming, kan men gaan moduleren. Daar was een klein misverstand over tijdens een van de vorige hoorzittingen. In het Brusselboek staat wel degelijk dat men die Brusselse minister ofwel volwaardig lid kan maken van de Vlaamse Regering, ofwel kan men die ook geassocieerd lid maken, waar men dan met raadgevende stem zetelt. Dit kan nuttig zijn om de meerderheid in de Vlaamse Regering niet te verstoren, wanneer de Brusselse Regering uit andere partijen is samengesteld dan de Vlaamse Regering. Men zou dat – de keuze tussen volwaardig lid of geassocieerd lid – bijvoorbeeld perfect kunnen inschrijven in het besluit waarin de taken binnen de Vlaamse Regering worden verdeeld. Men kan dan zelfs één Brusselse minister volwaardig lid maken en de andere geassocieerd, of slechts één van de twee Brusselse ministers betrekken bij de werking van de Vlaamse Regering, of zelfs beslissen om het niet te doen; er zijn vele mogelijkheden, de politiek moet maar kiezen welke optie bij een regeringsvorming de beste is en welke praktisch haalbaar is. Zo wordt het model dynamisch en kan het elke keer anders kan zijn. Dit verstoort dan ook nooit de meerderheid waar de Vlaamse Regering op steunt.

De institutionele banden zijn heel belangrijk omdat er ook expertise in Brussel zit. Het zou spijtig zijn dat Vlaanderen daar geen gebruik van zou maken. Die institutionele banden zullen ook maken dat Vlaamse problemen in Brussel daadwerkelijk problemen worden van de Vlaamse Regering en dat die daar echt mee bezig zou zijn. 'We laten Brussel niet los', wordt dan meer dan een slogan.

Men zou ook kunnen denken aan institutionele banden op het niveau van het parlement, waarbij we dan teruggaan naar het systeem van voor 2001, wat goed heeft gewerkt. De eerste zes Nederlandstalige Brusselse verkozenen gaan ook naar het Vlaams Parlement. De elf die overblijven (in het totaal zetelen er 17 Nederlandstaligen in het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement) zou men ook geassocieerd lid kunnen maken van de Commissie voor Brussel en de Vlaamse Rand wegens hun expertise. Men moet toch toegeven dat er in 2001 een exponentiële groei van het aantal politieke mandaten was. Gewoon het feit dat de ministers werden vervangen

in Brussel en dat de Vlaamse volksvertegenwoordigers apart werden gekozen, was een beetje van het goede te veel, om het eufemistisch uit te drukken.

Deze institutionele banden maken dat men Brussel niet loslaat. Dat kan verdere stappen in de staatshervorming toelaten want ik heb 'ongemerkt' de samenstelling van de GGC gewijzigd. Nu kan die Vlaamse minister daar enkel naartoe met raadgevende stem en wordt hij in de praktijk eigenlijk niet uitgenodigd. Stel echter dat men de twee Brusselse ministers ook opneemt in de Vlaamse Regering, dan zijn er twee ministers van de Vlaamse Regering die ook in het Verenigd College van de GGC zitten, niet met raadgevende maar met beslissende stem. Vlaanderen krijgt dus op dat ogenblik een beslissingsbevoegdheid binnen de GGC. Zo wordt 'we laten Brussel niet los' pas echt realiteit en is het meer dan een slogan.

Dat opent perspectieven. De GGC is nu al bevoegd voor gezinsbijslag, maar bovenvermelde institutionele verbanden betekenen dat men dat model kan volgen en dat men zelfs de volledige sociale zekerheid kan defederaliseren en naar de GGC brengen (voor wat Brussel betreft). De GGC kan immers wel rechtstreeks rechten verlenen en plichten opleggen aan burgers, terwijl de Vlaamse Gemeenschap dat niet kan. Voor dat deel van de persoonsgebonden bevoegdheden waar men regels moet uitvaardigen ten opzichte van burgers omdat men rechten toekent of plichten oplegt, kan men werken via dat GGC-model. Dat is een stuk verder bouwen op de zesde staatshervorming, maar er is natuurlijk wel een groot verschil: de samenstelling van de GGC is aangepast. Men kan de naam 'Verenigd College' behouden. De namen zijn wel een beetje achterhaald. Dit GGC-model biedt perspectieven. Sommige ministers zijn dus Brussels minister en Vlaams minister en dus zitten ze in de GGC met beslissingsmacht, terwijl die Vlaamse Brusselminister daar nu slechts met raadgevende stem zit, als hij al uitgenodigd wordt of er naartoe gaat, met alle problemen van dien. Dan moet hij er natuurlijk zijn om te beslissen. Concreet betekent dit dat er niets verandert voor onderwijs, cultuur en die persoonsgebonden bevoegdheden die men via instellingen kan uitoefenen (bijvoorbeeld bejaardentehuizen, kinderopvang). Hier blijft de Vlaamse Gemeenschap bevoegd. Het probleem is wel: wat doen we met die persoonsgebonden bevoegdheden die men niet via instellingen kan uitoefenen, omdat ze vereisen dat men rechtstreeks plichten oplegt aan burgers en rechten toekent? Zoals gezegd is dit voornamelijk de sociale bescherming. Die materies kunnen dan voor het Brusselse grondgebied toegekend worden aan de GGC.

De financiering van dit alles is natuurlijk zeer politiek. Men kan het perfect rechtvaardigen dat Brussel bijkomend geld krijgt wegens de hoofdstedelijke functie. Dat lijkt mij logisch. Maar wat de hoofdstedelijke functie betreft, is Brussel niet alleen de hoofdstad van de Brusselaars maar ook van de Walen, de Vlamingen en alle anderen. Dan is het nuttig dat men bij de middelen die men toekent, ook aan de Walen en de Vlamingen inspraak geeft. Er is bijvoorbeeld de pendelaarscompensatie. Die pendelaars zijn Vlamingen en Walen. Waarom worden zij niet betrokken bij het beleid dat men voert ten opzichte van de pendelaars? Vlamingen en Walen betalen, maar ze bepalen niets. Ander voorbeeld: waarom zijn de deelstaten niet aanwezig in Beliris? Het is een voorstel dat Jean-Luc Dehaene lang geleden ooit heeft geformuleerd. Dat is niet zo revolutionair.

Wat betreft de interne hervorming van Brussel: de agglomeratie is enkel nog een doorgeefluik. Die int gelden en stemt dan dat die gelden naar het gewest gaan. Dat kan men perfect afschaffen. De hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel is nog niet opgericht, laat die dus ook maar. Quid VGC? Ik dacht dat men dat eerder zou kunnen afschaffen. De modellen die Veerle Wouters en ik hebben uitgewerkt, zijn nooit te nemen of te laten. Ik heb goed geluisterd naar mevrouw Grouwels, die daar een enorme ervaring in heeft als Vlaams minister en als Brussels minister. Zij zegt dat het bestaan van een soort lokaal bestuur voor de Vlamingen zijn nut heeft. In het model dat ik heb geschetst, heb ik niet alleen de samenstelling van

die GGC gewijzigd maar ook die van de VGC. Het zou dus kunnen dat die problemen dan opgelost zijn.

Eén politiezone zou perfect kunnen, alsook één OCMW, dat dan valt onder de GGC waar Vlaanderen dan ook inspraak in heeft. Als men naar een fusie van de gemeenten gaat, zie ik niet goed in waarom men voor Brussel strenger zou zijn dan voor Antwerpen. Het is nogal evident dat districten dan ook in Brussel moeten kunnen, net zoals dat in Antwerpen kan.

Wat betreft bevoegdheidsverdeling en staatshervorming denk ik dat alle grondwetspecialisten het erover eens zullen zijn dat exclusieve en homogene bevoegdheden zullen zorgen voor pacificatie. Het typevoorbeeld daarvan is onderwijs. In de jaren 80 waren er voortdurend communautaire spanningen rond onderwijs tot men dat bij de staatshervorming van 1988-1989 nagenoeg volledig homogeen heeft gefederaliseerd. Die spanningen zijn helemaal weg.

Iedereen kent de pijnpunten van nu: mobiliteit en gezondheid. Al voor de pandemie wist men dat. In de loop van deze legislatuur hebben we gezien dat daar tewerkstelling en energie zijn bijgekomen.

Artikel 35 staat in de Grondwet. Het moet dus ooit worden uitgevoerd of, beter gezegd, het had binnen een redelijke termijn uitgevoerd moeten zijn. Men kan niet dingen in de Grondwet zetten en ze nooit uitvoeren. Op zich is dat een neutraal instrument. Men zou perfect het spiegelbeeld van de huidige situatie kunnen maken en artikel 35 toepassen. Een van de collega's heeft gezegd dat het kan worden herschreven. Dat zou goed zijn want nu rest altijd de vraag: men keert het altijd om, maar naar wie, naar de gemeenschappen of de gewesten? Die moeilijkheid blijft en moet men oplossen.

Ik wil er wel voor waarschuwen dat artikel 35 een van de grappen van de Belgische staatshervorming is, want eigenlijk is het een grendel. Om het te activeren, heeft men een verklaring tot herziening van de Grondwet nodig, dus een gewone meerderheid. Dan moeten er nog verkiezingen komen. Dan moet er een herziening van de Grondwet komen met een tweederdemeerderheid en ten slotte moet er een bijzondere wet worden goedgekeurd met een tweederdemeerderheid en een meerderheid in elke taalgroep. Ik wens u succes bij het in werking stellen daarvan. Zoals ook andere collega's hebben gezegd, zou ik dat pas activeren wanneer men effectief tot een zeer grote staatshervorming komt, een die minstens in de grote lijnen definitief zal zijn. Men mag niet vergeten dat zodra die lijst van federale bevoegdheden in de Grondwet komt, en men wil die herzien, men dan langs artikel 195 moet passeren. Als men dan verkiezingen moet organiseren, heeft men die dubbele fase van verklaring tot grondwetsherziening en grondwetsherziening.

1.3. Methodologie bij de staatshervorming

Belangrijk is de methodologie die men gaat gebruiken bij de staatshervorming. Men heeft de 'perimeteraanpak', die men heeft gebruikt bij de laatste staatshervorming en ook bij de voorlaatste. Men bepaalt de perimeter. Naargelang er meer partijen bijkomen, wordt die perimeter steeds kleiner. Die perimeter is niet wat men al beslist heeft maar is datgene waarover men wil spreken. Nadien worden dan binnen die perimeter compromissen afgesloten. Jean-Luc Dehaene zei daarover dat men met dergelijke staatshervormingen compromissen sluit omwille van het compromis, maar los van elke inhoud. Dat is inderdaad wat er soms gebeurt.

De geest van artikel 35 is om te kijken wat we willen of kunnen samen doen. Dat zou als methodologie belangrijk kunnen zijn. Men moet echt goed nadenken hoe men een resultaat kan bereiken. Bij een staatshervorming doet men dat niet. Men werkt nog altijd met dezelfde methodologie als in 1970. In 1970 kon men dat nog

verklaren want er was nog niets overgedragen. Nu is er al veel overgedragen. Het is als een ui die men begint te pellen. Hoe dichter men bij de kern komt, hoe moeilijker het wordt. Daarom zou het nuttig zijn om van methodologie te veranderen en te kijken wat we samen willen of kunnen doen.

Herfederaliseren klinkt gemakkelijker dan defederaliseren, maar is even moeilijk. Men heeft daarvoor dezelfde meerderheden nodig. Daar gelden ook artikel 195 en artikel 4, laatste lid, van de Grondwet.

Men moet de vraag stellen of dat zal zorgen voor meer efficiëntie of niet. Ik heb tot nu toe nog geen ernstig voorstel gehoord over wat men wil herfederaliseren. Er is bijvoorbeeld sprake van dossiers met een nationale impact. Wat zijn dat? Als men de burgemeester van Antwerpen hoort, is Oosterweel een dossier met nationale impact, zelfs Europese impact. Is men dan ook de bevoegdheid over de Ronde van Vlaanderen en Luik-Bastenaken-Luik kwijt?

Soms wil men buitenlandse handel herfederaliseren. Volgens de cijfers van FIT is het Vlaamse aandeel in de Belgische export boven de 80 percent. Het zou niet echt verstandig zijn om dat te gaan herfederaliseren.

Soms wil men de geluidsnormen herfederaliseren, om de problemen rond Zaventem op te lossen. Denkt men dat men over de geluidsnormen een oplossing zal vinden op het federale niveau? Ook daar zullen de tegenstellingen tussen Vlamingen, Brusselaars en Walen groot zijn. Overigens, het bewijs is geleverd. De federale Vliegwet is er nog altijd niet, want ook op het federale niveau vindt men geen compromis. Herfederaliseren van de geluidsnormen is dus geen oplossing volgens mij.

De heer Calvo noemde ontwikkelingssamenwerking als voorbeeld van een mogelijke herfederalisering. Dat zal ongetwijfeld lukken, want het is nog een federale bevoegdheid. Ik verklaar me nader. Nu is dat een parallelle bevoegdheid: het is een federale bevoegdheid maar Vlaanderen kan op basis van de eigen bevoegdheden ook aan ontwikkelingssamenwerking doen en doet dat ook. Als men dat herfederaliseert, is het globale resultaat minder ontwikkelingssamenwerking. Ik denk niet dat de heer Calvo dat bedoelt, maar dat is wel de consequentie van zijn voorstel.

Ik wacht dus nog altijd op een eerste voorstel waarvan ik denk dat we dat inderdaad moeten gaan herfederaliseren.

Ik kom tot het uitroepen van de Vlaamse onafhankelijkheid in het Vlaams Parlement. Ik heb samen met Veerle Wouters in het boek 'Sleutels tot ontgrendeling' (Grendelboek) het bilan van de rechtspraak gemaakt. Die rechtspraak is helemaal niet zo negatief als sommigen hier hebben doen uitschijnen, zelfs integendeel. Juridisch is dat niet zo problematisch. Sedert de conclusie van de Grote Kamer van Straatsburg over Refa Partisi tegen Turkije is er een vaste rechtspraak die heel duidelijk zegt dat men ervoor mag pleiten om een staatsmodel grondig te veranderen, zelfs volledig om te keren, maar onder twee voorwaarden: de middelen die men gebruikt, moeten democratisch zijn, men mag dus geen geweld gebruiken, en het maatschappijmodel dat men nastreeft moet beantwoorden aan de standaarden van de democratie. Die criteria zijn vrij evident. Het Internationaal Gerechtshof over Kosovo zegt heel duidelijk dat er in het internationaal recht geen verbod is op het eenzijdig uitroepen van onafhankelijkheid.

Is dat in strijd met de Belgische Grondwet? Natuurlijk, alleen vervangt men een oude rechtsorde door een nieuwe. Die twee rechtsorden komen op geen enkel ogenblik met elkaar in conflict want ze volgen elkaar op in de tijd. Bovendien, als men de redenering volgt dat een afscheiding niet in strijd mag zijn met de geldende Grondwet, dan zouden we nog in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden leven.

Ook de Belgische omwenteling van 1830 was immers flagrant in strijd met de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.

Een mooie maar minder gekende case is die van het Canadese hooggerechtshof over Quebec. Dat systeem lijkt een beetje op het onze, al gaat het daar om provincies en dergelijke. Zoals in de Belgische Grondwet staat er niets in de Canadese grondwet over de eenzijdige onafhankelijkheid. Het wordt niet uitdrukkelijk verboden en ook niet uitdrukkelijk toegelaten. Het Canadese hooggerechtshof zegt dat wanneer een provincie de wil tot onafhankelijkheid duidelijk tot uiting brengt via bijvoorbeeld een referendum, de grondwet wel vereist dat de andere provincies bereid zijn tot onderhandelen en dat de wens van die deelstaat tijdens de onderhandelingen aan bod moet komen. Men moet dus minstens een onderhandeling opstarten.

Deze verplichting tot onderhandeling zit trouwens ook in ons systeem. Men heeft het boek 'Sleutels tot ontgrendeling' wel wat eenzijdig gelezen. Er staan ook zaken in waar men minder de nadruk op legt, zoals de reactie van François Perin, lange tijd professor Staatsrecht in Luik en minister van Institutionele Zaken begin jaren 70, van het Rassemblement Wallon. Perin zegt dat indien het Vlaams Parlement de onafhankelijkheid eenzijdig zou uitroepen, de andere parlementen ook beslissingen gaan nemen. Die hebben exact dezelfde legitimiteit als het Vlaams Parlement. De tekst van Perin dateert van 1983. Men zal nu waarschijnlijk iets anders doen. Hij zegt dat het Parlement van de Franse Gemeenschap zou samenkomen en men in de Voerstreek en de zes randgemeenten een referendum zou houden met de vraag zich bij hen aan te sluiten. Perin toont aan dat men in België ofwel begint met te onderhandelen, ofwel, indien men eenzijdig stappen zet, men zal eindigen met onderhandelen. Onderhandelen zal men altijd.

Ik geloof niet in sommige modellen waarbij de dag na het uitroepen van de onafhankelijkheid alle problemen zijn opgelost. Gerolf Annemans bijvoorbeeld gaat er nogal gemakkelijk van uit dat Brussel als een rijpe vrucht in de Vlaamse mand gaat vallen. De Franstaligen hebben echter ook het belang van Brussel begrepen. Dat is de les van François Perin die we niet uit het oog mogen verliezen.

Dat eenzijdige scenario vergt heel wat voorbereiding, anders is het complete chaos. Als het chaos is, zullen de meest kwetsbaren in de maatschappij de zwaarste klappen krijgen. Dat is zonder mij. Ik heb dat al dikwijls gezegd, maar dat wil men van mij niet echt horen omdat men graag een karikatuur maakt van zaken die ik zeg. De zwaksten in de samenleving hebben de laatste jaren al meer dan klappen genoeg gekregen. Ik heb ook nooit begrepen dat Puigdemont op een bepaald moment binnen de Vlaamse Beweging bijna een heiligenstatus kreeg. Heeft men ooit al een grotere chaos gezien? Er was niets voorbereid. Het vergt een voorbereiding, hier intern in België en internationaal ten opzichte van het EU-lidmaatschap en de erkenning door andere staten. Dat zijn zaken waarover men moet nadenken. Juridisch kan er heel veel maar dat wil niet zeggen dat men het ook politiek kan waarmaken. De problemen die zich stellen bij het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid zijn niet zozeer juridisch. Wel stelt zich de praktische vraag: wat zal het lot zijn van de gemeenschappelijke hoofdstad? Hier kunnen enkel onderhandelingen een oplossing bieden, tenzij natuurlijk men Brussel volledig loslaat.

Nog iets over de grendels. Men moet de grendels niet dramatiseren. Ik heb samen met Veerle Wouters die oefening gedaan in het Grendelboek. De meeste grendels kan men omzeilen.

Ik wil ingaan op het voorstel van professor Velaers en dat wat herformuleren naar wat meer ontgrendelen. Professor Velaers heeft gezegd dat het goed zou zijn om in de Grondwet de deelstaten te machtigen om de bevoegdheidsverdeling te hertekenen. Ik denk dat ook omdat dat een andere dynamiek zal geven dan wanneer

het federaal gebeurt, want op dat niveau moeten de partijvoorzitters met elkaar onderhandelen. Tussen de deelstaten zal dat misschien op een minder passionele manier bekeken worden. Professor Velaers volgt het model van artikel 138, waarbij, wanneer de Franse Gemeenschap bevoegdheden overdraagt aan het Waalse Gewest en aan de COCOF, de COCOF en het Waalse Gewest een gewoon decreet stemmen, maar de Franse Gemeenschap, omdat die de bevoegdheden verliest, een tweederdemeerderheid moet hebben. Dan heeft het natuurlijk niet veel zin want dan legt men die lat weer zodanig hoog dat er van een nieuwe dynamiek geen sprake zal zijn.

Er is wel een ander model, namelijk dat van artikel 139. Voor bevoegdheden die van het Waalse Gewest naar de Duitstalige Gemeenschap gaan, is het twee keer een gewoon decreet. Waarom zou dat geen gewoon decreet mogen zijn in het voorstel-Velaers? Wat is eigenlijk het probleem? Men draagt een bevoegdheid over van de ene democratie naar een andere democratie. Die twee democratieën hebben parlementen en regeringen die op een gelijkaardige manier werken. Qua democratische legitimiteit blijft dat exact hetzelfde. Ik heb altijd moeite om te begrijpen hoe passioneel men in België reageert wanneer het gaat om het overdragen van bevoegdheden naar deelstaten. Daarvoor heeft men bijzondere meerderheden nodig, terwijl dat niet nodig is voor het overdragen van bevoegdheden naar Europa. Dat is nooit een probleem. In de twee gevallen is het resultaat wel hetzelfde, namelijk dat de federale overheid minder bevoegdheden heeft.

1.4. Komt er een staatshervorming?

Ik denk dat we een aantal voorbeelden hebben gezien waarbij het model niet werkt. Ik doel daarmee niet alleen op de pandemie. Laten we eens kijken naar de overstromingen in Pepinster. We moeten die mensen in de ogen durven kijken. Het model heeft daar niet gewerkt omdat het Waalse Gewest bijzonder kwetsbaar was. Van federale solidariteit ten opzichte van Pepinster is er geen sprake geweest, integendeel. Sommigen hebben dat onmiddellijk gekoppeld aan de gedachte van transfers, maar dat heeft niets met transfers te maken. Transfers zitten ofwel structureel in het financieringsmechanisme of zijn het gevolg van wanbeleid. Maar een ramp is iets helemaal anders. We hebben gezien dat die solidariteit er niet was, op geen enkel vlak. Ik had minstens verwacht dat de VRT en de RTBF een gezamenlijke actie zouden ondernemen, wat ze nu wel doen voor Oekraïne. Dat is niet gebeurd. Ik vind dat persoonlijk erg ten opzichte van die mensen. De streek tussen Verviers en Luik is een van de armste streken in Wallonië.

Is er nog een motor voor staatshervorming? De klassieke motor is het sjabloon 'geld voor bevoegdheden'. Dat zal niet meer lukken, het geld is op. Men zal pragmatisch moeten denken. Er moet ook altijd een katalysator zijn om de motor te doen aanslaan. Meestal is dat een symbooldossier, zoals Voeren of Brussel-Halle-Vilvoorde. Dat is er nu ook niet echt.

Men kan natuurlijk ook een staatshervorming realiseren door creatief te zijn met de eigen bevoegdheden. Ik herinner me nog de dynamiek onder Luc Van den Brande toen er resoluties werden gestemd na de Schrikkelnota en dergelijke. Die dynamiek merk ik nu minder. Ooit was er de zorgverzekering van voormalig minister Vogels. Zij krijgt van mij de grootste onderscheiding met felicitaties van de jury voor het creatief met bevoegdheden omspringen. Er zijn heel wat arresten van het Grondwettelijk Hof geweest, maar de zorgverzekering heeft standgehouden.

Die creativiteit mis ik nu. Een concreet voorbeeld daarvan is het pandemiebeheer. Men klaagt dat Vlaanderen buitenspel staat, maar het kon anders. Ik ga even terug naar eind oktober 2020 en de eerste dagen van november. Er was federaal overleg. Er kwamen geen nieuwe maatregelen. De Waalse regering-Di Rupo legde 's avonds

een aantal maatregelen op die ruim de bevoegdheden van het gewest overschreden, onder andere een avondklok om 22 uur. De Vlaamse Regering zat nog in een andere logica. Die zou de dinsdag nadien maatregelen aankondigen, terwijl de Waalse Regering op vrijdag al maatregelen had afgekondigd, die zaterdag in werking waren getreden. Nadien trok het federale niveau het naar zich toe. Tegen de vrijdag kwamen er dus heel wat maatregelen.

Het fantastische aan die episode is dat in Vlaanderen geen kat zich heeft afgevraagd hoe die Walen dat deden. Ik heb mij dat wel afgevraagd, want ik woon in Wallonië. Hoe hebben ze dat gedaan? Di Rupo heeft gewoon de gouverneurs samengeroepen en via hen gewerkt. Het zijn de gouverneurs die die maatregelen, waaronder de avondklok, hebben afgekondigd. Di Rupo had het beleid dus volledig naar zich toe getrokken en is bijzonder creatief geweest met de maatregelen. Vlaanderen ging aan de deur kloppen bij het federale niveau om hulp te vragen want men wist niet hoe men de maatregelen moest implementeren. Dat is toch wel een beetje spijtig.

Ik weet natuurlijk wel dat de gouverneurs daar een federale bevoegdheid uitoefenen, maar niets belet een deelstaatregering om hen samen te roepen, te overleggen en te komen tot een beslissing. Di Rupo heeft een persconferentie georganiseerd samen met de gouverneurs. Dat had het voordeel dat Di Rupo wel zorgde voor democratische legitimiteit bij de beslissingen van de gouverneurs, want de politieke verantwoordelijkheid kwam bij hem te liggen. Hij deed de persconferentie en kondigde de maatregelen aan. Maar zou het kunnen dat dat in Vlaanderen niet kan omdat sommige gouverneurs denken dat ze de satrapen in het rijk van Cyrus de Grote zijn? Misschien is dat het probleem, maar u hebt die gouverneurs wel benoemd. In Wallonië was dat juridisch een zeer creatief moment. Dat had hier ook gekund. Over de opportuniteit laat ik u zelf beslissen, maar juridisch kon het en de Waalse regering-Di Rupo heeft het bewijs geleverd.

De voogdij wordt van langsom minder uitgeoefend terwijl de voogdij niet iets is dat de regering mag uitoefenen maar moét uitoefenen. Misschien zijn de verhoudingen met de gouverneurs anders in Wallonië dan in Vlaanderen? Ik vond dat een heel creatief moment van de Waalse Regering.

Een interne staatshervorming is ook iets om over na te denken. Men moet de bevolking eerst overtuigen. Als men mensen ervan wil overtuigen dat meer Vlaanderen beter is, dan moet men dat eerst bewijzen. Zo zijn er de provincies. U hebt die hervormd. De Walen hebben ooit in het regeerakkoord-Borsus het afschaffen van de provincies gezet, maar dat is nooit gebeurd. In het huidige regeerakkoord staat het niet meer. Het zou een goede oefening zijn om over elke instelling eens na te denken wat het nut er nog van is. Toen ik Kamerlid werd, hoorde ik de eerste zes maanden ongeveer elke week spreken over een of andere instelling waarvan ik voordien nog nooit had gehoord, terwijl ik toch een burger ben die de zaken enigszins probeert te volgen. Dat is licht surrealistisch.

Ik wil besluiten met de woorden van founding father Gaston Geens. Niet ‘wat we zelf doen, doen we beter’, niet ‘wat we zelf doen, doen we zelf’, maar ‘we zullen moeten bewijzen dat wat we zelf doen, beter doen’. Dat is een opdracht. Indien men burgers wil overtuigen dat er meer staatshervorming moet komen, zal men die opdracht ernstig moeten nemen. Als men die opdracht niet ernstig neemt, zal ze er niet komen.

Ik heb bij de grondwetspecialisten een aantal eigenaardige reacties gezien. Collega Alen hebt u meerdere keren moeten uitnodigen en mij ook. Collega Van Orshoven heeft gezegd dat hij er niet meer volledig mee bezig was en dat er een zekere moeheid optrad. De twee collega’s wijten dat aan het feit dat zij professor emeritus zijn, maar ik ben nog geen emeritus en ik ervaar die moeheid ook. Ik doceer nu

staatsrecht en mensenrechten. Het is een voorrecht die twee koninginnevakken te mogen doceren, maar staatsrecht doceren in een land waarvan men zich afvraagt of er eigenlijk wel iets werkt, is niet aangenaam. Zeker als men ook mensenrechten geeft en gedurende twee decennia aan studenten uitlegt hoe belangrijk dat is, en er dan een pandemie komt waarbij wordt gezegd: "Ach, die mensenrechten zijn maar weg voor eventjes, dat is allemaal niet zo belangrijk." Er heeft bijvoorbeeld nooit een mensenrechtenspecialist in een van de adviesorganen gezeten. Dat was niet belangrijk blijkbaar. Dat zorgt er effectief voor dat er een vermoeidheid optreedt. Als die vermoeidheid al optreedt bij de grondwetspecialisten zelf, dan moeten we ons misschien eens de vraag stellen wat er bij de bevolking aan het gebeuren is. Daar is die vermoeidheid waarschijnlijk nog een stuk groter.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

2.1. Tussenkomst van Gwendolyn Rutten

Gwendolyn Rutten: Ik heb geen vragen, maar een aantal bedenkingen. Misschien is het niet de bedoeling dat staatshervormingen elkaar in een dergelijk snel tempo opvolgen. Bij het luik over de bevoegdheidsverdelingen hebben we in de hoorzittingen telkens gehoord dat men moet kunnen volgen met het opnemen en invullen van die bevoegdheden. Er zijn nog veel losse eindjes en er moeten nog veel samenwerkingsakkoorden worden gesloten om de boel vlot te laten draaien.

Tijdens de pandemie moest men nog beginnen uitvinden wie waarvoor bevoegd was omdat de vorige staatshervorming wel op papier was goedgekeurd maar nog niet voldoende was neergedaald. Er moet tijd worden genomen om dingen te laten werken. Ik ben gecharmeerd door uw stelling dat men niet moet proberen naar een ideale staat te gaan of met een blanco blad te herbeginnen, maar dat men verder moet bouwen op de principes die al in onze staatsstructuur zitten. Laat ze werken en verbeter wat beter kan en zorg dat het functioneert.

Ik wil ingaan op de twee plus twee of de een plus een plus een plus een, los van het feit dat dat een ideaalmodel is dat zelden tot praktische toepassingen leidt. Ik denk dat vanaf het moment dat men dat doet, we Brussel effectief kwijt zijn. Of het nu een plus een plus een plus een is of twee plus twee, dan wordt het uiteindelijk een volledige splitsing. Ik vind het bijzonder vreemd dat Vlaams-nationalisten zich daar zo tegen kanten. Als men ziet tot wat dat zou leiden, draagt dat een splitsingsgedachte in zich, veel meer dan het verder werken, weliswaar op pragmatische basis, binnen het model zoals het geconcipieerd is. Ik vind dat een paradox in de politieke stellingnames.

Het moeilijke aan dit tijdsgewricht is dat een staatshervorming pas zin heeft op een moment dat je een voldoende ruime consensus hebt over de vraag: willen we samen verder of willen we niet samen verder? Als men samen verder wil, dan heeft men de plicht om te zorgen dat het efficiënt werkt en dan zal het per definitie complex en pragmatisch zijn. Wil men niet samen verder, dan maakt men een totaal ander soort staatshervorming met totaal andere keuzes. Dat ontbreekt in de discussie. Op een bepaald moment moeten we de vraag stellen of we binnen België willen blijven of niet. Ikzelf en mijn partij willen dat wel. Wij gaan niet mee in een splitsingsgedachte of een onafhankelijkheidsgedachte.

Hoe laat men het dan beter werken? Als het gaat over herfederalisering, hebt u gelijk: dat is even moeilijk als regionalisering.

Volgens mij is het logisch om de geluidsnormen op een wetenschappelijke manier te benaderen en te kijken naar de internationale normen rond schadelijkheid. Internationale, wetenschappelijk geverifieerde normen zijn dezelfde in Brussel, Vlaanderen en Wallonië. Ik zou dus wel overwegen om de geluidsnormen te

herfederaliseren, op voorwaarde dat men er geen politiek instrument van wil maken om de eigen achterban te bedienen.

Ik kom tot een tweede punt. Justitie is grotendeels een federale bevoegdheid. Het was niet wijs om stukken van een integrale veiligheidsketen te regionaliseren, zoals opvolging van enkelbanden, detentiehuizen en dergelijke meer. Wat men inbouwt in een veiligheidsketen is een stap van overleg, van andere cultuur, van ander bestuur. Dan maakt men het risico op menselijke fouten en op zaken die niet goed worden opgevolgd, alleen maar groter. Ik zou dat in een hand houden. Er valt volgens mij iets voor te zeggen om dat opnieuw federaal te organiseren. Nogmaals, de discussie zal net dezelfde blijven. Het is een politieke discussie over hoe men die bevoegdheid invult. Ik denk dat men in veiligheid het best zo weinig mogelijk drempels moet inbouwen.

Ik vond het model over de GGC zeer interessant. Het is nuttig en nodig om die band intenser te krijgen, maar als het als een college zou werken, riskeert men dat die bevoegdheid op een blokkerende manier wordt ingevuld, want men kan als college niet beslissen tenzij iedereen het eens is. Als men het dan niet eens is, ligt de boel stil. Dat is geen eenvoudige discussie. Het is een evenwicht zoeken tussen enerzijds de vrijblijvendheid die er vandaag is, namelijk de agenda krijgen en zich niet moeien, en anderzijds mee verantwoordelijkheid nemen. Dat werkt als men mensen heeft die willen dat het werkt. Als er mensen zijn die niet meer willen dat het werkt, wat soms een probleem is in onze staatsstructuur, dan werkt het ook niet. Dan kan men vervolgens staan roepen: "Zie je wel, het werkt niet!".

2.2. Tussenkomst van Stijn Bex

Stijn Bex: U bevestigt dat Brussel België samenhoudt. Als een van de zes Brusselaars in het Vlaams Parlement, ben ik het volledig eens met de analyse dat men in 2001 een teveel aan mandaten heeft gecreëerd, zeker bij de Nederlandstalige Brusselaars, en dat er in Brussel nood is aan een interne staatshervorming zoals die zich ook in Vlaanderen langzaam voltrekt. De aansluiting van Borsbeek bij Antwerpen is daar een mooi voorbeeld van. Maar ook in Brussel moet men ambitieus durven zijn. De vraag is alleen hoe we dat kunnen bereiken. Dan voel ik wel wat voor een gezonde dosis pragmatisme. Ik ben het hierover eens met collega Rutten.

We hebben in deze werkgroep al heel vaak gehoord van mensen die het op het terrein moeten waarmaken, dat ze worden geconfronteerd met een onmogelijke puzzel met heel veel losse eindjes en dat het bijzonder moeilijk is om op het terrein nog goed beleid te voeren. Vaak worden ze al met nieuwe veranderingen geconfronteerd voor ze de vorige veranderingen op een goede manier hebben kunnen implementeren. Daar moeten we oog voor hebben en pragmatisch blijven kijken naar waar we punten kunnen bijschaven.

De kern van de discussie is, zoals collega Rutten aanhaalt: wil men dat België blijft voortbestaan en dat we in een goede verstandhouding gaan samenwerken, of wil men op termijn evolueren, als legitieme democratische keuze, naar een Vlaanderen dat onafhankelijk is maar wel zonder Brussel? De crux is wat men in Brussel gaat doen. Daarover wil ik drie zaken opmerken.

Denkt u wat betreft artikel 138 van de Grondwet en de mate waarin de Franstaligen zelf zouden kunnen beslissen om de taken van de Franse Gemeenschap te verdelen tussen de COCOF en het Waalse Gewest, dat zich dat effectief zonder slag of stoot zal kunnen afspelen? Omdat de scholen in Wallonië veel verder van elkaar zijn gelegen, zijn daar veel meer leerkrachten per leerling dan in Brussel, waar de concentratie van scholen veel groter is maar ook de problemen veel groter zijn. Los van het feit of de Franstaligen er onder elkaar uit geraken of Brussel zelf zijn boontjes gaat doppen met de te beperkte enveloppe en waarbij de moeilijkheden van

het Waalse onderwijs voor gevolg hebben dat het Brusselse onderwijs onvoldoende gefinancierd is, vraag ik me af in welke mate Vlaanderen er voordeel bij heeft om een stad die in Vlaanderen ligt, aan dat probleem blootgesteld te laten. Hoe dan ook is er een voortdurende beweging tussen Brussel en Vlaanderen. Als er in Brussel slecht onderwijs is, zullen er altijd kinderen die van dat slechte onderwijs genoten hebben, ergens in Vlaanderen komen wonen. In welke mate hebben we daar belang bij?

Fundamenteler is dat we een aantal mensen hebben horen spreken die heel weinig voeling hebben met Brussel. Als ze er voeling mee hebben, is dat vooral met hoe ze zich Brussel inbeelden, namelijk dat van de jaren 80 en 90, maar zeker niet zoals Brussel vandaag op het terrein bestaat. Ik wil u daar niet van beschuldigen maar wanneer u zegt dat men cultuur en onderwijs perfect instellingsgebonden kan overlaten aan Vlaamse of Franstalige instellingen, gaat dat voorbij aan de realiteit op het terrein. Dankzij de taalbarometer zien we dat er minder mensen goed Nederlands spreken en er steeds meer mensen zijn die vanuit een andere thuistaal dan Nederlands of Frans, wel een stevig mondje Nederlands spreken en in de Brusselse samenleving als Nederlandssprekende een rol opnemen. Dat is belangrijk met het oog op tewerkstelling.

Bijvoorbeeld op het vlak van cultuur krijgt men een veel grotere verbondenheid en minder een klassieke opdeling. De gemeenschapscentra van de VGC zijn al lang niet meer een plek waar je naartoe gaat om in een oase van Nederlandstaligheid te worden ondergedompeld. Wat daar gebeurt, geeft ook weer wat er in Brussel gebeurt.

Wat betreft onderwijs, zijn veel ouders vragende partij voor tweetalig of meertalig onderwijs. Het Franstalig onderwijs kiest daar al deels voor door sterk in te zetten op immersieonderwijs. In het Nederlandstalig onderwijs is dat nog vrij beperkt maar daar zou men veel meer kunnen denken vanuit de samenwerkingslogica, altijd vanuit een belangrijke rol van de Nederlandstaligen en de Vlaamse Gemeenschap. Zo kunnen we als Vlaamse Gemeenschap daar een maximale rol spelen. Als we met onze instellingen in Brussel gewoon hetzelfde doen als in Antwerpen, dan lijkt me dat niet efficiënt.

Het vergt dus andere oplossingen door de complexiteit van de Nederlandstalige aanwezigheid in Brussel, die volgens mij aan belang wint, precies omdat we zo'n fantastisch Nederlandstalig onderwijs aanbieden in Brussel. Maar het gaat dan wel om een reële Nederlandstalige aanwezigheid in Brussel die andere oplossingen vergt.

Het bestuurlijk model dat u naar voren schuift voor Brussel en het systeem om de Vlaamse Regering een aantal vertegenwoordigers te laten hebben in het college van de GGC en, omgekeerd, de Brusselse ministers een plek te laten innemen in de Vlaamse Regering, stelt een aantal uitdagingen op vlak van democratische representativiteit. Het principe is dat een regering op een collegiale manier beslist, en wanneer men niet akkoord is met die beslissingen, men ontslag neemt uit de regering. Een parlementaire meerderheid is ook weerspiegeld in een regering. Ik heb aan professor Alen de vraag gesteld of hij vindt dat van de belangrijkste partij in de Brusselse Regering op dit moment, Groen – ik geef toe dat dat een momentopname is –, een minister zou moeten worden opgenomen die mee beslissingen mag nemen in de Vlaamse Regering en die zegt, op een moment dat de Vlaamse Regering bepaalde inspanningen onvoldoende doet, dat er een probleem is in de Vlaamse Regering en dat die niet meer kan functioneren? En omgekeerd: zou het moeten kunnen dat de grootste partij op Vlaams niveau in dat GGC-college, en ik neem aan ook in de VGC, kan zeggen dat men zo niet verder kan doen, ondanks het feit dat die partij geen deel uitmaakt van de meerderheid die door respectievelijk het voltallige Brussels Parlement of de zeventien Vlaams-Brusselse

parlementsleden aangeduid is? Hoe ziet u dat in de feiten? Tot ik van het tegendeel overtuigd ben, worden de Brusselse Vlamingen dan eigenlijk onder curatele geplaatst. Wat is daar dan het democratische gehalte van?

2.3. Tussenkomst van Caroline Gennez

Caroline Gennez: Ik denk dat iedereen in het politieke spectrum en ook de burgers lijden aan institutionele vermoeidheid. Daartegenover hebt u creativiteit gezet, door te zeggen dat men zal moeten kijken naar wat werkt. Men zal dus oude vormen en gedachten achterwege moeten laten. Zoals collega Rutten heeft gezegd, denk ik ook dat als we die creativiteit willen gebruiken om dingen te laten werken, we moeten streven naar een langetermijnoplossing. Dat zou de vermoeidheid kunnen tegengaan. Dan moeten we over het grote, bredere kader tussen Noord en Zuid, maar ook binnen Vlaanderen, tot een relatieve consensus kunnen komen. Als elke partij in deze werkgroep op haar eigen standpunten blijft kamperen, denk ik niet dat we nog ooit Vlaamse resoluties zullen schrijven.

Als ik stapje voor stapje probeer te komen tot een methodologie of een kader van mogelijke eensgezindheid waarbinnen we kunnen werken, durf ik te suggereren om te kijken naar de vier entiteiten. Dat hebben al uw collega's hier met meer of minder enthousiasme aangegeven. Laten we daarbij maximaal ruimte laten voor asymmetrie en voor creativiteit.

Sommige institutionalisten geven aan dat het nooit lukt om artikel 35 van de Grondwet in te vullen. Ik denk dat dat wel moet kunnen, maar alleen binnen een min of meer ultieme oplossing, zoals professor Velaers hier heeft aangegeven. Ik vraag me af of de eerder Vlaams-nationalistisch geïnspireerde collega's daartoe bereid zijn, want dat geeft een duidelijke voorafname op de werkbaarheid van de langetermijnoplossing.

Vooruit is bereid om naar een maximale decentralisering van bevoegdheden te gaan op voorwaarde dat we in alle ratio kunnen aantonen en rechtvaardigen dat dat thema beter subsidiair rendeert, dus dichter bij de bevolking, in dit geval op een decentraal niveau. Dat kan vrij gemakkelijk voor heel veel bevoegdheden, zoals onderwijs en cultuur. Dat zal voor een aantal andere bevoegdheden, die per definitie grensoverschrijdend zijn, of dat nu landsgrensoverschrijdend of entiteitsgrensoverschrijdend is, minder evident zijn.

Luchtvaart en klimaatproblematiek zijn per definitie grensoverschrijdend. Dat betekent niet dat men geen samenwerkingsakkoorden kan sluiten tussen deelstaten, net zoals dat in de Europese context gebeurt, maar de uitdagingen zijn niet grensgebonden. Dat geldt voor energie en pandemiebeleid. Er is misschien meer mogelijk dan we vandaag in de praktijk hebben gezien. Bij een vluchtelingencrisis is de toegang tot het grondgebied en de opvang van vluchtelingen 100 procent federaal, maar hebben de gemeenschappen en gewesten ontzettend belangrijke bevoegdheden om de mogelijke integratie ordelijk te laten verlopen. Als daar de verschillende bevoegde entiteiten 100 procent of misschien zelfs 110 procent hun eigen bevoegdheden zouden uitputten, ben ik ervan overtuigd dat het veel ordelijker zou gaan dan vandaag. Van mij mag men de toegang tot het grondgebied federaal houden en mag men de opvang en de organisatie 100 procent decentraal organiseren. Dat betekent ook dat de financiering van al die volgbevoegdheden ook decentraal moet gebeuren. We zien nu heel vaak dat de bal van het ene naar het andere niveau wordt doorgespeeld.

Tijdens de coronacrisis hebben alle regeringen de geldbuidel geopend om de crisis door te komen. Daar bestond een zeer grote consensus over. Maar in de praktijk zien we dat de Federale Regering bevoegd is voor sectorkortingen en de Vlaamse Regering voor doelgroepkortingen. De toeristische sector was zwaar geïmpacteerd.

Men kan de mensen die er werkten beschouwen als een doelgroep, een Vlaamse bevoegdheid. Maar de Vlaamse Regering wachtte op de Federale Regering. Als die iets zou doen, dan zou de Vlaamse Regering niets doen. In een dergelijk federalisme houdt men elkaar in een wurggreep en daar is niemand voorstander van. Stel dat men maximaal exclusieve bevoegdheden zou hebben, gaan we die wurgende dynamiek vanuit de twee niveaus dan kunnen overstijgen? Hoe kan men met maximaal exclusieve en decentrale bevoegdheden toch samenwerkingsmechanismen verankeren? Zijn er systemen of methodieken die wel kunnen werken en die we in ons institutioneel model kunnen verankeren?

In de zesde staatshervorming, die minstens suboptimaal of kaduuk te noemen is, is er veel gediscussieerd over de Senaat. Ik was altijd groot pleitbezorger van de afschaffing ervan. Als men er ooit heeft ingezeten, kan men niet anders dan tot die conclusie komen. Ik sta daar nog altijd achter tenzij men naar een volledig nieuw model gaat. Hoe ziet u eventueel een rol voor een Belgische kamer, eenledig of tweeledig, waar de deelstaatvertegenwoordigers bevoegdheden uitoefenen voor een aantal grensoverschrijdende materies? Het is een open vraag.

U zegt over artikel 139 dat we met een gewone meerderheid in elk parlement ervoor kunnen opteren om bevoegdheden over te dragen, ik neem aan in de ene of de andere richting. Als het Vlaams Parlement bevoegd wil zijn voor arbeidsmarktbeleid, dan kan in uw model de Franse Gewestregering zeggen dat het federale niveau dat voor hen mag blijven doen. Hoe moet ik dat verstaan? Dan is de hamvraag weer: wie betaalt dan? Hoe pas je dan het mechanisme van de Bijzondere Financieringswet aan op dergelijke mate van asymmetrie? Behoudens een aantal leden hier, zien veel leden van veel partijen de financiering van de sociale zekerheid maximaal federaal. Dat is nog iets anders dan de organisatie en de uitoefening van de bevoegdheden. Dat is solidariteit op een zo hoog mogelijk niveau organiseren tussen zoveel mogelijk burgers. Hoe ziet u dat praktisch mogelijk?

Ik sluit me aan bij de laatste vraag van collega Bex. Ik zie de logica in een zeer theoretisch model om de Vlaamse Brusselaars mee te laten beslissen over de uitoefening van de persoonsgebonden bevoegdheden, en omgekeerd. De Vlaamse Regering moet immers maximaal blijven investeren in de persoonsgebonden bevoegdheden in Brussel. Cultuur en onderwijs zijn bij uitstek taalgebonden activiteiten. Zorg zie ik meer als een instellingsgebonden activiteit, want daar heeft men in eerste orde het belang om goed te worden verzorgd, bij voorkeur in de eigen taal. Maar Nederlandstalige dienstverlening is vandaag ook niet gegarandeerd. We zullen dat dus op een andere manier moeten garanderen. Het is misschien toch logisch dat men de zorg als een instellingsgebonden materie bekijkt en cultuur en onderwijs, waar de taal het eerste instrument is, eerder als een persoonsgebonden materie. Waarom nog het onderscheid maken tussen persoons- en grondgebonden materies? Hoe ziet u dat?

Wat de biculturele instellingen in Brussel betreft, zou men in het model van de GGC – dat eigenlijk de Brusselse Regering wordt in uw verhaal – kunnen zeggen dat Vlaanderen zijn onderwijs blijft organiseren en betalen vanuit de Vlaamse deelstaat in Brussel. Maar voor nieuwe vormen van onderwijs, creatief, tweetalig, zou de Brusselse Regering de inrichtende macht kunnen zijn, net zoals ze nu de bevoegdheid voor biculturele instellingen heeft toegewezen gekregen. Dat zou perfect kunnen. Vandaag heeft de Brusselse Regering geen bevoegdheid om onderwijs in te richten. Zou het een optie zijn dat men dat met de Vlaamse instellingen blijft doen? Het beslissingsmechanisme is me nog niet helemaal duidelijk met die ministers die in dat college inbreken. Zou het een optie zijn dat men voor nieuwe vormen van onderwijs, tweetalig of zelfs meertalig, een Brusselse realiteit zijn eigen verantwoordelijkheid laat nemen? Ik vind immers dat de instellingen een reflectie moeten zijn van de sociologie van een samenleving, eerder dan het omgekeerde. Men zal er nooit in slagen om mensen in instellingen te proppen. Men moet proberen de

instellingen maximaal aan te haken op de sociologie. Dan zal het beleid hopelijk iets effectiever zijn en meer de sociologie van de samenleving dienen, en dus ook de doelstellingen die men democratisch bij verkiezingen goedkeurt.

Ik vind uw modellen en pistes zeer interessant, maar één ding verontrust mij een beetje. U zegt dat er altijd ruimte moet zijn voor een volgende staatshervorming. U spreekt als academicus maar u bent ook Vlaams-nationalist in hart en nieren. Dat is een eerbare overtuiging waar ik respect voor heb. Maar bent u, om het zeer stout te zeggen, geen wolf in schapenvacht, die een model voorstelt maar finaal een andere doelstelling heeft? Dat is een beetje zoals het partijprogramma van uw voormalige partij. Ze houden artikel 1 aan, maar in de feiten werken ze er niet meteen naartoe. Dat is een persoonlijke vraag die ik misschien niet aan een wetenschapper mag stellen. Maar stel ons gerust zodat we uw creatieve pistes kunnen verkennen.

2.4. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: U hebt heel concrete voorstellen gedaan, wat bijzonder interessant is voor het werk dat wij hier aan het voorbereiden zijn. Ik ben ook blij met de bekentenis van collega Gennez dat de zesde staatshervorming toch wel kaduuk is. Ik weet niet of mevrouw Gennez de Baertdoctrine kent: stap voor stap op democratische wijze naar meer autonomie komen, maar dat mag geen blokkering inhouden om in de toekomst nog stappen te zetten en er mag ook geen onredelijke prijs voor worden betaald. Gezien de grendels en blokkeringen kunnen we de vraag stellen of die doctrine effectief werd nageleefd.

Het doel van ons allen is om te kijken naar efficiëntie, die er na zes staatshervormingen gewoon niet meer is en waar de burger het eerste slachtoffer van is. In het verleden werden bevoegdheden meestal in een conflictsituatie overgedragen, omdat er op het nationale niveau geen overeenstemming meer kon worden bereikt. Het bekendste voorbeeld zijn de exportlicenties waarbij in 1991 door Philippe Moreau is gezegd dat men de bevoegdheid niet had maar dat de Waalse Regering er toch zelf over ging beslissen. Dat was een institutionele atoombom. Daarna werd die bevoegdheid gewoon overgedragen. Vlaams-nationalisten willen niet splitsen om te splitsen maar om naar efficiëntie en een betere toepassing te gaan. De defederalisering van de exportlicenties heeft ervoor gezorgd dat er een bepaald probleem werd opgelost, net zoals er in de jaren 80 bepaalde problemen waren inzake onderwijs.

Ik ben een Vlaams-nationalist. Mijn partij heeft nog altijd het artikel 1 in de statuten staan en dat blijft nog altijd een doel. Maar we stellen vast dat op dit ogenblik alles geblokkeerd is. Zoals gezegd, brengt dat een bepaalde vermoeidheid mee die te wijten is aan de complexiteit en de vergrendeling.

Ik ben er volledig mee akkoord dat we moeten voortbouwen op een asymmetrisch model. Het symmetrisch denken met vier deelstaten is niet realistisch. Er zijn vier verschillende componenten. Tussen Vlaanderen en Wallonië bestaat een andere dynamiek. Men heeft een Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en een kleine Duitstalige Gemeenschap van 80.000 inwoners, van wie ik de autonomie uiteraard wil respecteren. Maar er is natuurlijk wel een verschil. In de Zwitserse confederatie bestaan er tussen de kantons ook verschillen. Als men spreekt over vier, is dat symmetrisch, maar als men spreekt over twee plus twee is dat al niet meer symmetrisch. Dan is er een andere bevoegdheidstoekenning aan de twee grotere deelstaten en hebben de twee andere een ander statuut. Als we spreken over een plus een plus een plus een, spreken we ook over een asymmetrisch model, waarbij we evolueren naar een voortzetting van de asymmetrie.

Wij zijn Vlaams-nationalisten maar willen een zeker solidariteitsmechanisme in stand houden. We kennen de budgettaire problemen van de Franse Gemeenschap. Hoe ziet u nog een systeem van solidariteit tussen de twee deelstaten en de twee andere entiteiten of autonome gebieden die er dan zouden zijn? De Financieringswet is bijzonder complex.

Een idee dat geregeld in politieke kringen opduikt, is dat van de federale scheidsrechter. Als scheidsrechter heb ik liever iemand die neutraal is, zoals het Grondwettelijk Hof. Een federale scheidsrechter is mogelijk partij in een bevoegdheidsconflict. Wat is uw standpunt over een federale scheidsrechter alsook over de hierarchie der normen, zoals in Duitsland bestaat met het Bundesrecht en het Landesrecht?

Ik zit al een tijdje in de Senaat en heb gezien hoe die ontmanteld werd. Ik heb soms de indruk dat bepaalde partijen nog altijd niet weten dat er bevoegdheden zijn afgenomen, onder meer de internationale bevoegdheden. Men doet tegenwoordig niets liever dan resoluties stemmen over internationale aangelegenheden in de Senaat, die dan nog afwijken van wat er in de Kamer of in de deelstaten is goedgekeurd. Als we evolueren naar een model met meerdere deelstaten, waarbij er volgens ons zeker banden moeten zijn met Brussel en met een bepaald statuut voor de Duitstalige Gemeenschap, ziet u dan een noodzaak voor een grondwettelijke kamer of een kamer die bijeenkomt wanneer er een staatshervorming moet zijn? Of vindt u dat de deelstaten volwaardig moeten meestemmen wanneer er een grondwetsherziening en een staatshervorming noodzakelijk is?

U hebt heel concrete voorstellen gedaan over Brussel. Men noemt zich tegenwoordig niet meer zo graag Vlaming maar liever Nederlandstalige Brusselaar. In een nota die in de VGC-raad werd ingediend, stond dat men af wil van de term Vlaamse Gemeenschapscommissie maar naar Nederlandstalige Gemeenschapscommissie wil. Men ziet een bepaalde strekking die de band, alleszins in de symboliek en in de naam, wil doorknippen. U pleit er heel duidelijk voor om de Vlaamse minister van de Brusselse Regering op te nemen in de Vlaamse Regering en tegelijkertijd de eerste zes verkozenen van het Brussels Parlement te laten opnemen in het Vlaams Parlement. Minister Vanhengel haalde destijds vooral het agendaprobleem aan als men zetelt in twee regeringen. Ik stel me de vraag of het praktisch mogelijk is. Structurele banden lijken mij alleszins een bijzonder goede zaak. Als men de Vlaamse minister uit de Brusselse Regering structureel lid maakt van de Vlaamse Regering, is die dan enkel gemeenschapsminister zonder bevoegdheid over gewestmateries?

Collega Gennez spreekt over Vlaamse bevoegdheden die in Brussel worden uitgeoefend, maar waar ik niet echt het probleem zie. Het Nederlandstalig onderwijs in Brussel is een succesverhaal en soms ook slachtoffer van zijn eigen succes. Dan wil men daarrond beginnen experimenteren. De bevoegdheid die nu homogeen is, een exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, wil men opnieuw versplinteren en uiteenrukken naar verschillende overheden. Men wil daar de Brusselse Regering een bepaalde bevoegdheid in geven. Professor Alen heeft daar ook bepaalde voorstellen rond gedaan, bijvoorbeeld over de eindtermen. Die worden goedgekeurd in het Vlaams Parlement maar worden ook in Brussel toegepast. De controle daarop in Brussel zou moeten worden uitgeoefend door het Brussels Parlement en niet meer door het Vlaams Parlement. Ook dit versplintert een bevoegdheid. Ik stel me de vraag: waar zit nu het probleem? Zoekt men een oplossing voor een probleem dat op dit ogenblik niet bestaat? Ik zie dat voor onderwijs, welzijn en cultuur.

Caroline Gennez: We hebben ervoor gepleit om zoals vandaag het Nederlandstalig onderwijs in Brussel door de Vlaamse Regering te laten organiseren, controleren en subsidiëren. Maar als de Brusselse Regering het wegens de veranderende

sociologische realiteit nodig zou vinden om een andersoortig onderwijs te organiseren, dan is dat puur Brussels. Als men in Brussel oordeelt dat er meertalig onderwijs nodig is, dan mogen zij dat inrichten en financieren. Dat doet geen enkele afbreuk aan de organisatie van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel door de Vlaamse entiteit.

Karl Vanlouwe: De bevoegdheid zal wel uiteen getrokken worden of men zal ook een gewestregering en een parlement bevoegd maken voor onderwijs, naast het Vlaams Parlement als gemeenschapsparlement. Ik zie nog altijd niet in waar het probleem zit. De demografie is inderdaad gewijzigd, maar de demografie in Antwerpen en in Gent is ook fundamenteel gewijzigd. Ik hoor de partij van mevrouw Gennez daar ook niet pleiten voor meertalig onderwijs. Ik zie soms oplossingen voor problemen die niet echt bestaan.

U beschouwt de VGC eerder als overbodig. Dat heeft mijn partij ook meermaals gezegd. Als gemeenteraadslid in een Brusselse gemeente zie ik dat de VGC een bepaald werk doet dat de lokale besturen niet doen, gewoon uit nalatigheid omdat het gaat over een kleine Nederlandstalige minderheid. Dat gaat over het weigeren om Nederlandstalig onderwijs in te richten en over exclusief Franstalige bibliotheken met amper een aanbod aan Nederlandstalige boeken. Ik blijf dat een vorm van taaldiscriminatie vinden. Wat is uw reactie op deze bedenking?

2.5. Tussenkomst van Klaas Slootmans

Klaas Slootmans: Ik heb een technische vraag in het kader van het Brusselmodel waarbij u aangeeft dat een of twee ministers zowel deel zouden uitmaken van de Vlaamse als van de Brusselse Regering. De vraag is of zoiets wel zo gemakkelijk is als hier wordt geponeerd. In artikel 35 van de Brusselwet staat: "Niemand kan tegelijkertijd lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en lid van een andere Gewestregering zijn."

Stel, zuiver hypothetisch, dat men in 2024 in Vlaanderen naar een Vlaams-nationale regering gaat, is het dan geen bijzonder moeilijke constructie om een van die Vlaamse ministers ook in die Brusselse Regering te laten zetelen? Dat kan theoretisch misschien wenselijk lijken, maar ik denk dat we op een aantal problematische punten zullen stuiten.

Artikel 35 kan alleen indien we naar een definitieve federale lijst gaan. Wie artikel 35 zegt, zegt ook artikel 195. In het kader van deze werkgroep is al vaak de stelling ingenomen, onder andere door professor Van Orshoven, om artikel 195 te herzien omdat hij geen meerwaarde meer ziet in die eerste en tweede lezing. Wat is uw visie over die preconstituante en constituante?

Over het terzijde schuiven van de Grondwet is al eerder gedebatteerd in deze werkgroep. We weten dat Bart De Wever daar destijds voor pleitte. Recenter, eind 2021, deed minister-president Jambon dat ook. Wat is vanuit uw oogpunt als constitutionalist de te bewandelen piste indien men onafhankelijkheid of een maximale autonomie nastreeft? Is de piste van het externaliseren van de Grondwet daarbij een realistische, pragmatische optie?

In deze werkgroep is onder andere door de CD&V-fractie gesteld dat wanneer men bij een volgende hervorming buiten de Grondwet treedt, men de facto ook buiten de Europese rechtsorde treedt. Ik heb begrepen dat u het niet eens bent met die stelling. Het lijkt me nuttig om dat eens met zoveel woorden te poneren.

Ik begrijp uit uw lezing dat de Belgische Grondwet een Vlaamse onafhankelijkheidsverklaring feitelijk niet onmogelijk maakt en dat er tot nader order ook geen internationale regels zijn die zoiets beletten. U hebt verwezen naar arresten van

het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en naar de uitspraken van het hooggerechtshof in Quebec. Stel dat u een betaalde adviseur bent van de 'independisten', welke werkwijze zou u dan aanbevelen om hun recht op autonomiestreven maximaal bekrachtigd te zien, en dan vooral bekeken vanuit het internationaal recht? Moet dat volgens u best vanuit het Vlaams Parlement gebeuren of via de weg van het participationisme, die we de laatste vijftig jaar aan het bewandelen zijn?

Genereert het unilaterale model niet het voordeel van de duidelijkheid in het kader van een 'point of no return', waarbij men de Franstaligen op zijn minst dwingt om te onderhandelen, waar we tot nu toe nog altijd niet in geslaagd zijn? Stel dat men in het Vlaams Parlement een verklaring van onafhankelijkheid afkondigt, moet het volgens u dan parallel gebeuren met een referendum? Zo ja, op welk niveau moet het referendum worden georganiseerd? Wat doen we dan met de Brusselse Vlamingen bij een dergelijk referendum? Hoe gaat men de Vlamingen afbakenen van de andere Brusselaars?

In deze werkgroep is onder andere door professor Alen gezegd dat het recht op zelfbeschikking volledig utopisch is, aangezien het Handvest van de Verenigde Naties dat alleen maar toelaat in het kader van kolonisatie of militaire onderdrukking. Aangezien dat in Vlaanderen niet het geval is, is die piste juridisch gezien totaal niet af te dwingen. Ik heb het moeilijk met die visie omdat de laatste zeventig jaar heel wat staten zich onafhankelijk hebben verklaard zonder dat ze militair onderdrukt of gekoloniseerd werden. Wat is uw visie op de stelling van professor Alen?

Een andere piste die binnen het Vlaams-nationalisme leeft, is die van de 'dismembratio', waarbij men de feitelijkheid van de 'failed state' België vaststelt, om vervolgens naar een onderhandelde oplossing te gaan. Ik had daar graag uw visie over.

U zei dat als men met een plan voor een hervorming komt, of dat nu gaat over confederalisme, onafhankelijkheid of wat dan ook, dat plan sowieso sluitend moet zijn. Anderzijds zegt u dat men in een dergelijke context altijd met de Franstaligen zal moeten onderhandelen. Een onderhandeling impliceert dat men op voorhand niet weet waar men zal uitkomen. Is er geen contradictie in die stelling?

2.6. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy: Ik heb het parfum van pragmatisme weten te waarderen. Ik zie veel parallellen met professor Alen. U tracht een oplossing te zoeken voor het probleem dat men moet overschakelen van instellingen naar persoonsgebonden materies, waarbij men dus allerlei vragen krijgt over rechten en plichten, solidariteit en dergelijke meer en hoe dat ook in Brussel op een goede manier zou kunnen worden opgelost. Ik vind het een interessante piste. Ik heb een aantal vragen om ze goed te begrijpen. Misschien kunt u wat inzicht geven in hoe men vanuit Franstalige kant naar bepaalde van die problemen kijkt.

De band versterken tussen de GGC en Vlaanderen kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door twee Vlaamse ministers in de Brusselse Regering te plaatsen. Ik denk dat dat enkel kan met een soort raadgevende stem. Ofwel moet men het doen met het systeem-Vanhengel, waarbij de Vlaamse minister ook in de Brusselse Regering zit en bijvoorbeeld ook de viceminister-president zou kunnen zijn. Zo creëert men een band tussen de twee. De vraag is wat de juiste consequenties hiervan zijn als men meer persoonsgebonden bevoegdheden zou overhevelen van federaal naar de deelstaten, bijvoorbeeld op het vlak van gezondheidszorg. Dan krijgt men een versterking van de Vlamingen in het Brusselse Gewest. Die krijgen dan extra bevoegdheden. Ik kan me inbeelden dat de Franstaligen daar anders

over denken. Ik denk dat dat in uw concept een probleem kan zijn, tenzij u me uitlegt waarom dat in de pragmatiek opgelost zou kunnen geraken.

Ik denk dat dat probleem wordt versterkt als men bevoegdheden van de Franstalige Gemeenschap gaat overhevelen. Dat is dan een interne Franstalige staatshervorming. Het pakket bevoegdheden dat het Brusselse Gewest en de Brusselse Regering krijgen, neemt toe en in die Brusselse Regering zit dan een Vlaamse viceminister-president die ook lid is van de Vlaamse Regering. Daarenboven heeft men in de GGC hetzelfde. Men krijgt dus een versterking van de Vlamingen in Brussel. Dat neemt toe naarmate de bevoegdheden van Brussel toenemen. Hoe denkt u dat de Franstaligen daarnaar kijken? Ik wil voorkomen dat we in een scenario komen waarin de Vlamingen een relatieve versterking voor die bevoegdheden mogen hebben, maar dat men voor alle andere bevoegdheden de Vlaamse positie in Brussel zal afbouwen. Ik zie dat al van ver komen. Misschien heb ik het niet helemaal goed begrepen. Misschien kan dit een oplossing zijn, maar als men doordenkt komen er bij mij nieuwe issues boven die vooral aan Franstalige kant moeilijk kunnen liggen. Ik zou daar graag uw mening over kennen. Het model van vier deelstaten van Magnette, waarbij de Vlaamse stem in Brussel volledig wordt afgebouwd, zou ik absoluut niet willen. In uw model zie ik eigenlijk het omgekeerde gebeuren. Denkt u dat uw model in Franstalig België een kans van slagen heeft?

Opnieuw stel ik vast dat alle partijen, ook degene van wie we het hier niet zouden verwachten, nog eens hebben onderlijnd dat in welk scenario ook, men met de Franstaligen zal moeten onderhandelen.

Uw tweede piste is de idee dat de deelstaten samen zouden kunnen beslissen bij gewone meerderheid om bevoegdheden van het federale niveau naar zich toe te trekken. Ik denk dat men het voor de Plantentuin Meise onder elkaar heeft geregeld. Wie bepaalt dan welke financiële middelen mee overgaan? Men kan wel zeggen welke bevoegdheden en welke centen men wil, maar misschien zijn degenen die de centen moeten afstaan, het er niet mee eens en dan begint de discussie over het bedrag. Ik denk dat vooral de financiering een heikel issue is om iets dergelijks uit te rollen.

Daarbij zie ik een tweede probleem: lopen we hierbij niet het risico dat het omgekeerde gebeurt, namelijk dat het federale niveau bij gewone meerderheid zal beslissen om bevoegdheden terug te halen? Dat kan niet de bedoeling zijn. U hebt een punt dat we ten aanzien van de Europese Unie ook bevoegdheden hebben overgedragen bij gewone meerderheid. Dat is de reden waarom ik recent nog eens heb voorgesteld om ons lidmaatschap in de Grondwet in te schrijven. Ik vind dat gepast voor dergelijke grote bevoegdheidsoverdrachten. Ik probeer wat dat betreft consequent te zijn.

3. Antwoorden van professor Hendrik Vuye

Hendrik Vuye: Het voorstel-Velaers veronderstelt wel dat men akkoord is tussen het federale niveau en de deelstaten. Het federale niveau kan niet iets terugnemen als Vlaanderen niet akkoord is. Dat kan alleen via een staatshervorming. Dat zou kunnen als men de Grondwet en de bijzondere wet wijzigt. Dan kan men bevoegdheden ontnemen van Vlaanderen, maar niet via dat model.

Hoe regelt men dan de financiële middelen? Men doet dat langs Franstalige kant bij toepassing van artikel 138. Men lost dat op in het decreet dat die bevoegdheden overdraagt. Daar zit altijd een financieel luik bij. Men kan niet alleen bevoegdheden overdragen. Men moet ook middelen hebben om die bevoegdheden uit te oefenen.

Wat betreft de Brusselse Regering, moet men het niet te moeilijk maken. Men heeft een eerste model, wat vandaag al kan, het model-Vanhengel, zoals de heer Van

Rompuy dat heeft genoemd. Dat wil zeggen dat die minister volwaardig lid is van de Vlaamse Regering en volwaardig lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. In Vlaanderen is hij alleen voor gemeenschapsbevoegdheden bevoegd. Dat is nu ook het geval met Vlaams minister Dalle, die enkel gemeenschapsbevoegdheden kan hebben.

In het model-Vanhengel zit de Vlaamse minister bovendien voor de gewestbevoegdheden in Brussel. Daarom is hij lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. In het model-Vanhengel is de Vlaamse minister ook volwaardig lid van de GGC. Hij zit daar niet met raadgevende stem. Hij zit daar als Brusselaar die ook in de Vlaamse Regering zit. Dat wil zeggen dat hij een beslissende stem krijgt. Dat is een eerste model wat we ooit gevolgd hebben. Dat is met dezelfde partijen. Men moet dus minstens een partij hebben die ook in beide meerderheden zit.

Het gaat niet over koloniseren, zoals Philippe Van Parijs altijd zegt. Dat is niet de bedoeling. Het zijn Brusselaars die in Brussel hun verblijfplaats hebben. Het is geen West-Vlaming of een Limburger die we naar Brussel sturen. Ze zijn gedomicilieerd in Brussel. Men zet hen gewoon twee petjes op.

Naast dat model-Vanhengel, zou men kunnen denken aan andere modellen om het probleem van de meerderheden op te lossen. Men kan een of twee ministers ofwel inzetten als volwaardig minister in de Vlaamse Regering, ofwel maakt men hem geassocieerd lid, waarbij hij er gewoon bij betrokken wordt voor de dossiers die voor die ministers van belang zijn, maar met raadgevende stem. Als men andere meerderheden heeft, kan men dat moduleren. Men zou dat zelfs kunnen bepalen in het bevoegdheidsbesluit van de Vlaamse Regering waarin bevoegdheden aan de ministers worden toegekend. Zo behoudt men altijd de meerderheid. Tot nu toe is het zo dat er meestal een Vlaamse partij in de meerderheid zit die ook in de Vlaamse Regering in de meerderheid zit. Is dat niet zo, dan werkt men met geassocieerde leden. Dan zullen ze er minstens bij betrokken zijn. Het zou evident sterker werken als het politiek gezien kan dat ze volwaardig lid zijn van beide regeringen. Maar als het om politieke redenen niet kan, kan men de andere formule gebruiken. Er is niet zo heel veel verschil met vandaag. Ze zijn volwaardig lid. Er zijn ministers die volwaardig lid zijn van de Vlaamse Regering en er zijn ministers die volwaardig lid zijn van de Brusselse Regering.

U kent allemaal de verhalen over de manier waarop men Vlaamse Brusselministers benoemt. Dat is de laatste die wordt benoemd en wordt toegekend aan een partij. Dat fenomeen heeft men op dat ogenblik niet meer. Door die band te leggen, wordt de Vlaamse aanwezigheid versterkt omdat men een daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid krijgt in die GGC.

Wat is de reactie van de Franstaligen daarop? De Franstaligen kunnen zich in dat model volledig zelfstandig organiseren. Ze kunnen hun eigen model uitwerken. Daar zullen ze hun kaarten op tafel moeten leggen. Wat wil men met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest? Wil men die tweetaligheid aanvaarden of wil men die niet aanvaarden? Dan zal men daar politiek een antwoord op hebben. In ons boek hebben we gezegd dat het ofwel een deelstaatmodel zal zijn ofwel een gemeenschapsmodel. Dat gemeenschapsmodel veronderstelt dat de Brusselse Vlamingen dat ook willen.

Is de band tussen Vlaanderen en de Brusselse Vlamingen nog zo sterk? De laatste regeringsvormingen van 2014 en 2019 in Brussel verlopen nogal vlotjes onder Brusselaars. Men trekt zich daar meestal niets aan van wat er in Vlaanderen of elders gebeurt. Daar zit al een traditie in. Men ziet dus dat die banden effectief wat losser zijn.

Mijnheer Bex, ik ken de realiteit. Maar wat er nu gebeurt in Brussel, is een politieke keuze, dat is geen technische keuze die ik als expert kan gaan uitleggen. Sommige van die culturele instellingen worden gesponsord door de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap, soms ook de COCOF. Dat heeft te maken met de wijze waarop men de bevoegdheden meent te moeten uitoefenen. Dit heeft inderdaad soms nog weinig te maken met de Vlaamse aanwezigheid in Brussel zoals men die vroeger voor ogen had.

Of het een nuttige zaak is dat men vanuit Vlaanderen gaat investeren in Brusselse cultuurtempels, is geen wetenschappelijk vraag. Dat beslissen jullie. Maar het is effectief veranderd. Het is niet meer die Nederlandstalige of Vlaamse aanwezigheid in Brussel. Het is een andere vorm van aanwezigheid geworden. De vraag of dat wenselijk is of niet, is een politieke vraag. Daarvoor ben ik niet gevraagd. Ik heb daar wel mijn mening over als burger, die trouwens in het boek staat. Men mag de bevoegdheidsverdeling niet verwarren met de manier waarop men bevoegdheden op het terrein uitoefent. Men zou zich beter eens de vraag stellen of het dat is wat men wil of niet. Nu is het stoemelings gebeurd. U moet eens gaan kijken naar de websites van die instellingen. U zult schrikken naast wie Vlaanderen als sponsor staat. Ik denk ook dat men zich niet bewust is van dat fenomeen, behalve misschien de parlementsleden die van Brussel zijn. Ik denk ook dat heel wat Vlaamse parlementsleden zich daar niet bewust van zijn. Dat heeft deels ook te maken met de banden tussen de VGC en Vlaanderen die niet echt goed zijn.

De Heer Slootmans wijst erop dat in de Brusselwet staat: "Niemand kan tegelijkertijd lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en lid van een andere Gewestregering zijn." Dit klopt natuurlijk, maar is hier niet van toepassing. De Vlaamse Regering is een gemeenschapsregering en geen gewestregering.

Ik kan deels inkomen in wat mevrouw Rutten zegt over justitie en dergelijke meer. Maar dat heeft veel te maken met methodologie. Er zit vaak een verborgen agenda achter. Als men een stukje van een bevoegdheid gaat overdragen, weet men dat er de volgende keer nog een stukje komt. Een voorbeeld is de jeugdbescherming. Het jeugdstrafrecht zat daar niet bij. Dan weet men dat de volgende keer of de keer nadien ook jeugdstrafrecht in de mand valt. Het nadeel van die methode is dat men altijd een tussenperiode heeft waar het niet efficiënt verloopt. Daarom is de methodologie heel belangrijk.

Ons model is tot nu toe een dynamisch model. Ik zou persoonlijk niet liever hebben dan dat het op een bepaald ogenblik in een definitieve plooi valt. Er zullen wel altijd nog randzaken gecorrigeerd moeten worden. Ik vrees dat het een dynamisch proces zal blijven. Staatshervorming lijkt bij ons een werkwoord te zijn. Men schrijft het vaak met een hoofdletter, wat op zich eigenaardig is. De slechtste keuze is om te gaan vissen: een stukje bemachtigen, de volgende keer nog een stukje enzovoort. In onderwijs is het heel wat sneller gegaan. Dat werkt dan.

De debatten in Franstalig België tussen regionalisten en 'communautaristen' zijn eindeloos. De ene keer gaat het meer de ene richting uit, en de andere keer meer de andere richting. Dat kan men als Vlaming bijna niet begrijpen, zelfs ik niet die al van 1993 in Wallonië woon. Een Vlaamse Gemeenschap die ook de gewestbevoegdheden uitoefent is voor ons zo evident en bestaat ook al zo lang, dat men niet kan begrijpen waarom men dat langs Franstalige kant niet wil. De schulden van de Franse Gemeenschap zijn nu zo erg uit de hand aan het lopen dat minister Daerden zelf zegt dat 2030 het einde is en dat de enige mogelijkheid zal zijn om de gemeenschap bij het gewest te voegen. Het grootste deel van de uitgaven van de Franse Gemeenschap zit bij onderwijs en daar kan men heel moeilijk besparen. Bij het gewest heeft men nog wel mogelijkheden om een ander beleid te voeren. Ik denk dat ze daartoe gedwongen zullen worden.

Mijnheer Bex heeft het woord curatele gebruikt. Dat is helemaal niet de bedoeling van het systeem. Zij blijven in Brussel als gewestminister en zitten in Vlaanderen als gemeenschapsminister. Niemand wordt onder curatele gezet. Nogmaals, het is geen West-Vlaming of een Limburger die we naar Brussel sturen. Ze zijn gedomicilieerd in Brussel. Men bekijkt gewoon of de politieke meerderheid toelaat dat ze volwaardig lid zijn of alleen geassocieerd lid. Ik zou pleiten voor dat soepele model, want het model-Vanhengel van volwaardig lid kan enkel indien de politieke meerderheden het toelaten.

Wat betreft artikel 35, is er een merkwaardige evolutie geweest bij Jean-Luc Dehaene, die aanvankelijk zei dat het een doekje voor het bloeden voor de Volksunie was. Hij geloofde er niet in dat het ooit zou worden gerealiseerd. Naar het einde toe zei hij dat het misschien de ultieme oplossing zou zijn. Waarschijnlijk zal het zo zijn. Maar men kan het enkel bij een echte grote operatie gebruiken. De Volksunie heeft in 1993 de inwerkingtreding van artikel 35 niet gewild omdat de partij schrik had dat de sociale zekerheid in de Grondwet zou staan in de lijst van de federale bevoegdheden en dat het dan zeer moeilijk zou zijn om ze te defederaliseren. Men creëerde een instrument maar men had schrik van de toepassing ervan. Op dat ogenblik dacht nagenoeg iedereen dat het nooit zou worden geconcretiseerd.

Exclusieve bevoegdheden moeten ook homogeen zijn. Men moet de twee samen denken want anders heeft men problemen.

Persoonlijk denk ik dat een federale scheidsrechter en de hiërarchie der normen voor meer conflicten zal zorgen. Als men bevoegdheidsconflicten heeft, is het beter dat men die niet politiek laat oplossen door een soort scheidsrechter. Laat het in de mate dat het al recht is, aan een Grondwettelijk Hof. Laten we doen of het al allemaal recht is. Het is het misschien niet allemaal, maar zo zal het gemakkelijker zijn om tot een oplossing te komen.

Persoonlijk ben ik altijd een beetje beducht voor een rechtsvergelijking in staatsrecht. Dat is intellectueel heel interessant maar elk land heeft zijn eigen geschiedenis, dynamiek en kiesstelsel. Zelfs Straatsburg zegt in heel wat arresten over kiesstelsels bijvoorbeeld dat de appreciatiemarge en de beleidsmarge bijzonder ruim is, net omdat elk land zijn eigen ontwikkeling heeft gekend. Men kan zich aan iets inspireren maar men moet geen dingen overplanten van ergens anders en denken dat die hier succesvol zullen zijn.

Welke vertegenwoordiging op het federale niveau men nog moet hebben, Kamer of Senaat, zal afhangen van hoeveel bevoegdheden er nog federaal zullen zijn. Het is zoals het Vlaams Parlement. In oorsprong was er een dubbelmandaat omdat er niet veel bevoegdheden waren. Vanaf het ogenblik dat er meer bevoegdheden kwamen, is men overgestapt naar een rechtstreekse verkiezing. Of er nog een rechtstreekse verkiezing moet zijn voor een soort federale assemblee, zal afhangen van welke bevoegdheden die federale assemblee nog heeft. Als het er nog voldoende zijn, kan men dat verantwoorden. Als het er niet voldoende zijn, kan men beter met een dubbelmandaat werken. Men behoudt dezelfde democratische legitimiteit. Men heeft nu ook een Kamer met taalgroepen. Een parlementslid is nu ook al taalaanhorig.

Gwendolyn Rutten: De redenering klopt dat het afhangt van de bevoegdheden. Maar de vraag over de Senaat stelt zich ook los van de bevoegdheidsdiscussie. Als je vandaag als Vlaams Parlement de Senaat loslaat, waar veel voor te zeggen is, laat je ook de impact die je zelf hebt op de staatshervorming los. Wij hebben als Vlaams Parlement niet rechtstreeks een impact op de staatshervorming, behalve via onze senatoren. Er werd ons op gewezen dat als men de Senaat afschaft, men alleen de federale Kamer nog laat beslissen over de Grondwet.

Hendrik Vuye: Collega Velaers heeft dat inderdaad gezegd. Ik had waarschijnlijk hetzelfde gezegd als ik nooit in een parlement had gezeten, maar de staatshervormingen worden onderhandeld door de partijvoorzitters. De Senaat heeft daar geen daadwerkelijke vat op. Als men als Vlaams Parlementslid vat wil hebben op wat er federaal gebeurt, is in ons systeem het kanaal daarvoor de partij.

Gwendolyn Rutten: Mag ik vloeken op Bert Anciaux, jaren na datum? Er was een akkoord onder partijvoorzitters maar hij heeft er wel voor gezorgd dat een cruciaal artikel uit de Grondwet niet voor herziening vatbaar is verklaard, wat ons nadien bijzonder zuur is opgebroken. Ik denk dat hij wel beseft welke impact hij toen had.

Hendrik Vuye: Maar dat is niet het soort impact dat u bedoelt. Het is ook niet zwart-wit. Men gaat een heel kleine impact hebben via de Senaat en geen grote.

Van het voorstel van Jan Velaers verwacht ik geen grote staatshervorming, zeker niet in het begin. Dat zullen soms kleine pragmatische dingen zijn. Stel dat Vlaanderen een bevoegdheid wil uitoefenen en het federale niveau is daarmee akkoord en Wallonië wil dat ook, laat die bevoegdheid dan zo uitgeoefend worden. Ik wil dat systeem wat ontgrendelen. Ik denk ook dat er minder passie zal zijn. Men moet ook de goede dingen zien. Tijdens de pandemie zijn er goede dingen gebeurd. Ik heb een enorme samenwerking gezien tussen de ministers van Onderwijs die meermaals tot een gezamenlijk standpunt zijn gekomen. Men kan ook een meer volwassen vorm van federalisme krijgen. Met de voortdurende conflicten komen we zelden tot dat volwassen federalisme.

Instellingen moeten zodanig zijn dat ze het werk mogelijk maken, maar het zullen wel nog altijd mensen zijn die zorgen dat het werk mogelijk wordt gemaakt of niet. Als er bij een instelling mensen zijn van kwade wil, die niet met elkaar willen samenwerken, dan zullen zelfs de beste instellingen nooit werken. Dat was al zo in het unitaire België met één parlement en één regering. Als specialist kan men enkel instellingen aanbieden, maar het zullen nog altijd politici zijn die het instrument gebruiken. Daar hebben we geen vat op.

Meertalig onderwijs is nog altijd een federale bevoegdheid maar men kan het op meerdere manieren realiseren. Aangezien het nog altijd een federale bevoegdheid is die niet toegekend is aan de gemeenschappen, zal men die kunnen overdragen aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en volgt men de asymmetrie van de zesde staatshervorming. Daarvoor heeft men bijzondere meerderheden nodig. Er is een veel gemakkelijkere manier. Men zal immers ook een probleem van financiering hebben want voor die bevoegdheid is er geen budget meer voorzien omdat ze is nooit uitgeoefend. Als Brussel die bevoegdheid krijgt, zal het dus geen middelen krijgen. Men zal het op een andere manier moeten realiseren, waarbij het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet samenwerken met de twee gemeenschappen. Die kunnen via samenwerkingsakkoorden tot een dergelijke vorm van onderwijs komen. Dan moet men niets aan het systeem wijzigen. Iedereen moet het natuurlijk willen. Dat zijn politieke keuzes.

Caroline Gennez: Men zou zo ook nieuwe uitdagingen kunnen uitdenken. Rond cultuur bijvoorbeeld zijn er de biculturele instellingen. De Brusselse Regering wil misschien zelf, ik zeg maar iets, een multiculturele Singel inrichten en betalen. Dat is dan een volledig nieuw iets, waar er geen sprake is van een federale bevoegdheid.

Hendrik Vuye: Het biculturele van gewestelijk belang is een zodanig open norm dat niemand zich daar iets bij kan inbeelden. In de nota stond daar in een voetnoot het subsidiëren van de Zinnekeparade bij. Iedereen wist natuurlijk dat het daar niet over ging en dat het iets ruimer was. Eigenlijk wil dat zeggen dat Brussel bij de zesde staatshervorming de facto bevoegd geworden is voor Cultuur.

Het is natuurlijk zo dat de VGC een stuk als inrichtende macht de gebreken opvangt die zich voordoen op gemeentelijk niveau. Mevrouw Grouwels heeft mij ook overtuigd van het belang daarvan. Het is bijna de twintigste gemeente die een rol te vervullen heeft. Maar het is natuurlijk spijtig dat het zo moet zijn. De politieke wereld beseft het misschien niet genoeg, maar de banden tussen Vlaanderen en de GGC begrijpt echt niemand. Men slaagt er niet eens in om met een logo naar buiten te komen. Dat vind ik eerlijk gezegd een beetje raar.

Wat betreft artikel 195, is het goede nieuws dat alle grondwetspecialisten het erover eens zijn dat dat artikel best wordt herzien. Het slechte nieuws is dat we daarover allemaal een andere mening hebben. Het zal dus heel moeilijk zijn om het te wijzigen. In België denken we te veel dat een grondwet rigide moet zijn. Dat is niet zo. Er zijn ook landen met een soepele grondwet. De Verenigde Staten, Nederland en België hebben een rigide grondwet. Ik denk dat een soepele grondwet in deze tijden meer een voordeel is dan een nadeel. Een heel moeilijk te hervormen grondwet is een negentiende-eeuws fenomeen, toen de maatschappij minder snel evolueerde. Bij ons is het niet alleen meer een vraag over soepel of rigide, bij ons is aan artikel 195 een heel communautair luik gekoppeld, waar elke logica zoek is. Men kan het niet uitleggen dat het moeilijker is om een bijzondere wet te wijzigen, waarvoor een dubbele meerderheid nodig is, dan om de grondwet te wijzigen. Dat zit niet meer coherent in elkaar. Een meerderheid vinden om dat wijzigen, is bovendien moeilijk.

Over het nastreven van het recht op autonomie, heb ik duidelijk gezegd dat ik daar een andere visie over heb dan anderen. Ik citeer in mijn boek de rechtspraak die ik daarvoor gebruik. Ik kan enkel vaststellen dat die rechtspraak effectief bestaat. Ik zie dus juridisch het probleem niet, maar ik zie wel veel praktische problemen. Dat is onder andere dat men ook de bevolking daarvan zal moeten overtuigen. Dat is op zich niet gemakkelijk. Men zal ook een significante meerderheid van de Vlaamse politieke partijen ervan moeten overtuigen.

Wat men niet moet doen is het voorbeeld van Puigdemont volgen, namelijk even de lont in het kruitvat gooien, een mooie ontploffing zien, maar niet weten wat men nadien gaat doen. Ik heb daar met verbazing naar gekeken. Men zegt dat men de onafhankelijkheid uitroept, men creëert een eigen nieuwe rechtsorde. Dan krijg men vragen vanuit Madrid over de oude rechtsorde, en dan gaat men daarop in.

Karl Vanlouwe: Het is chaotisch verlopen, maar u weet ook dat het Spaanse hooggerechtshof het statuut van Catalonië heeft teruggedraaid. Er zijn zeventien officiele vragen tot dialoog en overleg geweest. U kunt zeggen dat men het moet voorbereiden, maar als men niet wil dialogeren, dan is men geblokkeerd. Ik ga het niet verdedigen, maar ik wil het wel in de context plaatsen. Ondertussen zit men opnieuw in een situatie waarbij de Spaanse overheid nog steeds weigert om te dialogeren. Ik zeg niet dat het een oplossing was. Er is inderdaad chaos. Maar wanneer de grondwet zo strikt is dat men uiteindelijk niets kan doen en men vraagt om te onderhandelen, dan begrijp ik wel wat daar gebeurd is en dat daar een meerderheid voor was.

Hendrik Vuye: Al voor het referendum en voor de chaos begon, heb ik in het Grendelboek geschreven dat de domste weg het organiseren van een referendum is. Dan geeft men net de grondwettelijke hoven macht om erover te oordelen. Dat was zo voorspelbaar. Men moet die zaken voorbereiden, ook internationaal. Ik betreur hoe het is gegaan. Er zullen misschien mensen in de Vlaamse Beweging kwaad op mij zijn dat ik dat zo zeg, maar ik zeg altijd mijn mening. Ik denk dat Puigdemont in de feiten de deur keihard heeft dichtgegooid en dat het heel moeilijk zal zijn om die opnieuw te openen, gelet op de moeilijkheden die men heeft gezien.

Hij heeft gewoon een chaos gecreëerd bij gebrek aan voorbereiding. Daardoor werd het heel moeilijk om de bestaande juridische mogelijkheden te gebruiken.

Ik kom tot de vraag of er geen tegenstrijdigheid bij mij zit. Als men eenzijdig de onafhankelijkheid uitroept zoals in Tsjechoslowakije, waar er geen gezamenlijke hoofdstad is, dan is dat heel gemakkelijk. Maar bij ons, gelet op het feit dat we Brussel hebben en andere parlementen die ook gaan reageren, zal men moeten onderhandelen. Wij zitten in een heel specifieke situatie. Wat gaat men anders doen? Het Vlaams Parlement roept de onafhankelijkheid uit, het Brussels Parlement doet iets anders en de Franstalige Gemeenschap doet nog iets anders, dan zit men in een complete chaos. Dan moet men onderhandelen. Ofwel onderhandelt men op voorhand met de Franstaligen, ofwel moet het nadien.

Gwendolyn Rutten: Zelfs als men dat zou willen, wat ik voor alle duidelijkheid niet doe, weet men op voorhand niet waar men zal uitkomen. Men krijgt chaos. In uw droom zult u een 'point of no return' gecreëerd hebben, maar in werkelijkheid zal het chaos zijn en komt men misschien helemaal ergens anders uit dan men wilde. Puigdemont is ook helemaal niet uitgekomen waar hij wilde, los van het feit dat die man een levenslange strijd voert en op een bepaald ogenblik iets gedaan wil hebben. Maar heeft hij zijn zaak gediend? Als men die politieke daad stelt, wil dat niet noodzakelijk zeggen dat men tot een 'point of no return' is gekomen.

Hendrik Vuye: Met die formulering ben ik het eens: heeft hij zijn eigen zaak gediend of niet? In andere landen is dat wel gelukt. Het voorbeeld van Catalonië heeft zijn consequenties gehad. Dat was niet de meest doordachte daad. Juridisch is dat mogelijk wat mij betreft, maar als u het doet, doe het dan met voldoende voorbereiding zodat het niet in chaos uitmondt. Want de slachtoffers zullen de mensen zijn die nu al in de meest precaire situatie zitten en die hebben de laatste jaren al meer dan genoeg afgezien. Maar die voorbereiding moet ik niet doen. Die moeten de politieke partijen doen. Mijn taak is alleen om te waarschuwen voor wat men doet.

Gwendolyn Rutten: Aan de ene kant van het politieke spectrum zijn er de Vlaamsnationalisten die onafhankelijkheid willen en aan de andere kant de unitaristen die graag weer een unitaire staat willen. Men kan zeggen dat men verschillen moet kunnen overbruggen en de staatsstructuur pragmatisch aanpakken. Dit land bestaat binnenkort tweehonderd jaar. Men zou ook kunnen zeggen: willen we samen verder of willen we dat niet? Die vraag zijn we altijd uit de weg gegaan. De staatshervormingen die we tot nu toe gedaan hebben is zoals een draad waaraan men trekt tot de hele trui is uitgetrokken, en dat is dan de onafhankelijkheid. Dat is opmerkelijk omdat veel partijen in het spectrum die onafhankelijkheid niet willen. Tot nu toe is er geen staatshervorming geweest die zich heeft uitgesproken voor het binnen België blijven en het laten werken. Hier zal geen meerderheid zijn, of misschien een atypische meerderheid, om dat te doen. Ik heb voor mezelf uitgemaakt dat het geen zin heeft om een nieuwe staatshervorming te doen die opnieuw past in de Baertdoctrine, die door mij niet gedeeld wordt en ook niet door vele andere partijen die die staatshervormingen wel hebben goedgekeurd. De Baertdoctrine wordt verkondigd door partijen die die staatshervormingen niet meer goedkeuren.

Caroline Gennez: De zesde staatshervorming past er al niet meer in. Ik heb professor Vuye ook niet finaal horen antwoorden op de vraag waarom er altijd een volgende staatshervorming nodig moet zijn, tenzij om te accommoderen naar effectiviteit. Als men een heel grote staatshervorming doet, wat is er dan mis om te zeggen dat dit de laatste is, maar met wel de mogelijkheid om het systeem te moderniseren?

Hendrik Vuye: Er is een logica van bijna om de tien jaar een staatshervorming. Als we nu nog een zevende, achtste of negende staatshervorming gaan doen, dan

wordt het effectief een werkwoord. Het systeem moet vooral werken en betaalbaar zijn. Sommige van mijn collega's zeiden vroeger hoe goed het Belgisch model wel was. We zouden daarmee alle problemen kunnen oplossen tussen Israël en Palestina en ook in de Afrikaanse landen. Ze waren wel vergeten dat het model onbetaalbaar is. Wij kunnen dat systeem laten werken omdat we een rijk land zijn.

Dan krijgt men wat u hebt gezegd, namelijk dat de ene naar de andere zit te kijken. Ofwel doet men niets, ofwel doet men allebei iets, ofwel doet men iets tegenstrijdigs. Onderwijs is een mooi voorbeeld van een communautaire twistappel tot op het ogenblik dat de defederalisering er gekomen is. Dat is wat ik in de techniek van Velaers voor een deel geloof: laat deelstaten iets naar zich toe trekken, want op het ogenblik dat iets naar een deelstaat gegaan is, is iedereen tevreden over de bevoegdheid te kunnen beschikken, zelfs degenen die ze oorspronkelijk niet moesten hebben en zeiden dat het een toegeving was aan de anderen. Methodologie zal heel belangrijk zijn.

Gwendolyn Rutten: Als methodologie belangrijk is, moet men dan niet eerst zeggen wat het uitgangspunt is en dat het definitief of ten minste voor langer dan tien jaar in de plooi ligt? Dan is er niet meer dat voortdurende opgeklopte gejaag waar iedereen moe van wordt.

Arnout Coel: Ik wil inpikken op collega Rutten. Het compromis of de levensverzekering voor de mensen die vinden dat dat binnen een Belgisch kader moet blijven, zou erin kunnen bestaan om de lijst van wat we nog samen willen doen zo kort mogelijk te houden. Dan is er de minste stof tot discussie. Dat is misschien de beste garantie om het nog lang binnen het Belgische kader te doen. Dat is misschien een benadering die tot nadenken kan stemmen.

Karl Vanlouwe: Ik heb me een beetje toegelegd op de aanwezigheid van de Vlaamse minister in het GGC-college. Ik probeer daar om het half jaar een vraag over te stellen. Ik vind het hemeltergend hoe onze Vlaamse minister niet kan, wil of mag deelnemen aan iets dat wettelijk bepaald is, zeker in tijden van coronacrisis. Het GGC-college heeft een uitgebreide bevoegdheid op het vlak van onderwijs. Dan had ik graag gezien dat er een uitwisseling was van wat Vlaanderen deed en wat Brussel deed. We hebben op een bepaald ogenblik gezien dat de coronacijfers in Brussel extreem de hoogte ingingen. Ik had daar graag een soort wisselwerking gezien. Dat had gekund als die Vlaamse minister een beraadslagende stem had, maar toch heeft men dat tot op heden afgehouden.

Met druk vanuit het Vlaams Parlement proberen we ervoor te zorgen dat de Vlaamse minister zou rapporteren aan de Vlaamse Regering over wat er in het VGC-college gebeurt. De minister krijgt wel de verslagen van het VGC-college maar hij wordt niet toegelaten tot het debat. Op die manier proberen wij die band te herstellen.

Van de wafelijzerpolitiek zijn we gelukkig af. Als we bepaalde zaken opnieuw zouden herfederaliseren, dan vrees ik dat we misschien wel eens naar zo een politiek terug zouden kunnen keren.

U noemt de Brusselkeuze of de gemeenschapskeuze een utopie. Ik woon al meer dan twintig jaar in Brussel. Collega Bex zegt dat we allemaal Brusselaars zijn, Nederlandstalige en Franstalige door elkaar. Ik heb daar toch een andere ervaring mee. Ik stel vast dat Nederlandstalige ouders heel expliciete keuzes maken voor het Nederlandstalig onderwijs, voor die welzijnsinstellingen en ook voor het cultuuraanbod. Ik weet dat dat soms door elkaar loopt. Ik zie die gemeenschapscentra ook. Dat zijn wel degelijk Nederlandstalige of Vlaamse oases in Brussel. Waarom zou die Brusselkeuze, die gemeenschapskeuze voor bepaalde bevoegdheden niet kunnen?

Als men zich in Brussel gaat inschrijven, doet men een keuze volgens een taalrol. Dat zorgt ervoor dat men een Nederlandstalige identiteitskaart krijgt. Daaruit vloeit voort dat alle administratie met de overheid in de juiste taal verloopt. Dat heeft heel veel gevolgen. Als men als Franstalige is ingeschreven, een verkeersongeval heeft en moet verschijnen voor de rechtbank, dan zal men in het Frans gedagvaard worden, terwijl men misschien wel Nederlandstalig is. Dat heeft dus grote gevolgen. Ik vraag me af of die Brusselkeuze niet echt een realiteit zou kunnen worden. Men maakt die keuzes voortdurend. Die begint bij het moment wanneer men in Brussel gaat wonen. Die maakt men wanneer men zijn kinderen naar school stuurt, wanneer men zich inschrijft bij een ziekenfonds enzovoort. Welke taal men thuis spreekt, is irrelevant. Men maakt een welbewuste keuze. Ik vraag me af of dat echt wel een utopie is dan wel dat dat geïnstitutionaliseerd kan worden en de basis kan zijn voor de Vlaamse overheid om zich wel degelijk te richten tot de individuele Brusselaars.

Hendrik Vuye: Er is de realiteit van het terrein, zoals de heer Bex beschrijft. Die is al lang niet meer Nederlandstalig-Franstalig. Aan die Brusselkeuze hangt men een pakketje vast, maar men verandert niets aan de instellingen. Men kan gerust de Brusselkeuze Nederlandstalig maken maar naar een Franstalige school gaan. Dat zit niet in het pakket. Het is ook tijdelijk. Ik herinner me niet meer of het nu drie of vijf jaar was, terwijl het in het voorstel van Grégoire kort na WOII definitief was. Met de realiteit van het terrein, waar er heel wat mensen zijn die noch Nederlandstalig noch Franstalig zijn, zal het kiezen zijn zoals bij een abonnement: neem ik Base of neem ik Proximus? Men kan kiezen voor een Nederlandstalige school voor de kinderen en voor een Franstalig rusthuis voor de ouders, al naargelang waar de regeling het beste uitkomt. Men wil eigenlijk een gemeenschapskeuze waarbij mensen een keuze moeten maken die definitief is en die overgaat op hun kinderen, zoals in het voorstel van Grégoire.

Ik vraag me af of het Hof van Justitie die keuze wel zal toelaten. Johan Vande Lanotte en ikzelf zijn overtuigd van niet maar daar kunnen andere visies over bestaan. Het is niet wat het lijkt omdat men niets verandert wat betreft de scholen. Men doet alsof dat een definitieve keuze is voor Nederlandstalig of Franstalig, maar dat is het niet. Daar sta ik een beetje sceptisch tegenover. Ik volg u wel dat er in Gent en Antwerpen ook heel wat veranderd is op het terrein.

Stijn Bex: Ik kan het niet telkens laten gebeuren dat hier wordt gesproken over onafhankelijkheidsreferenda alsof dat iets is dat men heel eenvoudig kan organiseren. Gaat men daarbij luisteren naar de mening van de Nederlandstalige Brusselaars? Ik ben benieuwd wat uw standpunt zou zijn wanneer de mening van de Nederlandstalige Brusselaars anders zou zijn dan die van de inwoners van het Vlaamse Gewest. Ik vind het heel gevaarlijk om op die manier over staatshervorming te spreken.

Professor, u hebt gezegd dat in het parlement geen staatshervormingen worden voorbereid, maar dat daarover wordt beslist door de partijvoorzitters en dat men als Vlaams Parlementslid zijn invloed moet aanwenden bij de partijvoorzitters en niet in de Senaat. Een minister die met raadgevende stem naar een regering gaat? Het is al moeilijk om zijn punten binnen te halen als men niet met een raadgevende stem naar een regering komt. Het is naïef te denken dat als de Vlaamse minister van Media, Sport en Jeugd naar de Brusselse Regering komt om te spreken over het gezondheidsbeleid, hij een beslissende stem zal hebben in het debat. Dat mag in de wet staan, maar we kunnen ook in de wet inschrijven dat in de Vlaamse Regering een Brusselaar met raadgevende stem komt zitten. Het is dan ook niet gezegd dat de Vlaamse Regering haar standpuntbepaling zal laten leiden door wat die minister over bepaalde punten te zeggen heeft.

Ik wil benadrukken dat ik niet geloof dat dat model echt kan werken. Ik denk dat dat alleen maar in zeer uitzonderlijke gevallen kan, wanneer iemand met de titel van minister op die twee posten zit, zoals de heer Vanhengel. Hij was in beide regeringen minister van Financiën als ik me goed herinner. Dat is iets anders dan minister zijn met raadgevende stem. Dat is beslissen hoe collega's hun geld mogen besteden.

Waar ik wel graag over wil nadenken, is hoe in het Brussel van de toekomst bijvoorbeeld voor onderwijs meer kan worden samengewerkt. Professor Vuye zegt dat hij het wel ziet gebeuren dat onderwijs een bevoegdheid is die naar de COCOF gaat. Dan zou het interessant zijn dat die twee parlementaire commissies, de VGC-commissie voor Onderwijs en de COCOF-commissie voor Onderwijs, een debat onder elkaar houden over hoe onderwijs in Brussel wordt vormgegeven. Zo kunnen die uitdagingen die voor een stuk gelijklopend zijn, worden aangepakt.

Hendrik Vuye: U gelooft niet in een minister met raadgevende stem maar u gelooft wel in een dwerg die met een reus gaat onderhandelen. Dat wil dus zeggen dat de COCOF een volwaardig decreetgevend orgaan is, dat decreten goedkeurt over onderwijs en zijn eigen beleid voert. Daar gaat de VGC, die een ondergeschikt bestuur is, die in onderwijs maximum inrichtende macht kan zijn, mee onderhandelen. Dat is een dwerg die men met een reus doet onderhandelen.

Stijn Bex: Ik spreek niet noodzakelijk over onderhandelen.

Hendrik Vuye: Waarom mag de Vlaamse Gemeenschap niet spreken met de COCOF? Het is toch de Vlaamse Gemeenschap die bevoegd is voor onderwijs? Waarom spreekt u van de VGC en niet van de Vlaamse Gemeenschap? De logische gesprekspartner is niet de VGC maar de Vlaamse Gemeenschap. Die moffelt u weg. Waarom?

Stijn Bex: Ik vind het een heel interessante gedachte dat die dialoog zou kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld over het Inschrijvingsdecreet. Mijn vraag was eigenlijk: ziet u mogelijkheden om die dialoog te versterken? U doet zelf de suggestie maar de vraag is hoe we dat institutioneel vorm kunnen geven.

Hendrik Vuye: Vanaf het ogenblik dat onderwijs, een belangrijke bevoegdheid, zou zijn overgedragen van de Franse Gemeenschap naar de COCOF, dan wordt de COCOF eigenlijk een volwaardige gemeenschap. Op dat ogenblik is haar gesprekspartner de andere die dezelfde bevoegdheid heeft. Dat is de Vlaamse Gemeenschap en niet de VGC.

Stijn Bex: Ik wil nog een suggestie doen: we kunnen de ministers van de Vlaamse Regering samen zetten met de Nederlandstalige ministers van de Brusselse Regering en hen laten discussiëren over een logo waarover iedereen het eens kan zijn.

Klaas Slootmans: Professor Vuye heeft de nadruk gelegd op methodologie en strategie. We hebben de afgelopen decennia al de Van Rompuydoctrine, de Maddensdoctrine en de Van Cauwelaertdoctrine gehad. Welke doctrine of strategie stelt u voor om de Franstaligen maximaal aan tafel te krijgen om fundamentele bevoegdheidsoverdrachten te realiseren? Ik weet dat dat een algemeen beschouwende, politieke en zeer moeilijke vraag is, maar daar begint het allemaal mee.

Hendrik Vuye: Dat is een politieke vraag waarop ik wetenschappelijk zal proberen te antwoorden. U zegt dat er de Van Rompuydoctrine is. Laat me er met een kwinkslag op antwoorden: er is niet alleen de Herman Van Rompuydoctrine, maar ook de Eric Van Rompuydoctrine. Als men zijn boek leest, dan ziet men dat hij een grote rol heeft gespeeld binnen de Vlaamse emancipatie, het splitsen van BHV en dergelijke meer. Nu heeft hij een soort afkeer van staatshervorming, of in elk geval

een moeheid. Dat is wat men zou moeten tegengaan. Men moet geen medestanders afstoten, men moet medestanders creëren. Ik begrijp dat standpunt van Eric Van Rompuy. Ik voel het bij mijzelf ook voor een deel. Mensen zijn aan het wachten op iets dat werkt. Het wordt tijd om dat te gaan realiseren. Ik kijk ook naar de professoren. Men ziet het ook in het boek van Eric Van Rompuy. Men zal mensen moeten overtuigen. Het is niet omdat het een mooie slagzin is dat ik met de uitspraak van Gaston Geens geëindigd ben. Ik denk dat het inderdaad een voortdurende opdracht is.

Ik sprak ooit met een Schotse prof over het referendum over de onafhankelijkheid van Schotland. Hij zei dat hij tegen ging stemmen. Hij zei echter ook dat hij wel altijd voor de SNP stemt omdat dat bijzonder goede bestuurders zijn. Dat is een manier om mensen te overtuigen, namelijk goed bestuur. Maar als men echt wil dat mensen overtuigd zijn dat meer Vlaanderen een goede zaak is, dan zal men het in de eerste plaats moeten bewijzen. Het is geen kwestie van geloof maar van zien wat er op het terrein gebeurt.

VII. Hoorzitting van 21 maart 2022

1. Toelichting door professor Sean Müller, Universiteit van Lausanne

1.1. Situering van de Zwitserse federatie

Sean Müller: In sommige opzichten zijn Zwitserland en België niet zo verschillend van elkaar: het zijn allebei kleine landen, met ongeveer hetzelfde aantal inwoners. Zwitserland verschilt dan weer sterk van België door zijn evolutie naar steeds meer centralisatie, terwijl België evolueert naar meer federalisering en zelfs confederalisme.

In haar huidige vorm bestaat de Zwitserse federatie sinds 1848. Ze wordt samen met de VS, Canada, Duitsland en Australië als een van de 'klassieke' federaties beschouwd, omdat ze al zo lang bestaan. Kantons, die aan de basis van het Zwitserse federalisme liggen, kan men vergelijken met verschillende soorten brood: het is allemaal brood en smakelijk, maar door zijn karakteristieken verschilt elke soort brood een beetje van de andere. Kantons werken samen, maar elk kanton bewaakt zijn autonomie met hand en tand.

Het Zwitserse systeem is vrij simpel. Het behelst drie niveaus: het bovenste niveau van de federatie, de 26 kantons en de ongeveer 2000 gemeenten. De wet maakt geen onderscheid tussen grote gemeenten of steden enerzijds en heel kleine gemeenten anderzijds, hoewel een stad als Zürich, met een half miljoen inwoners, natuurlijk veel meer kan doen en veel zwaarder kan doorwegen dan de kleinste gemeente, die 150 inwoners telt.

Zwitserland heeft eigenlijk gewoon het Duitse model van administratief federalisme of Verwaltungsföderalismus overgenomen: het nationale niveau maakt wetten en bepaalt wat er moet gebeuren, maar het zijn de lagere niveaus, de kantons en soms zelfs de gemeenten, die die beslissingen implementeren en controleren of ze worden nageleefd. Een gevolg daarvan is dat de federale administratie zeer klein is: ze stelt slechts 40.000 ambtenaren tewerk. De kantons en gemeenten hebben hun eigen autonomie en eigen middelen, een beetje zoals de EU en haar lidstaten. Als gevolg van het feit dat er zoveel spelers zijn die een veto kunnen stellen, verloopt beleidsvorming in Zwitserland zeer traag. Een wet tot stand brengen duurt er gemiddeld tien jaar. Het is dus allesbehalve een land van revoluties.

Sinds 1848 is het aantal leden van de federale regering van Zwitserland niet gewijzigd. Ze telt nog steeds zeven leden, zoals toen in de grondwet werd bepaald. De regeringsleden hebben allemaal dezelfde macht, maar in de loop der tijd zijn verschillende partijen opgenomen. Sinds 1959 zijn er vier partijen die regeringsleden afvaardigen. Ook zijn de diverse taalgroepen sinds 1848 min of meer naar verhouding vertegenwoordigd in de regering. Er is geen sprake van harde quota per taalgroep, maar veeleer van een informele regel dat elke taalgroep in voldoende mate vertegenwoordigd moet zijn.

De federale regering wordt in een gezamenlijke zitting verkozen door de 246 leden van de twee kamers van het federale parlement: de Nationale Raad, die wordt verondersteld de Zwitserse natie te vertegenwoordigen, en de Raad van Staten, die de kantons vertegenwoordigt. Diversiteit is er niet alleen door de verschillende kantons, maar ook wat de partijen betreft. De getalsterkte van de diverse partijen is min of meer identiek in de 200 leden tellende Nationale Raad en de 46 leden tellende Raad van Staten, hoewel de centrumstrekking sterker staat in de Raad van Staten en de linkse partijen en de conservatieven sterker staan in de Nationale Raad. Het is belangrijk in het achterhoofd te houden dat de kiesdistricten voor

beide kamers steeds de kantons zijn. De kantons zijn de arena waarin de electorale strijd wordt geleverd, niet de taalgroepen of grotere regio's, zoals in België.

De huidige regering telt leden van drie taalgroepen en vier partijen. Elk regeringslid is ook afkomstig van een verschillend kanton. Zwitserland telt vier nationale taalgroepen, die historisch en territoriaal verankerd zijn. Een meerderheid, 62 procent, spreekt Duits. De grootste minderheidstaalgroep, geconcentreerd in het westen, is die van de Franstaligen, met 25 procent. Italiaans wordt vooral in het zuiden gesproken, door 8 procent. Ten slotte is er de zeer kleine taalgroep van het Reto-Romaans, een soort Latijns dialect dat her en der wordt gesproken in de berggebieden van het kanton Graubünden. De sprekers ervan maken slechts 0,5 procent van de bevolking uit.

Het is belangrijk te beseffen dat die taalgroepen wettelijk gezien eigenlijk niet bestaan. Politiek gezien bestaan ze natuurlijk wel. Meer nog, in sommige beleidskwesties hebben ze een enorme impact. Zo waren de Franstaligen tijdens de covidpandemie veeleer voorstanders van maatregelen, terwijl de Duitstaligen daar meer aarzelend tegenover stonden. Er zijn dus culturele verschillen, maar die hebben nooit geleid tot een groot politiek probleem, onder meer dankzij het federalisme.

De kantongrenzen doorsnijden de taalgroepen. Elke taalgroep heeft minstens één, maar vaak meerdere kantons. Qua culturele en economische indicatoren zijn er geen grote verschillen tussen de taalgroepen. De 6 miljoen Duitstaligen leven verspreid over negentien kantons. In achttien daarvan wordt alleen Duits gesproken. Het resterende kanton heeft een zeer grote Duitstalige meerderheid. De Franstaligen leven verspreid over zes kantons, waarvan vier eentalig Frans en twee met een Franstalige minderheid. Italiaans wordt gesproken in Ticino en Graubünden. Dat laatste kanton is voor een derde Italiaanstalig. Het is dus enkel op kantonniveau dat taalgroepen relevant worden, in schril contrast met de Belgische situatie.

Eén uitzondering op het voorgaande is de openbare zender van Zwitserland. Die is onderverdeeld in vier dochtermaatschappijen, een per taalgroep. Omdat de Duitstalige meerderheid het rijkst is, financieren de Duitstaligen via de opbrengst van het kijk- en luistergeld deels de publieke tv en radio in de minderheidsregio's. Dat staat echter compleet los van het systeem van fiscale herverdeling dat normaal wordt gebruikt.

Het politieke landschap in Zwitserland is minder versnipperd dan in België: vandaag telt het land vijf partijen, net als in 1940. De partijen bestaan er los van de taalkundige scheidslijnen, net door het belang van de kantons. Het zijn unitaire partijen met bolwerken op kantonniveau. Alle grote partijen nemen dus in heel Zwitserland deel aan de verkiezingen.

De scheidslijnen tussen rijke en arme kantons vallen evenmin samen met die tussen de taalgroepen. Er is een systeem van fiscale transfers van rijke naar arme kantons. Zo geven de burgers van het rijkste kanton, Zug, elk jaar het equivalent van 1200 euro aan de burgers van de armere kantons, die zowel in het Franstalige als in het Duitstalige gebied liggen. Men kan dus niet stellen dat de rijkere Duitstalige gebieden de armere Franstalige gebieden subsidiëren. De officiële doelstelling van de fiscale herverdeling in Zwitserland is momenteel dat elk kanton precies 86,5 procent van het kantongemiddelde krijgt qua dotatie en middelen. Dat is het punt waar de Zwitserse solidariteit stopt.

1.2. Appreciatie van het Zwitserse federalisme

Het Zwitserse federalisme werkt goed op een aantal punten, en minder goed wat een aantal andere betreft. Een goed aspect is de horizontale samenwerking tussen

de 26 kantons. Ze zijn volledig autonoom als het gaat over hoe ze hun openbare taken, die zich typisch toespitsen op volksgezondheid, sociale zaken, justitie en veiligheid, binnen hun territorium invullen. Dat kunnen ze doen door binnen hun bevoegdheidssfeer verdragen af te sluiten. Volgens de laatste telling zijn er meer dan 600 verdragen tussen kantons van kracht om beleidsoplossingen te vinden zonder een beroep te moeten doen op de federale overheid. Dat kan tussen een paar of een groep kantons zijn, maar er zijn ook 'omnilaterale' verdragen tussen alle 26 kantons.

De vraag kan worden gesteld of dat dan nog democratisch is. Sommige wetenschappers hebben vragen bij zo'n tussenniveau tussen de federale overheid en de kantons, maar de meerderheidsopinie is nog steeds dat dit democratisch is, aangezien over de verdragen is onderhandeld door rechtstreeks verkozen kantonregeringen en ze zijn goedgekeurd door rechtstreeks verkozen kantonparlementen. Ook kunnen verdragen worden aangevochten, zodat het volk er zich rechtstreeks over moet uitspreken. Als ze over die horde raken, hebben ze een bijkomende democratische legitimiteit. Het gaat dus niet over achterkameronderhandelingen. Uiteindelijk moet zo'n verdrag nog altijd worden goedgekeurd, of op zijn minst niet door de burgers worden aangevochten.

In de loop der tijden is men in Zwitserland steeds meer beslissingen op federaal niveau gaan nemen. Die evolutie naar meer centralisatie is er ook op kantonniveau. De implementatie van wetten is echter nog steeds overwegend in de handen van de kantons. Ook de financiering gebeurt nog altijd grotendeels op de lagere niveaus. Wetten maken kost immers niets, maar de uitvoering ervan en de controle op de juiste besteding van de middelen wel, aangezien daar mankracht voor nodig is. Het principe dat wie betaalt, ook mag bepalen wat er gebeurt, wordt echter steeds meer verlaten door de centralisatietendens: de federale verkozenen maken nieuwe wetten, maar het zijn de lagere niveaus die ze moeten toepassen en ervoor moeten betalen. Die kloof tussen beslissingen en financiering wordt beschouwd als een vrij negatief aspect van het Zwitserse federalisme.

Een verschil met het Duitse federalismemodel is dat in de Duitse Bundesrat de deelstaatregeringen rechtstreeks vertegenwoordigd zijn op het federale niveau, terwijl de leden van de Zwitserse senaat rechtstreeks worden verkozen en de parlementsleden niet verplicht zijn om de instructies van hun kantonregering te volgen. Meer nog, het is de parlementsleden verboden om instructies van om het even wie te krijgen. Er is een machtsverschuiving naar het centrum, maar de zeggenschap van de kantons wordt niet formeel gegarandeerd. Daarom hebben de kantons informele manieren gevonden om op nationaal niveau te worden gehoord.

Wanneer er federaal een nieuwe wet wordt voorbereid, is er een belangrijke consultatiefase. Zelfs nog voor het ontwerp van wet wordt voorgelegd aan het parlement, mogen de partijen, de economische organisaties en alle subnationale regeringen er hun zeg over doen. Dat wil niet zeggen dat er rekening wordt gehouden met hun standpunt, maar het is wel een mogelijkheid om te worden gehoord zodat rekening kan worden met hun belangen. Er is ook regelmatig overleg, vooral tussen de regeringen. Twee keer per jaar ontmoet de federale regering een delegatie van de kantonregeringen. Dat wordt de 'federale dialoog' genoemd. Ook zijn er leden van kantonregeringen die nationaal parlementslid of minister worden, en federale parlementsleden die regionale regeringsleden worden. Aangezien Zwitserland klein is, kent iedereen iedereen. Ook dat is dus een informele manier waarop de lagere niveaus nationaal invloed kunnen uitoefenen. Kantons lobbyen ook zelf: ze hebben miniambassades in de hoofdstad Bern, net zoals de EU-lidstaten ambassades hebben in Brussel, ter observatie en voor interactie met nationale parlementsleden.

Een laatste instrument dat de kantons kunnen gebruiken om op nationaal niveau te worden gehoord, is dat van de directe democratie. Er zijn 50.000 burgers nodig om om het even welk parlementair initiatief te kunnen betwisten. Ook de kantons kunnen dat: daarvoor is de steun van minstens 8 kantons nodig. Binnen een termijn van 100 dagen na de publicatie van een wettekst kunnen ze een nationale volksstemming erover eisen. De kantons hebben dat tot nu toe één keer met succes gedaan, in 2003. Sinds 2003 wordt door die dreiging van een referendum nog meer rekening gehouden met het perspectief van de kantons. Hun vetopositie is daardoor nog sterker geworden. Dat werkt dan weer het status quo in de hand, nog een reden waarom evoluties in Zwitserland zo traag verlopen. Zo dateert het stemrecht voor vrouwen slechts van 1971. Zwangerschapsverlof is er pas in 2004 gekomen. Vaders hebben pas sinds enkele weken recht op betaald verlof.

In tegenstelling tot in België zijn politieke partijen niet zo belangrijk in Zwitserland. Het zijn immers dezelfde partijen die overal in de coalities zetelen. De federale tak van de partijen neemt de federale aangelegenheden voor zijn rekening en probeert federale verkiezingen en referenda te winnen. De kantonnale tak houdt zich bezig met kantonnale zaken, verkiezingen en referenda. Natuurlijk praten die takken met elkaar, maar er is geen bottom-up- of top-downcommunicatie binnen de partijen.

Opnieuw kan de vraag worden gesteld of het wel democratisch is dat de kantons, sommige heel klein, sommige heel groot, zo veel invloed hebben. Het is niet democratisch vanuit het oogpunt van ‘één persoon, één stem’, maar wel als men met democratie bedoelt dat wordt samengewerkt om tot een consensus te komen die goed genoeg is voor bijna iedereen. Het kantonnale perspectief draagt bij tot een betere besluitvorming en meer tevredenheid bij meer mensen omdat zo ook een diversiteit van belangen in beeld wordt gebracht, van arme kantons, rijke kantons, kantons waar er veel activiteit is van de chemische industrie, kantons die sterk gericht zijn op toerisme enzovoort. Desalniettemin is dit een twistpunt. Zelfs de Zwitserse experts zijn het er niet helemaal over eens of dit lobbyen door de kantons nu een goed of een slecht punt is.

Het grootste kanton, Zürich, heeft 1,5 miljoen inwoners, maar er zijn acht kantons die minder dan 100.000 inwoners tellen. Toch hebben die kleinere kantons precies dezelfde rechten en plichten als de grotere: ze moeten een politiemacht hebben, een grondwet, gevangenissen, onderwijssystemen, zorg, milieusubsidies, pandemiemaatregelen, vaccinatietoediening enzovoort. Voor een klein kanton is het veel moeilijker om daaraan te voldoen, om bijvoorbeeld een systeem van contactopsporing en vaccinatie op te zetten, dan voor een groot kanton met een grote professionele administratie en veel experts. Tot nu toe is elke poging om kantons samen te voegen echter op niets uitgedraaid.

1.3. Taalaspecten

De taalkloof is nooit echt een probleem geweest in Zwitserland. Er is nooit een gevaar geweest dat het land zou uiteenvallen door taalproblemen. Toch zijn er altijd verschillen geweest. Bijvoorbeeld in de Eerste Wereldoorlog hadden de Franstaligen meer sympathie voor de ene zijde en de Duitstaligen voor de andere. Er zijn verschillen qua politieke cultuur: de Franstaligen staan positiever tegenover staatsingrijpen, de Duitstaligen verkiezen individuele vrijheden en een kleinere rol voor de staat. Toch zorgen die niet echt voor belangrijke problemen, omdat alle politieke partijen zelf federaties zijn en aanwezig zijn in alle regio’s, maar ook omdat elke taal domineert in een bepaalde regio en het subnationale niveau veel belangrijker is dan het federale.

Hoewel de media veel meer aandacht geven aan het federale niveau, gebeurt het innen en uitgeven van middelen vooral op kantonniveau, en elk kanton wordt door één taalgroep gedomineerd. Tegelijk zit elke taalgroep verspreid over meerdere

kantons, zodat er nooit slechts één actor is die de woordvoerder is van alle burgers die eenzelfde taal spreken. De afgunst tussen de Franstalige kantons onderling is waarschijnlijk zelfs groter dan de problemen tussen Duits- en Franstalige kantons.

De federale regels om taalminderheden een plaats te geven, zou ik 'proportionaliteit plus' willen noemen. De verschillende groepen zijn proportioneel vertegenwoordigd, zij het met de nodige flexibiliteit. Ook is er, althans op federaal niveau, de verwachting dat iemand een goede passieve kennis heeft van een of meer andere nationale talen. Je spreekt je eigen taal en verwacht dat je gesprekspartner je begrijpt, waarna die repliceert in zijn eigen moedertaal. Dat is geen expliciete regel, maar dit is in de praktijk wel 170 jaar lang het geval geweest. De debatten in de Zwitserse senaat vinden plaats zonder simultaanvertaling. Sprekers veranderen soms van taal naargelang het beoogde publiek of doel. Ideologische, religieuze, economische en andere verschillen doorkruisen de grenzen tussen taalgebieden.

Een kritiek zou kunnen zijn dat deze taalvrede vooral werkt omdat de taalgroepen naast elkaar en niet echt met elkaar leven. Elke taalgroep heeft haar eigen kantons, waar ze min of meer kan doen wat ze wil. Er is niet één nationale eenheid, omdat men die eenheid vooral op subnationaal niveau kent. Misschien is dat de prijs die voor de taalvrede moet worden betaald.

1.4. Centralisering versus federalisering

In een federatie is de vraag altijd: in welke mate centraliseren, en vooral, via welke methode? Moet de federale overheid het gewoon overnemen? Toen de covidpandemie in februari 2020 Zwitserland trof, gebeurde de centralisatie plotsklaps: de federale regering nam beslissingen voor het hele land. Tijdens de tweede en derde golf werd echter besloten de lagere niveaus te betrekken.

Men kan een absolute centralisatie hebben, of administratief federalisme, of men kan een uniforme regelgeving realiseren door verdragen af te sluiten, bijvoorbeeld over gemeenschappelijke leerplannen in het onderwijs. De basisscholen zijn bij uitstek het domein van de kantons: elk kanton beslist volledig autonoom over wat kinderen op school leren, wanneer ze vakantie hebben, hoeveel uur per week en hoeveel jaar ze naar school moeten gaan. De diverse kantons binnen de taalregio's hebben besloten hun leerplannen te harmoniseren, maar dat heeft tien jaar in beslag genomen, omdat het moest worden uitgewerkt door de afgevaardigden van de diverse kantons.

Op korte termijn is dit misschien niet de meest efficiënte oplossing, maar op langere termijn wel. De harmonisaties zijn ook meermaals aangevochten, maar elke betwisting is afgewezen. Er speelt ook een links-rechtsdebat, wat negatief is, omdat het tot polarisatie leidt. De linkse partijen vinden bijvoorbeeld dat over klimaatbeleid of lgbtqi-rechten voor eens en altijd op centraal niveau moet worden beslist, zodat dit voor iedereen geldt, terwijl de rechtse partijen veeleer vinden dat de regio's daar autonoom over moeten kunnen beslissen en sneller of trager moeten kunnen gaan. Zo heeft het Hooggerechtshof enkele kantons moeten dwingen om vrouwen stemrecht te geven bij kantonverkiezingen, zodat dat er daar pas in 1991 is gekomen. Federalisme betekent dus ook dat kantons kunnen beslissen alles bij het oude te laten.

Er is een systeem van fiscale herverdeling van rijkere naar armere kantons, maar die horizontale transfers zijn slechts goed voor 40 procent: 60 procent komt van de federale overheid. Het overgrote deel van de rechtstreekse belastingen wordt op kantonniveau betaald. 90 procent van de belastingen gaat naar de kantons en de gemeenten. Slechts 10 procent gaat naar de federale overheid, en van die federale inkomstenbelasting vloeit dan nog 21,2 procent terug naar de kantons. Er

is dus sprake van belastingconcurrentie. Het zijn de kantonnale fiscale autoriteiten die de aanslagbiljetten versturen en bepalen hoeveel iemand betaalt.

1.5. Conclusie

Het Zwitserse federalisme is het resultaat van een lang historisch proces dat begon in de middeleeuwen. Tot op vandaag is het vooral een bottom-upzaak: federale bevoegdheden vergen de goedkeuring van een meerderheid van burgers en kantons. De kantons zijn voortdurend aan het onderhandelen met de federale overheid, maar ook met elkaar, zodat verandering heel traag gebeurt. De kantons, niet de taalregio's, zijn de bouwstenen.

Het federalisme wordt enerzijds verzwakt door het systeem van directe democratie via referenda, maar anderzijds zorgt dat systeem voor meer eenheid en een minder grote invloed van de kantons. Tegelijk zijn er echter ook referenda op kantonniveau, wat dan weer de kantons versterkt. Het federalisme behelst een machtsdeling: de kantons werken samen om bepaalde overheidstaken uit te voeren. Als het over Defensie en Buitenlandse Zaken gaat, zijn de kantons niet betrokken, maar andere dingen vallen onder de autonome bevoegdheid van de regionale niveaus.

Misschien is Zwitserland niet zo geschikt als inspiratiebron, aangezien de evolutie in het land totaal de tegengestelde richting is uitgegaan in vergelijking met België. In België is de federale staat gaandeweg uitgehold, terwijl in Zwitserland het federale niveau langzaam aandikt, vooral qua wetgevende bevoegdheden. Wie weet zullen de systemen van beide landen elkaar ooit ergens in het midden ontmoeten.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

2.1. Tussenkomst van Jeremie Vaneeckhout

Jeremie Vaneeckhout: De slotconclusie zou kunnen zijn dat we er niet veel uit kunnen leren voor ons land, maar er valt toch wel wat inspiratie te halen. In Zwitserland is er deels qua implementatie maar nog meer qua wetgeving sprake van een verschuiving naar het federale niveau. Is er onderzocht hoe dat komt? Vanwaar die noodzaak om heel wat zaken meer federaal te gaan invullen? Hoe was op dat vlak de evolutie de voorbije tien jaar. Hoe ziet u dit de komende twintig of dertig jaar evolueren, gezien de globale context waarin we vandaag leven?

2.2. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: Er zijn uiteraard enorme verschillen, maar ook wel gelijkenissen met ons federale land. Mij leek vooral die bottom-upbenadering interessant: historisch gezien beslisten autonome kantons om te gaan samenwerken. Ook qua taalverschillen zijn er gelijkenissen: België heeft drie talen, Zwitserland vier. Bij ons vallen die talen wel grotendeels samen met de gewestindeling. Bij ons is enkel Brussel tweetalig, en in sommige randgemeenten in Vlaams-Brabant en aan de taalgrens zijn er jammer genoeg uitzonderingen in de vorm van faciliteiten. In hoeverre is extra bescherming voor taalkundige minderheden nodig in het Zwitserse systeem? Is er ook een soort bescherming wat de kleinere kantons betreft? Onze Grondwet en onze bijzondere wetten zitten immers vol met blokkeringssystemen die een extra bescherming geven aan minderheden. Als er geen akkoord kan worden bereikt, zorgt dat soms ook voor blokkeringen.

De macht in Zwitserland wordt in grote mate gedeeld tussen het centrale gezag en de kantons, en ook tussen partijen. Zijn er mechanismen ingebouwd om blokkeringen bij een ontbreken van een akkoord te doorbreken, en zorgt dat dan ook voor daadkrachtige beslissingen? Er zijn zeven federale ministers en administraties, maar dat betekent dus dat niet ieder kanton vertegenwoordigd is op dat

niveau. Wel zijn drie taalgroepen vertegenwoordigd. In ons systeem moet er pariteit zijn tussen de twee grote taalgroepen op die niveaus.

Er is een grondwet voor de hele Zwitserse confederatie. Worden de kantons betrokken bij grondwetsherzieningen, of is het het federale niveau dat daarover beslist?

Hoe grijpt het federale niveau al dan niet in op het kantonniveau? U zei dat er tijdens de coronapandemie een enorme centralisering was tijdens de eerste golf, en dat nadien de kantons meer werden betrokken. U zei ook dat de bevoegdheid op het vlak van gezondheidszorg bij de kantons ligt. Is er een soort federale scheidsrechter die kan of moet ingrijpen? Is er een grondwettelijk hof voor de behandeling van bevoegdheids- en belangenconflicten?

Er zijn bevoegdheden toegewezen aan de federale overheid en aan de kantons. Klopt het dat bevoegdheden die niet in de grondwet staan, ook door de kantons worden uitgeoefend? Dat is een discussie die bij ons toch wel leeft: het beruchte artikel 35 bepaalt dat de niet-toegewezen bevoegdheden toebehoren aan de deelstaten, maar in de realiteit wordt dat artikel niet uitgevoerd. Bestaat er een soortgelijke discussie binnen het Zwitserse systeem?

U ziet de wil om samen te blijven als een kenmerk van federalisme. Hoe omschrijft u die eenheid? Ik hoorde u immers zeggen dat men vooral binnen zijn eigen kanton of taalgroep betrokken is. Bijvoorbeeld het kanton Wallis wordt als tweetalig omschreven, maar ik had niet de indruk dat dat echt tweetalig is, want men heeft daar wel degelijk een Franstalig en een Duitstalig gedeelte. Is er een overheid die bevoegd is voor de taalwetgeving? Bij ons is dat heel belangrijk. We hebben eigenlijk een goede taalwetgeving maar het probleem is dat ze niet wordt nageleefd, toch niet in Brussel, waar de tweetaligheid zou moeten worden gegarandeerd.

Kantons hebben constitutieve autonomie. Bij ons hebben de deelstaten Vlaanderen en Wallonië die ook. Verschillen daardoor de modaliteiten met betrekking tot de verkiezing van de leden van de senaat, dus de vertegenwoordiging vanuit de kantons, van kanton tot kanton?

2.3. Tussenkomst van Arnout Coel

Arnout Coel: Professor, u zei dat er zeer veel samenwerkingsakkoorden zijn. In een beperkt aantal gevallen zijn die er zelfs tussen alle 26 kantons. Leiden zulke structurele samenwerkingsakkoorden dan ook tot een debat waarin ervoor wordt gepleit om de bevoegdheden waarover het gaat in die samenwerkingsakkoorden opnieuw aan de federale overheid toe te wijzen? Wat zijn de argumenten voor en tegen? Wat werkt volgens u het beste: samenwerkingsakkoorden afsluiten of herfederaliseren?

Ik begrijp uit uw uitleg dat de belastingen grotendeels vanuit de kantons worden geïnd en doorgestort, en dat bij die doorstorting zelfs al een stukje van het federale deel wordt afgehouden. In België is het grotendeels andersom. Het is vooral de federale staat die int, en er wordt gewerkt met dotaties. Welk systeem draagt vanuit het oogpunt van responsabilisering uw voorkeur weg? Hoe is de interpersoonlijke solidariteit in het kader van de sociale zekerheid geregeld in het Zwitserse model?

2.4. Tussenkomst van Allessia Claes

Allessia Claes: Het is opmerkelijk dat de openbare omroep in Zwitserland onder de federale bevoegdheden valt en van daaruit gefinancierd wordt. In België wordt dit

bij uitstek als een cultuurgebonden, taalgebonden en persoonsgebonden bevoegdheid beschouwd. Hoe verklaart u dat model van financiering in Zwitserland?

Ik begrijp dat Justitie ook grotendeels een kantonnale bevoegdheid is. Wat zijn de voordelen, risico's of eventuele uitdagingen van die aanpak?

De covidpandemie was in veel landen een soort stresstest voor de sterkte van hun instellingen. Bij ons was er veel onduidelijkheid over de vraag wie welke bevoegdheid had. U zei dat er op het gebied van contactopsporing en vaccinatie veel verschillen waren tussen de 26 kantons. Hoe evalueert men in Zwitserland de aanpak van de pandemie?

De kantons hebben een grote mate van constitutionele autonomie. Wat als de kantonnale grondwetten botsen met de federale grondwet? Valt dat voor, en hoe wordt dat dan in de praktijk aangepakt?

De kantons verschillen onderling sterk qua grootte, bevolkingsaantallen en talen. Sommige kantons zijn twee- of zelfs drietalig. De meeste zijn eentalig. Toch is de institutionele bevoegdheidsverdeling helemaal symmetrisch. Wat is de reden daarvoor?

2.5. Tussenkomst van Klaas Slootmans

Klaas Slootmans: Zwitserland is natuurlijk een zeer dankbaar voorbeeld voor een debat over federalisme of confederalisme. Onlangs pleitte de voorzitter van de Vlaamse christendemocraten er nog voor om van België een Zwitserland aan de Noordzee te maken, gezien de bottom-upbenadering, de hoge mate van subsidiariteit en de directe democratie in dat land. De vraag is of Zwitserland, dat de jongste jaren inderdaad meer naar centralisatie neigt, wel te vergelijken valt met België, waar we sinds 1970 veeleer een centrifugale dynamiek zien, met een toenemende macht en autonomie voor de deelstaten. Cruciaal element daarbij is dat bij ons geen nationale partijen meer bestaan.

Professor, u stelde dat de discussie over de transfers in de diverse kantons voornamelijk ook een rechts-linkskwestie is. Kunt u daar wat meer toelichting bij geven? Wat dat betreft, zijn er immers wellicht vergelijkingspunten. Ook in België is dat voor een groot stuk een rechts-linkskwestie, wat dan weer contrasteert met bijvoorbeeld Spanje.

Bij ons is het systeem van grondwetsherziening zeer rigide. Men heeft een dubbele gekwalificeerde meerderheid nodig en werkt in een aantal stappen: eerst een preconstituante, vervolgens een ontbinding van het parlement, om vervolgens een nieuwe constituante te verkiezen, die dan eventueel aan de slag gaat met die grondwetsherziening. Als gevolg van die stroeve werkwijze worden breed gedragen herzieningseisen geblokkeerd door een minderheid, vaak een taalminderheid. Aangezien de staatsinrichting gerelateerd is aan de grondwet, is het heel moeilijk om dit land structureel te hervormen. Vindt u als federalisme-expert dat een dergelijk systeem van gekwalificeerde meerderheden vanuit democratisch oogpunt nog te verdedigen valt? Welk advies zou u geven om dat te wijzigen?

Kan een taalgroep in Zwitserland op federaal niveau beslissingen tegenhouden door middel van systemen van speciale meerderheden of alarmbelprocedures, zoals dat bij ons het geval is?

Professor Enrico Spolaore stelde hier onlangs dat de schaalvoordelen van een unitair federaal beleid telkens moeten worden afgewogen tegen de heterogeniteitskosten als gevolg van tegengestelde of verschillende visies of voorkeuren van de diverse deelstaten. Volgens hem is een verschillende taal spreken, zoals in België

en Zwitserland, een van de factoren die dergelijke heterogeniteitskosten fors doen toenemen. Welke institutionele conclusies moeten er volgens u worden getrokken indien die kosten steeds hoger worden? Wanneer kan objectief worden bepaald wanneer het breekpunt wordt bereikt waar apart doorgaan opportuner of beter is dan samen verplicht in een keurslijf te worden gestopt? Ik wijs erop dat ik spreek vanuit mijn Vlaams-nationalistische visie, met de evidente autonomie-eisen die daarmee gepaard gaan.

Ik woon in de Vlaamse Rand rond Brussel, een regio binnen het Vlaamse Gewest die diverse gemeenten telt waar taalfaciliteiten voor Franstaligen gelden. Franstaligen kunnen daar administratieve stukken in hun eigen taal aanvragen, wat de territoriale integriteit van het gewest ondergraaft. Het gevolg daarvan is geweest dat die gemeenten de afgelopen decennia als een echte magneet op Franstaligen hebben gewerkt en Nederlandstaligen daar vandaag de facto een minderheid zijn geworden. Bestaan er in de Zwitserse kantons waar telkens één taal overheerst, ook dergelijke faciliteiten voor anderstaligen, en wat is uw appreciatie daarvan?

Een wezenlijk verschil met België lijkt me de manier waarop regeringen worden gevormd. In Zwitserland zit daar duidelijk een tijdslimiet op: na een bepaalde tijd wordt er sowieso een afspiegelingsregering van de taalgemeenschappen gevormd. In België overweegt men dat ook. Volgens mij staat het ook in het federale regeerakkoord. Hoe evalueert u dat opgelegde systeem van regeringsvorming? Beveelt u ons dat aan?

2.6. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

Peter Van Rompuy: In Zwitserland is de macht sterk verspreid over kantons, partijen, de federale overheid enzovoort. Ik heb de indruk dat men er kiest voor een pacificatiemodel en men bij de politieke besluitvorming probeert zo veel mogelijk kantons en taalgemeenschappen aan boord te houden. Hoe komt de federale regering precies tot stand? Ik begrijp dat er een soort 'proportionaliteit plus' is, maar ik stel bijvoorbeeld vast dat de groenen niet in deze regering zitten. Nochtans heeft ook die partij een zeker gewicht. Als die regeringsvorming louter proportioneel gebeurt, is er dan ook sprake van een regeerakkoord, aangezien men dan toch tot elkaar veroordeeld is? Hoe worden grote beslissingen genomen? Worden er alternatieve meerderheden gevormd?

Wat is de invloed van de Zwitserse senaat? Is er een echt tweekamerstelsel? Moet een wet in beide kamers een meerderheid halen, of speelt die tweede kamer een marginale rol in het nemen van beslissingen?

U hebt gewezen op de centralisatie qua besluitvorming. Hoe gaat dat precies in zijn werk? Moeten er ook daar tweederdemeerderheden worden gevonden in de eerste en tweede kamer om een bevoegdheid van de kantons naar het federale niveau te halen, of omgekeerd?

Het verwonderde me enigszins dat in uw land bij bijna alle vormen van verkiezingen met kantonnale kieskringen wordt gewerkt, behalve als het gaat over referenda. Dan is er wel de mogelijkheid om in heel Zwitserland over iets te stemmen. Dat staat wat haaks op de kantonnale traditie qua representatieve democratie. Als er zo een bepaalde beslissing wordt genomen, wordt het parlement of de regering daar dan door gebonden? Zo werd via een referendum beslist om een aantal Europese verdragen niet meer te honoreren. Dat heeft men echter niet kunnen uitvoeren omdat de onderhandelingen met Europa vastliepen. Worden die referenda uitgevoerd als er eenmaal is gestemd? Daarmee staat of valt immers de geloofwaardigheid van dit soort directe democratie.

3. Antwoorden van professor Sean Müller

Sean Müller: De vaststelling in verband met de evolutie naar meer centralisatie maakte deel uit van een onderzoek in zes klassieke federale landen: Canada, de VS, Duitsland, Zwitserland, Australië en Indië. Voor elk land probeerden we de evolutie sinds hun ontstaan te traceren. Op Canada na bleek er in alle landen meer centralisatie te zijn. Geen enkel land besliste daar op een bepaald moment over, het ging veeleer om een langzame evolutie, vooral teweeggebracht door modernisering en een grotere integratie binnen hun maatschappijen, met eengemaakte markten en meer mobiliteit, en ook onder de invloed van belangengroepen die een uniform wettelijk kader voor het hele land wilden. Bijvoorbeeld in Zwitserland eiste de advocatenvereniging na de Tweede Wereldoorlog dat het Burgerlijk Wetboek zou worden gestandaardiseerd, want tot dan had men 26 verschillende versies en implementaties ervan. Dat gebeurde niet in één klap voor alle sectoren, maar stukje bij beetje.

De uitzondering, Canada, was bij zijn ontstaan van al de genoemde landen een van de meest gecentraliseerde federaties, maar omdat dingen er bij het oude zijn gebleven en er een centralisatie is geweest in de andere landen, is het nu het meest gedecentraliseerde land, ook omdat Quebec en andere provincies met succes weerstand hebben geboden tegen die centralisatie. Die factor was afwezig in Zwitserland. Daar was er nooit een uniforme groep Franstaligen gekant tegen centralisatie. Hoewel Franstaligen een minderheid zijn, zijn ze door hun politieke cultuur vaak voorstanders van meer centralisatie en staatsinterventie.

De evolutie sinds 2010 naar meer centralisatie in Zwitserland is nog niet geanalyseerd omdat dat heel wat werk met zich meebrengt: voor 22 verschillende beleidsdomeinen en alle wetten die daarop betrekking hebben, moet worden bekeken in welke mate er sprake is van centralisatie in de regelgeving en de toepassing ervan. Ik neem echter aan dat er nog meer centralisatie is gekomen op het vlak van wetgeving en dat dit stabiel is gebleven qua administratie en fiscaliteit. Er is nog steeds een roep naar uniforme wetten, die voor het hele land gelden. Door hun politieke gewicht slagen de kantons erin om belangrijke spelers te blijven inzake de toepassing van wetten en het financiële aspect.

Hoe taalminderheden worden beschermd, hangt af van het niveau. Als Zwitsers staatsburger heeft men het recht om zich tot de federale regering te richten in om het even welke van de vier nationale talen. Woont men echter in een Duitstalig kanton, dan moet men zich in het Duits tot de kantonoverheid richten. Op school wordt Duits gesproken. Hetzelfde geldt voor Franstalige kantons. Duitstaligen hebben daar geen recht op Duitstalig publiek onderwijs. Er zijn privéscholen, maar daarvoor moet worden betaald. De contacten met de overheid, de kiesverrichtingen enzovoort verlopen allemaal in het Frans. Dat is het territorialiteitsbeginsel. Hetzelfde geldt in de tweetalige kantons, maar dan op lokaal niveau: elke gemeente kan autonoom beslissen welke officiële taal of talen ze hanteert. Er zijn slechts twee of drie gemeenten die tweetalig zijn. Bijvoorbeeld in Fribourg kunnen de contacten met het lokale bestuur zowel in het Frans als in het Duits verlopen. Er is geen speciale bescherming voor taalminderheden.

Dan was er de vraag over mechanismen om blokkeringen te vermijden, met daarbij aansluitend de vragen over grondwetsherzieningen. In wezen kan de federale regering alleen handelen als ze een duidelijk grondwettelijk mandaat heeft. Wil men de grondwet wijzigen, dan moeten de burgers erover stemmen. Een meerderheid van de Zwitserse burgers en een meerderheid van de kantons moeten ermee instemmen. Die laatste soort meerderheid wordt bepaald door wat de meerderheid in elk kanton wil. De federale regering kan het initiatief nemen voor een grondwetswijziging, het parlement kan daarmee instemmen, maar uiteindelijk hebben de burgers en de kantons het laatste woord. Het parlement kan aanbevelen de

wijziging niet goed te keuren, maar de burgers kunnen dat negeren, of andersom. Ook is het mogelijk dat de burgers vóór zijn, maar dat het wordt verworpen door de kantonnale meerderheden. Blokkeringen worden dus opgelost door middel van een volksstemming. Zegt de kiezer neen, dan is het neen. Zegt hij ja, dan is het ja. Er is geen grondwettelijk hof maar er is wel een federale rechtbank. Wetten moeten stoelen op grondwetsartikelen. Elke wet kan worden aangevochten en met een gewone meerderheid worden goedgekeurd of verworpen. De kantonnale kiesdistricten spelen geen rol bij referenda over wetten. Ze zijn alleen van belang als het gaat over grondwetsartikelen.

Aangezien er geen grondwettelijk hof is, is er geen mogelijkheid om een wet te betwisten omdat ze ongrondwettig zou zijn. Of beter, het grondwettelijk hof, dat is het volk. Als zij een wet goedkeuren, moet die worden toegepast, ook al is die in tegenspraak met de grondwet. Dat is een van de tegenstrijdigheden in het Zwitserse systeem.

Het klopt dat niet alle kantons vertegenwoordigd zijn in de federale regering. Er is een rotatie tussen kantons, maar ook tussen taalgroepen en macroregio's. Vijf kantons hebben nooit een federaal regeringslid gehad, maar als een federaal minister uit je buurkanton komt, dan wordt je regio beschouwd als vertegenwoordigd.

Wat niet is gedefinieerd als federale materie in de federale grondwet, wordt als kantonnale materie beschouwd. Hetzelfde geldt op kantonniveau: als een kanton geen expliciet grondwettelijk mandaat heeft om regels op te leggen, komt die residuaire bevoegdheid toe aan de gemeenten.

De federale overheid heeft de wettelijke mogelijkheid om op kantonniveau te interveniëren door kantonnale regeringen onder druk te zetten om de wet op de door de federale overheid gewenste manier toe te passen. Zo besliste de federale regering tijdens de pandemie om de restaurants te sluiten, maar om de kantons te laten beslissen over het openhouden van de skioorden. Dit leidde ertoe dat restaurants mochten openblijven als ze als deel van een skioord werden beschouwd. Op een bepaald punt zou de enige overblijvende optie van de federale regering het inzetten van het leger zijn. Dat is het laatste middel voor de regering om de federale regels te doen naleven door de kantons. Dat is uiteindelijk niet gebeurd: na overleg tussen de regeringen kregen de kantons een week de tijd om de wet na te leven, zodat het conflict werd ontmijnd.

Vanwaar de bereidheid bij kantons om samen te werken, en hoe komt het dat de kiezers in kantons instemmen met een bevoegdheidsoverheveling naar het federale niveau? Het gebeurt ook vaak dat kiezers een voorstel om de federale overheid meer macht te geven van de hand wijzen. Er is echter altijd sprake van een geleidelijke aanpak, en de voorstellen waarover wordt gestemd, zijn altijd heel specifiek en gedetailleerd. Dat kan bijvoorbeeld gaan over subsidies voor gezondheidszorg of het verbieden van roken in restaurants. Het hoofdargument voor centralisatie is dikwijls louter pragmatisch van aard. Zo kunnen schaalvoordelen een reden zijn: men hoopt dat één oplossing goedkoper zal zijn dan een veelvoud aan kantonnale of regionale oplossingen.

Dat geldt ook voor de openbare omroep. Het klopt dat het bijvoorbeeld in Duitsland de Länder zijn die samen de openbare omroepen beheren. In Zwitserland is dit federaal omdat men de markt te klein vond. Het is niet werkbaar om elk kanton eigen radio- en televisieprogramma's te geven. Dat betekent echter ook dat de federale overheid voor de financiering van de publieke omroep moet zorgen. Er is dus altijd sprake van rechten en plichten. Als de federale regering een taak overneemt van de kantons, is het die regering, en niet de kantonnale, die om een belastingverhoging moet vragen, bijvoorbeeld via de btw of directe belastingen. Oorspronkelijk moest je alleen kijk- en luistergeld betalen als je een tv of radio

bezat, maar vijf jaar geleden besliste het parlement dat die bijdrage moet worden betaald door elk huishouden. De wijziging werd aangevochten door enkele organisaties, vooral ter rechterzijde, maar een flinterdunne meerderheid van de kiezers keurde dit systeem uiteindelijk goed, de fiscale transfers van de grotere naar de kleinere taalgroepen inbegrepen.

Soms klagen mensen uit taalminderheden erover dat de kwaliteit van hun wetten minder goed is omdat wetteksten meestal eerst in het Duits worden opgesteld en vervolgens worden vertaald, maar door de band zorgt dat niet voor grote problemen, ook omdat de Franstalige minderheid in de meerderheid zit in twee van de drie tweetalige kantons. Ook vatten proportioneel meer Franstaligen universitaire studies aan, vooral dan rechtenstudies, en zijn er proportioneel meer Franstalige dan Duitstalige advocaten. De knowhow qua juridische vertalingen en wetsontwerpen is dus meer aanwezig bij de minderheid. Ik heb geen weet van studies naar de kwaliteit van die wetsvertalingen, maar aangezien het niet als een groot probleem wordt beschouwd, is dat wellicht in orde.

De beide federale kamers hebben precies dezelfde wetgevende bevoegdheden. Elk wetgevend initiatief moet dus in precies dezelfde vorm en door de beide kamers afzonderlijk worden goedgekeurd. Doorgaans zal het de Raad van Staten zijn die het ontwerp eerst behandelt. Dan wordt het naar de andere kamer gestuurd. Is die het er niet mee eens, dan komt het terug. Blijft de eerste kamer bij haar initiële mening, dan gaat het terug naar de tweede kamer. Dat kan voor elke kamer tot drie keer toe gebeuren. Blijft elke kamer bij haar versie, dan is het de taak van een conciliatiecommissie met vijftien leden van elke kamer om een compromis te vinden, dat dan weer moet worden goedgekeurd door elke kamer. Als om het even welke kamer het compromisvoorstel van de hand wijst, dan is er geen oplossing en was alles tevergeefs.

Voor het verkiezen van de regering is de werkwijze iets anders. Dat gebeurt door de beide kamers samen, zij het dat de Nationale Raad daarbij vier keer meer doorweegt dan de Raad van Staten, omdat hij vier keer meer leden telt.

Alleen in de Nationale Raad zijn de kantons proportioneel vertegenwoordigd. Zo heeft Zürich er 35 van de 200 parlementsleden, terwijl de 6 kleinste kantons slechts 1 parlementslid hebben. De kleine kantons spelen dus nauwelijks een rol in die assemblee. In de Raad van Staten heeft elk kanton echter 2 zetels, ongeacht de grootte.

Dan was er de erg goede vraag of een samenwerkingsakkoord tussen alle 26 kantons een debat doet ontstaan over het toewijzen van die bevoegdheden aan het federale niveau. Dat zou het geval kunnen zijn, maar ik heb er geen weet van dat zo'n debat zou hebben plaatsgevonden. Als de 26 kantons een verdrag afsluiten, moet dat, afhankelijk van het kanton, ofwel door het kantonnale parlement ofwel door het electoraat van het kanton worden geratificeerd. Dat is een heuse verwezenlijking. Het wordt politiek gebruikt, om aan te tonen dat de kantons dingen kunnen oplossen, dat het federale niveau niet nodig is ter zake. Vaak zullen kantons zelfs samenwerken om centralisatie te vermijden. Alleen als die samenwerking echt niet werkt, bijvoorbeeld omdat er nieuwsoortige problemen zijn opgedoken die beter federaal worden aangepakt, zoals cyberoorlogsvoering, zal iets federaal tot stand komen. Als de kantons al samenwerken met betrekking tot een onderwerp, is het echter zeldzaam dat de aanpak wordt gecentraliseerd.

Er werd me gevraagd te beoordelen welke bevoegdheden op welk niveau thuishoren. Ik ben geen econoom en weet dus niet wat het ideale niveau is met het oog op schaalvoordelen. Voor mij is een oplossing ideaal als alle betrokken actoren er tevreden mee zijn. In Zwitserland zijn er bijvoorbeeld drie verdragen die het gebruik van gevangenissen regelen: er is een verdrag voor het Franstalige deel dat

bepaalt waarheen gevangenen kunnen worden gestuurd in dat gebied, en gelijkaardige verdragen voor het oostelijke en voor het centrale deel van het land. Als de betrokken actoren vinden dat dit werkt, dan heb ik er geen probleem mee dat we drie gevangenissystemen hebben, zelfs al ziet het er complex uit.

De kantons innen alle directe belastingen: de inkomstenbelasting en de vermogensbelasting. Zij sluizen dan het federale deel door naar de federale regering. Bij indirecte belastingen zoals btw en brandstoftaks zijn de kantons echter niet betrokken: die worden rechtstreeks door de verkoper naar de federale belastingadministratie overgeheveld. Hetzelfde geldt voor invoerrechten: die worden geïnd door de federale douanedienst.

Ook wij hebben een systeem van sociale zekerheid met interpersoonlijke solidariteit. De sociale zekerheid staat los van de federale, kantonnale en lokale financiën. De socialezekerheidsbijdrage wordt rechtstreeks van het salaris afgehouden. De instellingen die zich bezighouden met de sociale zekerheid zijn nationaal, maar opereren semiautonoom over het hele grondgebied, los van het federalistische raamwerk. Mijn persoonlijke inschatting als politiek wetenschapper is dat deze taakverdeling zeer goed werkt. Ze wordt tot nu toe ook niet in vraag gesteld, maar misschien zijn er betere werkwijzen vanuit economisch oogpunt.

Er zijn geen federale rechtbanken in de kantons. De kantons hebben rechtbanken van eerste aanleg en rechtbanken van laatste aanleg. Wie nog niet tevreden is met de uitspraak, kan naar de federale rechtbank stappen. Het Zwitserse Hooggerechtshof is geen grondwettelijk hof, maar is wel de rechtbank van laatste aanleg voor alle domeinen: of het nu over federale, kantonnale of lokale wetten gaat, alles eindigt voor de federale rechtbank. Die bevindt zich trouwens niet in Bern, maar in Lausanne, in het Franstalige deel, omdat men oordeelde dat elk gebied wat van het aura van de federale instellingen mocht hebben. Inzake mensenrechtenkwesties kan men nog verder gaan, naar Straatsburg, maar alleen binnen het bestek van het Europees Verdrag betreffende de mensenrechten.

De pandemie was zeker een stresstest voor het Zwitserse federalisme. Tijdens de eerste golf nam de federale regering de teugels helemaal in handen. Het federale parlement besliste zelfs om zichzelf te ontbinden, omdat het geen slecht voorbeeld wou geven door te vergaderen. Het initiatief werd dus volledig aan de zeven ministers van de federale uitvoerende macht overgelaten, en dan vooral aan de minister van Volksgezondheid. Zij beslisten over te gaan tot een zeer strikte lockdown. Tijdens de daaropvolgende golven was de situatie anders omdat er een sterke federalistische tegenreactie was: men vond dat in een federaal land niet overal dezelfde oplossingen kunnen worden opgelegd. Omdat tijdens de eerste golf de incidentie veel groter was in de Italiaans- en Franstalige gebieden, vroegen de Duitstaligen zich af waarom ook zij al die beperkingen moesten ondergaan. De federale regering probeerde dus oplossingen op maat van de regio’s uit te werken, maar dat werkte niet echt, omdat kantons bang waren beslissingen te nemen die hun ondernemingen zouden schaden. Door hun geringe grootte waren ze ook meer vatbaar voor de invloed van machtige regionale belangengroepen. Het aantal besmettingen explodeerde dus, en vooral de kleinere kantons konden al het werk qua contactopsporing en voorbereidingen voor vaccintoediening gewoon niet aan. Elk kanton probeerde een eigen portaal voor vaccinatieregistratie te maken, in plaats van één nationaal portaal met genoeg vuurkracht om de vraag aan te kunnen. Veel kantonnale portalen crashten dus gewoon. Toen de boosters moesten worden toegediend, was de nodige infrastructuur er echter wel in de kantons. Uiteindelijk heeft het Zwitserse federale model dus wel zijn gezicht kunnen redden.

Elk kanton heeft zijn eigen grondwet. De federale overheid legt op dat, als een kanton zijn grondwet wil wijzigen, de inwoners van het kanton het daarmee eens moeten zijn. Dat is een voorzorgsmaatregel om ervoor te zorgen dat kantons niet

van het pad van de rechtstreekse democratie afdwalen. Als een kanton zijn grondwet wijzigt, betekent dat dus altijd dat een meerderheid van zijn bevolking het daarmee eens was. De wijziging wordt vervolgens aan het federale parlement voorgelegd, dus niet aan het hooggerechtshof of de federale regering. Beide kamers van het parlement moeten de wijziging in afzonderlijke zittingen goedkeuren. Dit is dus een politieke kwestie, niet zozeer een juridische. In de jaren 70 werd het kanton Jura gecreëerd. Ze hadden zich afgescheurd van Bern omdat ze vonden dat hun taalrechten niet adequaat werden beschermd. De nieuwe grondwet van Jura bevatte de bepaling dat de overheden alles moesten doen wat in hun macht lag om het verloren grondgebied te herenigen met het nieuwe kanton. Het federale parlement oordeelde dat dat inging tegen de federale grondwet en aanvaardde die kantonnale grondwet, op dat ene artikel na. Beroep tegen die beslissing was niet mogelijk, omdat nooit werd verwacht dat het federale parlement een kantonnale grondwetswijziging zou verwerpen.

Dat er wettelijke symmetrie is, ondanks de grote verschillen tussen de kantons, komt door Napoleon. Voor de Franse revolutie kende Zwitserland een grote mate van asymmetrie: sommige kantons waren zeer machtig en rijk en werden beschouwd als zwaartepunten binnen Europa, andere waren kleine valleigemeenschappen. De Franse invasie van 1798 ruimde het feodalisme en de oligarchische neigingen uit de weg en vereenvoudigde de dingen. Plots werd het land een unitaire staat zonder kantons. Dat werkte niet. Het compromis was dat de dertien dominante kantons konden blijven bestaan, maar dat ook de oude onderhorige gebieden kantonstatus zouden krijgen. Dat compromis bestaat dus tot op vandaag.

Omdat hoger onderwijs een kantonnale bevoegdheid is, bepaalt elk kanton of het studiebeurzen geeft, wie die krijgt, onder welke voorwaarden en welke de bedragen zijn. Er zijn dus 26 verschillende systemen van studiebeurzen. De conservatieve kantons zijn eerder krenterig, en de progressieve genereuzer. De linkse partijen in Zwitserland willen echter gelijke kansen voor iedereen garanderen, ongeacht waar ze wonen. De vraag rijst dus of men dat bedrag niet voor alle kantons kan optrekken naar het niveau van de meer progressieve, om iedereen in staat te stellen naar de universiteit te gaan. Het inschrijvingsgeld is weliswaar niet zo hoog, maar men heeft ook geld nodig voor huur en om in het levensonderhoud te voorzien. Er werd dus een oplossing voorgesteld waarbij de kantons die bevoegdheid zouden verliezen en de federale regering de macht zou krijgen om studenten te subsidiëren. Die werd echter verworpen door een overweldigende meerderheid van de kiezers en de kantons. Dit soort debatten blijft echter woeden.

Het parlement en de regering hebben geen monopolie op grondwetswijzigingen. Iedereen die federaal stemrecht heeft in Zwitserland, kan zo'n proces lanceren. Dat heet dan een volksinitiatief. Daarvoor moeten binnen achttien maanden honderdduizend handtekeningen worden verzameld. Een comité van vijf burgers kondigt aan welke wijziging ze voorstellen. De tekst van de wijziging ondergaat een vormelijke controle. Reclame is bijvoorbeeld niet toegestaan, maar daarbuiten zijn er weinig beperkingen op wat kan worden voorgesteld. Dit is gelijkaardig aan het Europees burgerinitiatief, met dat verschil dat er over een volksinitiatief altijd moet worden gestemd als men de nodige handtekeningen heeft, wat het parlement, de regering of de partijen er ook van vinden. Het resultaat van die volksstemming is bindend. Zelfs al is de elite tegen een voorstel, als de meerderheid van de burgers én de kantons ervoor zijn, dan wordt de grondwet gewijzigd. Doorgaans komt dat neer op centralisatie: er wordt immers een nieuwe oplossing op federaal niveau voorgesteld met betrekking tot iets dat daarvoor ofwel door de kantons werd gedaan ofwel door geen enkele overheid werd gedaan.

Het Zwitserse systeem is dus de tegenpool van het zeer rigide Belgische systeem. Het komt erop neer dat iedereen een grondwetswijziging kan voorstellen, ook het parlement of de partijen, maar die moet worden goedgekeurd in een volksstemming.

Is dat verdict duidelijk, dan is er geen manier om de beslissing aan te vechten. Men zou kunnen stellen dat het nog altijd heel moeilijk is, omdat men de middelen moet hebben om handtekeningen te verzamelen en een aantal jaren campagne moet voeren. Tegelijkertijd is het gemakkelijk: althans formeel gezien is er geen poortwachter, zoals het parlement in het Belgische geval, die beslist wat kan worden veranderd en wat niet.

Taalgroepen kunnen druk uitoefenen om federaal tot een bepaalde beslissing te komen, maar niet als groep. Er zijn geen collectieve rechten. Er is geen alarmbelprocedure voor Franstalige parlementsleden. Wel kan een groep van 50.000 burgers federaal druk uitoefenen. Ze kunnen een wet aanvechten. Dat kunnen natuurlijk 50.000 Franstaligen of 50.000 Italiaanstaligen zijn, maar zij ondertekenen hun betwistingsdocument als burgers, niet als leden van een taalgroep. Zo ook voor parlementsleden: als Franstalige parlementsleden tegen een beslissing zijn, dan kunnen ze die alleen aanvechten met de hulp van niet-Franstalige parlementsleden, aangezien ze slechts 23 procent van het geheel uitmaken.

Op kantonniveau bestaat er wel een alarmbelprocedure. Op dat niveau is er ook een grotere verscheidenheid qua taalbeschermingsmaatregelen. Federaal is er dus geen alarmbelprocedure, maar er zijn wel gelijkwaardige mechanismen voor burgers en kantons om iets aan te vechten.

Het klopt dat taalverschillen een factor zijn in het afwegen van de voordelen van eenheid tegen de kostprijs van heterogeniteit. In Zwitserland is de oplossing daarvoor politiek van aard. Als een parlementaire meerderheid een nieuwe wet goedkeurt en een grote groep ertegen is, dan zal er een referendum komen om te beslissen of de wet er komt of niet. Hetzelfde geldt voor grondwetsherzieningen: daar krijg je sowieso een volksstemming. Dat is vermoeiend en neemt heel wat tijd in beslag, maar een voordeel is dat het mensen van het hele land samenbrengt. Franstalige burgers in Genève en Duitstalige burgers in de bergen stemmen op dezelfde dag over dezelfde kwestie. Ze hebben iets gemeen, los van de taalkwestie.

De taalgrenzen in Zwitserland liggen vast. Dat is eigenlijk ook zo in België, maar uiteindelijk bleek dat ze daar toch niet zo onveranderlijk zijn. Ook in Zwitserland zouden ze wel eens minder onveranderlijk kunnen blijken, maar het zijn de gemeenten die autonoom beslissen wat de officiële taal op hun grondgebied is, net zoals de kantons dat beslissen voor hun grondgebied. Dat kan dus veranderen in de loop der tijden, maar het is altijd een beslissing van de gemeenschap op het grondgebied in kwestie. Er werd gevraagd wat mensen daarvan vinden. De meeste mensen weten dat zelfs niet, omdat het geen knelpunt is, omdat de grenzen onveranderlijk zijn gebleven. Voor een Duitstalige burger is het duidelijk dat in een Franstalig kanton alles in het Frans zal zijn. Dat is de prijs die men betaalt. Het is een individuele beslissing of het het dan waard is om daarheen te verhuizen, bijvoorbeeld voor een betere baan.

Dat de groenen niet in de regering zitten, is iets waar men bij de groenen zelf op blijft hameren, en terecht. Het basisidee is dat alle grote partijen worden opgenomen in de regering, via de zogenaamde 'magische formule'. Wie niet wordt opgenomen, zal immers van de directe democratie gebruikmaken om oplossingen van het parlement aan te vechten. Tussen 1959 en ongeveer 2000 waren de vier grote partijen de socialisten, de liberalen, de christendemocraten en de conservatieven. Sinds de jaren 90 heeft de centrumpartij een ministerpost moeten opgeven, ten voordele van de conservatieven. Bij de jongste verkiezingen is de groene partij de vijfde grootste geworden, niet zo ver achter de centristen. Waarom hebben ze dus geen zitje? Tot nu toe is het standaardantwoord dat het niet volstaat dat een partij een verkiezing wint: ze moet ook de volgende twee winnen om in aanmerking te komen voor opname in de federale regering. Zo wonnen de conservatieven in 1995

en 1999 de verkiezingen, maar kregen ze slechts een tweede ministerpost toen ze ook in 2003 wonnen. Er is geen manier om die beslissing aan te vechten, aangezien het de parlementsleden zijn die in alle vrijheid de regeringsleden verkiezen. Die stemming is ook geheim: het is niet geweten wie voor wie stemt. Hoewel de groenen geen deel uitmaken van de regering, vertegenwoordigt die regering nog altijd 70 procent van het electoraat. Vroeger was dat 80 procent, maar het is nog steeds veel meer dan in andere landen.

Er is inderdaad geen regeerakkoord. De partijen worden bijeengezet door het parlement en moeten de zaak maar doen werken, rekening houdend met taalkundige en kantonnale affiliaties. Vroeger speelde ook godsdienst een rol. Nu is het veel belangrijker dat er een genderevenwicht is in de regering. Al die factoren bepalen wie wordt verkozen. De regering stelt wel een wetgevingsprogramma voor, maar het wetgevend proces in Zwitserland is erg onvoorspelbaar. Er zijn immers initiatieven of evoluties binnen de EU die de federale regering niet had kunnen voorzien. De regering heeft ook geen monopolie als het gaat over het bepalen van de agenda. Ook individuen, belangengroepen en kantons kunnen punten op de agenda zetten.

In het parlement wordt alles met een gewone meerderheid beslist. Er zijn geen tweederdemeerderheden of iets dergelijks. Zelfs voor een grondwetswijziging is er slechts een gewone meerderheid nodig. In dat geval is de bijkomende hindernis dat men een meerderheid bij de kiezers én de kantons nodig heeft. De enige uitzondering daarop is de rem op de schuld die er in 2008 is gekomen en waarmee het parlement zichzelf een striktere budgetdiscipline oplegde: de uitgaven mogen een bepaalde grens niet overschrijden. Om dat te doorbreken en meer te kunnen uitgeven, is er een absolute meerderheid nodig, dus de helft plus één van alle leden, in de beide kamers.

Ons parlementair stelsel is inderdaad een tweekamerstelsel, zij het dat de senaat als machtiger kan worden beschouwd, omdat het een kleinere en meer homogene assemblee is en de centrumpartijen er sterker staan. Aangezien de senatoren in meer commissies zetelen, is het gemakkelijker voor hen om een consensus te bewerkstelligen en sneller af te ronden. Een nieuw wetsinitiatief zal dus gemakkelijker eerst bij de senaat terechtkomen. Compromisvoorstellen van de conciliatiecommissie zullen veelal ook sterker aanleunen bij het standpunt van de senaat dan bij dat van de Nationale Raad.

Het voorbeeld van de Europese verdragen waarnaar werd verwezen, betrof wellicht de grondwetswijziging voorgesteld door de conservatieven, de grootste partij, om jaarlijkse quota op te leggen met betrekking tot het aantal immigranten dat wordt toegelaten tot Zwitserland om er te wonen en werken. Ze specificeerden niet wat dat percentage zou moeten zijn. Een meerderheid van de kiezers en kantons keurde hun voorstel goed, dus werd de grondwet gewijzigd, hoewel het parlement en de regering tegen waren. Bij een grondwetswijziging is het echter vervolgens aan het parlement om die algemene notie te specificeren. In dit specifieke geval besloot het parlement eigenlijk om de wil van het volk te negeren, of althans om die zeer creatief te interpreteren: het verplichtte werkgevers om vacatures eerst via de regionale arbeidsbemiddelingskantoren te melden. Pas daarna mogen ze online worden gezet, zodat iedereen er toegang toe heeft. Het was eigenlijk de taak van de federale regering om quota in te voeren, maar die quota zouden de overeenkomst met de EU over het vrij verkeer van personen hebben geschonden. Daarom besliste de regering het mandaat van het volk zo flexibel te interpreteren dat die overeenkomst niet zou worden geschonden. De conservatieven beschuldigden iedereen van verraad en lanceerden een nieuw initiatief, maar dat haalde het niet in het stemhokje, zodat de kwestie van de agenda is. Zo worden problemen opgelost in Zwitserland: men forceert een referendum, en als dat eenmaal achter de rug is, is het gedaan, want dan doemt de volgende kwestie al op aan de horizon.

VIII. Hoorzitting van 28 maart 2022

1. Toelichting door professor Antoni Abat i Ninet, Universiteit van Jeruzalem

Antoni Abat i Ninet: Het Vlaams Parlement heeft mij gecontacteerd met de vraag om te praten over het thema asymmetrie. Ik zal uitleggen hoe dat concept geïntroduceerd werd en toegepast wordt in Spanje. Daarvoor zal ik enkele belangrijke politieke en legistieke gebeurtenissen van de afgelopen veertig jaar, sinds de invoering van de Spaanse grondwet, chronologisch analyseren. Ik zal ingaan op het concept van de 'asymmetrische status' waarover bepaalde regio's in Spanje beschikken. Ik zal ook de vraag proberen te beantwoorden of asymmetrie iets is dat te vermijden valt of niet.

Als we het hebben over asymmetrie in de Spaanse grondwet, dan moet men naar de oorsprong van Spanje kijken. In sommige schoolboeken wordt onderwezen dat Spanje in 1492 ontstaan is, met het huwelijk tussen Isabella, koningin van Castilië, en Ferdinand, koning van Aragon en Catalonië. Dat was het startpunt. Dan was er de moeilijke periode die aangeduid wordt als de Reconquista. Sommigen noemen het jaar 1714 als startpunt van Spanje, toen de oorlog tussen de Bourbons en de Habsburgers tot een eind kwam, en Catalonië, Aragon, de Balearen en Valencia de Habsburgers steunden tegen de Bourbons. Dit is belangrijk om te vermelden, omdat het een impact heeft op hoe de Spaanse stakeholders en het grondwettelijk gezag het Spaanse grondwettelijke systeem en de territoriale verdeling hebben opgebouwd.

In een moderne context moeten we ook focussen op de jaren 30, met de afkondiging van de Spaanse Republiek in 1931. Toen kwam een eerste stap richting de erkenning van een vorm van autonomie of soevereiniteit, of een status als deelstaat voor een aantal regio's. In de jaren 30 bestonden er maar drie autonome gemeenschappen die de status van autonomie probeerden te verkrijgen, via een vorm van subnationale grondwet: Baskenland, Catalonië en Galicië.

Galicië slaagde er niet in om zijn statuut van autonomie goedgekeurd te krijgen. Men diende een wetsvoorstel in bij het Spaans parlement, dat de autoriteit heeft om de autonome status van een regio al dan niet te aanvaarden en goed te keuren. Dat was dus ook al zo in de jaren 30. Maar toen in 1936 het debat werd gevoerd over een goedkeuring van het autonoom statuut voor Galicië, brak de burgeroorlog uit. Zoals u weet won Franco die oorlog, en die regeerde tot 1975. In 1978 volgde uiteindelijk toch de goedkeuring van de autonomie.

In de jaren 30 waren er dus slechts drie regio's die een statuut van autonomie indienden: Catalonië, Baskenland en Galicië. Maar na het overlijden van Franco, op een ogenblik dat de Spaanse grondwet werd opgesteld, leefden er andere ideeën over hoeveel regio's het recht zouden hebben op dit soort van erkenning. Die erkenning was op zich al asymmetrisch. Uit de debatten van toen blijkt dat het eerste idee was dat Spanje drie autonome gemeenschappen zou tellen, met daarnaast een eenheidsstaat. Maar toen leefden er ook al verschillende interpretaties, verschillende debatten, en verschillende claims tot onafhankelijkheid. Uiteindelijk werden er in de grondwet van 1978 zeventien verschillende autonome regio's erkend. Enkele daarvan werden toen opgericht en waren dus nieuw, zoals Madrid, La Rioja, Murcia of Cantabrië. Dit waren nieuwe entiteiten die voordien tot Castilië behoorden, en die nu autonome gemeenschappen vormden.

Het Spaanse grondwettelijk gezag en nadien ook de Spaanse grondwet voorzagen van bij het begin twee manieren om tot een vorm van autonomie te komen in Spanje. Men wilde een vorm van differentiatie voorzien, een vorm van asymmetrie

voor de drie regio's die al autonome bevoegdheden hadden van voor de grondwet van 1978. Dat waren dus Catalonië, Baskenland en Galicië. Er ontstond een soort van snelle procedure om autonomie te realiseren voor deze drie autonome regio's, die bovendien ook meer bevoegdheden kregen.

Voor het eerste statuut van autonomie dat na 1978 zou worden goedgekeurd, ontstond er een vorm van wedloop tussen de Basken en de Catalanen. Beide regio's wilden als eerste erkend worden als autonome regio. Baskenland werd uiteindelijk als eerste erkend na de grondwet van 1978, gevolgd door Catalonië en Galicië. Zij konden dus versneld dit autonome statuut verkrijgen, met extra bevoegdheden.

Andere regio's die een vorm van autonomie wilden, dienden een andere, tragere procedure te volgen, waarbij ook minder bevoegdheden werden overgedragen. In het begin van de jaren 80 vond een andere regio, Andalusië, dat zij ook een historisch autonome regio vormde. Andalusië had voor het Francoregime geen autonome status aangevraagd zoals Baskenland, Catalonië of Galicië, maar zag zichzelf wel degelijk als een historische gemeenschap met een individueel karakter. De regio was het er niet mee eens dat andere regio's in Spanje een versnelde procedure konden volgen. Men wilde dezelfde vorm van autonomie, dezelfde erkenning als de drie reeds erkende autonome regio's.

De Spaanse regering, die onder tijdsdruk stond, besliste daarop om een wet goed te keuren met het oog op een harmonisering van de verschillende autonome regimes. Het oorspronkelijke idee om een vorm van asymmetrie te hebben werd hier dus verlaten. Andalusië werd gevolgd door de autonome gemeenschap Valencia en andere regio's. Deze regio's dienden dus niet langer de tragere procedure te volgen, die ook tot minder autonome bevoegdheden leidde. Voortaan gold voor elke regio dezelfde procedure, onder de naam 'café para todos', of koffie voor iedereen.

Maar toch bleef er op dat moment wel degelijk nog een vorm van asymmetrie binnen het Spaanse grondwettelijk kader bestaan. Een van de beste voorbeelden van die asymmetrie is terug te vinden in Baskenland en in de regio Navarra, een andere gemeenschap waar men Baskisch spreekt. Beide autonome regio's hebben de facto maar ook de jure een lokaal belastingstelsel. De bevolking betaalt belastingen aan Baskenland of Navarra zelf, en dat bedrag ligt niet veel hoger dan in andere regio's. Ze dragen dus minder bij aan de Spaanse overheid en betalen niet dezelfde solidariteitsbijdrages als andere regio's. Het geld wordt gespendeerd binnen hun eigen autonome gemeenschappen.

Daar zijn twee mogelijke redenen voor. Een eerste heeft te maken met de reeds genoemde oorlog tussen de Habsburgers en de Bourbons. De Basken en de inwoners van Navarra steunden tijdens die oorlog de Bourbons. Volgens sommigen is dit lokaal belastingstelsel een vorm van dankbaarheid van de Spaanse overheid voor de steun aan de Bourbons. Een tweede reden klinkt minder romantisch. Zo wordt soms beweerd dat dit een manier was om de terroristische aanvallen door de ETA in de vroege jaren 80 een halt toe te roepen. Volgens deze theorie heeft Spanje dus fiscale autoriteit en onafhankelijkheid geschonken aan Baskenland en Navarra, in de hoop om zo de terreurbeweging te stoppen en stabiliteit te creëren. Wat de precieze reden ook is, deze fiscale onafhankelijkheid is een duidelijk voorbeeld van een asymmetrische maatregel in Spanje.

Een ander voorbeeld van asymmetrisch beleid vinden we in Catalonië, dat bevoegd is voor het gevangeniswezen. Baskenland heeft die bevoegdheid niet, omdat men vreesde dat men in Baskenland terroristen te veel bij elkaar zou plaatsen, hetgeen zou kunnen leiden tot een politieke destabilisatie.

De verschillende vormen van autonomie zorgden voor een onderlinge wedijver tussen de verschillende regio's, met enige vijandigheid tot gevolg. In 2005 probeerde

Juan José Ibarretxe, toenmalig president van Baskenland, om nog meer autonomie te verkrijgen. Hij stelde de oprichting van een soort vrijstaat voor, naar het model van Puerto Rico, maar het Spaanse parlement keurde het voorstel af. Daarop volgde een Catalaans voorstel voor een nieuw autonoom statuut, dat wel werd goedgekeurd. En zo ontstond eigenlijk een echte wirwar. Het Catalaanse voorstel werd door het Catalaanse parlement goedgekeurd, en vertrok dan naar Madrid. Daar onderging het voorstel een aantal veranderingen, om dan uiteindelijk in 2010 in de grondwet te worden verankerd. Het nieuwe statuut, dat oorspronkelijk was goedgekeurd via een referendum in Catalonië, onderging dus toch redelijk wat veranderingen voor het definitief van kracht werd.

Er bestaan nog verschillende andere voorbeelden van asymmetrie, en ik beantwoord graag uw vragen indien u meer wilt weten over bepaalde kwesties. Zo hebben Catalonië en Baskenland een ander burgerlijk recht dan andere regio's in Spanje. En vanwege hun geografische ligging hebben de Canarische eilanden dan weer een specifiek belastingsysteem voor een aantal producten.

Valt asymmetrie al dan niet te vermijden binnen een samengesteld of pluralistisch politiek systeem? Ondanks de pogingen van de Spaanse overheid en van het grondwettelijk gezag om stabiliteit en een vorm van symmetrie te creëren, ontstaan er toch verschillende realiteiten binnen een politiek systeem als Spanje. En daarom moeten er asymmetrische oplossingen worden geformuleerd. De vraag is of zoiets te vermijden valt of niet, en op welke manier de Spaanse overheid een antwoord kan bieden op deze asymmetrische claims van de verschillende regio's. Die antwoorden moeten voor de nodige stabiliteit zorgen maar in Spanje is men niet zo succesvol geweest in het formuleren van antwoorden op de politieke claims van de verschillende regio's en subnationale entiteiten.

Ik geef nog een voorbeeld van de verschillen in bevoegdheden tussen de autonome regio's. Na de goedkeuring van het Catalaanse statuut klopte de Partido Popular aan bij de Spaanse ombudsman en bij het Grondwettelijk Hof. Daarop werd beslist dat veel van de bevoegdheden die door het Spaanse parlement en het Catalaanse parlement samen waren goedgekeurd, en waarover men had gestemd in een referendum in Catalonië, niet grondwettelijk waren. Diezelfde bevoegdheden waren overgenomen door andere autonome regio's, zoals Aragon, Andalusië, Valencia of zelfs de Balearen. Maar in deze gevallen besliste het Grondwettelijk Hof niet dat diezelfde bevoegdheden ongrondwettelijk waren.

Als Aragon dezelfde grondwettelijke status wil als Catalonië, of als Valencia dezelfde status wil hebben als Baskenland, dan is dat een kwestie die eerst op tafel moet komen. Dan wordt gekeken of hun claims steekhouden of niet, ook vanuit juridisch perspectief. Want een samengestelde staat als Spanje bestaat uit veel verschillende entiteiten, met verschillende culturen, verschillende economische omstandigheden enzovoort. Men dacht dat asymmetrie de enige manier was om tot een functioneel systeem te komen waarin die verschillende statuten en bijzonderheden vervat konden zitten.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

2.1. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: We weten natuurlijk dat Spanje lang een fascistische dictatuur is gebleven onder Franco, tot aan zijn dood in 1975. We weten ook dat onder dat regime elke vorm van autonomie of regionalisme verboden was. U kunt dat misschien nog verduidelijken, professor, maar ik dacht dat zelfs de talen – het Baskisch en het Catalaans – vanuit Madrid beperkt of verboden werden. Dat draagt er natuurlijk toe bij dat daar een bepaald regionalistisch of volksnationalistisch streven ontstaan is, al was dat altijd al aanwezig.

Met de grondwet van 1976-1977 werd inderdaad een vorm van autonomie geïntroduceerd. Maar die grondwet, die in een postfascistische periode is opgemaakt, heeft ervoor gezorgd dat het nagenoeg onmogelijk is voor een regio of een natie om onafhankelijk te worden, ook nu nog. De stelling van de N-VA-fractie is alvast dat een grondwet er is om de burger te beschermen tegen de overheid, niet om de overheid te beschermen tegen de burgers. De grondwet moet willekeur van de overheid voorkomen, en er vooral voor zorgen dat wat de burgers willen, niet afgeremd wordt door hun grondwet, zeker niet als men weet door wie die grondwet eigenlijk is opgesteld. Ik zeg niet dat die door postfascisten is opgesteld, maar we kunnen niet ontkennen dat er toch betrokkenheid was van de entourage van Franco bij de opmaak van de Spaanse grondwet, die nu nog altijd bestaat. En laten we eerlijk zijn: de Partido Popular had toch ook nog wel linken met dat regime.

Dan kom ik tot mijn vragen. U hebt terecht gewezen op het asymmetrisch model. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de autonome regio's. U hebt de verschillen tussen Baskenland, Catalonië en Galicië historisch verklaard, maar is dat altijd logisch te verklaren? Zijn er bepaalde parameters, op basis van bevolking, op basis van economie, of op basis van andere criteria?

U weet ongetwijfeld dat België aanvankelijk een unitaire, zeer centralistische staat was. Vooral Vlaams-nationale partijen ijveren er al sinds de jaren 50 voor om meer bevoegdheden te krijgen. Ook andere partijen waren gedurende een heel lange periode voorstander van een bevoegdheidsoverheveling. In Wallonië zijn er geen regionalistische of volksnationale partijen. Er bestaan zeker wel tendensen, maar er is een andere dynamiek in Vlaanderen dan in Wallonië. En dan zitten we uiteraard nog met het heel specifieke geval van Brussel, dat een hoofdstad is maar ook de Fédération Wallonie-Bruxelles vormt, een federatie met de Franse Gemeenschap. Ik wil er gewoon op wijzen dat er ook hier een verschillende dynamiek bestaat, zoals die ook bestaat tussen autonome regio's in Spanje.

Acht u zo'n asymmetrisch model mogelijk voor België? In uw toelichting hebt u ergens gezegd dat asymmetrie onvermijdelijk is. Wat ons betreft is dat zeker zo, vooral ingevolge dat verschil in dynamiek. Maar we stellen nu wel vast, zelfs binnen de huidige bevoegdheidsverdeling, hoe moeilijk het is om vanuit de Belgische federale overheid met één deelstaat, Vlaanderen, een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten die een verschillend beleid mogelijk maakt.

Een tweede reeks vragen gaat erover dat de Spaanse grondwet een lijst van bevoegdheden bepaalt voor de centrale Spaanse overheid, en een lijst voor de autonome gebieden, of de deelstaten. Betekent dit dat de residuaire bevoegdheden, dus de restbevoegdheden die niet toegewezen zijn, automatisch naar de autonome regio's gaan? Of gaan ze naar de centrale overheid?

Ten slotte zijn de bevoegdheden van de centrale overheid duidelijk exclusief. Ik denk dat dat artikel 149 van de Spaanse grondwet is. Die voor de deelstaten zijn dan weer niet exclusief. Is dat dan concurrerend – de deelstaat maar ook de centrale overheid kan die bevoegdheid opnemen – en bestaat er daar dan een vorm van hiërarchie? Betekent dit dat Spanje, de centrale staat, nog altijd beleid kan ontwikkelen naast dat van de deelstaten? Zijn de bevoegdheden van die deelstaten dus niet exclusief?

De coronapandemie betekende een soort van stresstest voor de bekwaamheid van de instellingen om efficiënt te reageren. In België bestond een Overlegcomité, waarin de centrale overheid met de deelstaten onderhandelde, die op die manier wel betrokken waren bij de aanpak van de coronacrisis. Is dat ook zo in Spanje? Worden de autonome regio's proactief betrokken bij wetgeving van de centrale staat in crisissituaties, of bijvoorbeeld bij grondwetswijzigingen?

2.2. Tussenkomst van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck: Mijn collega's zullen het mij waarschijnlijk niet kwalijk nemen dat ik hier dieper inga op de Catalaanse zaak, omdat ik vind dat die relevant is voor mogelijke ontwikkelingen hier, dan wel in andere landen.

Wat mij bijzonder stoorde een aantal jaren geleden, was de manier waarop Europa omging, of nog steeds omgaat, met dynamieken die zich in de lidstaten afspelen. Een voorbeeld daarvan is de houding van de Europese instellingen naar aanleiding van het referendum in Schotland dat door de Britse overheid was gelegitimeerd. Maar de Europese instellingen hebben zich daarin gemengd door te zeggen dat een Schotse 'ja'-stem ook een exit uit de Europese Unie zou betekenen. Ik ben ervan overtuigd dat die houding heel wat Schotten ervan weerhouden heeft om wel degelijk 'yes' te stemmen.

Een paar jaar later kregen we dan het brexitreferendum, waaruit bleek dat de Schotten in grote mate tegen de brexit hebben gestemd. Maar als lid van het Verenigd Koninkrijk betekende dit voor Schotland ook een exit uit de EU. Ik vind dat een enorme paradox, en ook een enorme blamage voor de democratie: eerst werden de Schotten ervan weerhouden om ja te stemmen, en vervolgens komt er dan toch een brexit. De Schotten moesten Europa dus uiteindelijk de rug toekeren, terwijl ze dat initieel zeker niet wensten.

Professor, u hebt verwezen naar artikel 34 van de Weense Conventie van 1978. En die stelt dat, wanneer een deel van een staat die lid is van de Europese Unie, zich afscheidt van haar moederstaat, dan eigenlijk de regels overeind blijven die dat grondgebied betreffen. In dit geval was het signaal dat de Schotten kregen eigenlijk allesbehalve correct. Nu is er ook dat referendum in Catalonië. Sommigen zeggen dan tegen de Catalanen dat ze hier goed over moeten nadenken. En mijn persoonlijke contacten in Catalonië overtuigen mij van het feit dat de Catalanen zeer Europeesgezind zijn. Dus ik had daar graag uw mening over.

Het Grondwettelijk Hof in Spanje heeft het autonomiestatuut van 2006-2010 juridisch aangevochten, met het argument dat het ongrondwettelijk zou zijn. Kunt u daar iets meer over zeggen? Ik heb uit uw inleiding begrepen dat het hof die houding niet aannam wanneer het over andere autonome regio's ging. Waren er bepaalde elementen in dat nieuwe statuut die voor het Grondwettelijk Hof te ver gingen? En welke waren dat dan, over wat voor bevoegdheden ging dat?

2.3. Tussenkomst van Arnout Coel

Arnout Coel: Professor, u zei in uw toelichting dat er ook op vlak van fiscaliteit sprake is van asymmetrie tussen de regio's, en dat er zelfs een aantal regio's zijn die nagenoeg fiscale autonomie hebben of quasionafhankelijk zijn op vlak van fiscaliteit, en dat zij ook niet bijdragen aan de nationale solidariteit. Want ik neem aan dat Spanje, net zoals alle lidstaten van de Europese Unie, een geconsolideerde begroting moet voorleggen ter controle van de Europese afspraken die daarover gemaakt zijn. Hoe valt die fiscale autonomie voor de deelstaten in een federale staat te rijmen met budgettaire discipline? Welke mechanismen zijn er ingebouwd in het systeem om de nationale geconsolideerde begroting onder controle te houden?

U gaf aan dat twee regio's zeer autonoom zijn op dat vlak. Kunt u dat verder toelichten? Wie int dan die belastingen, hoe wordt dat dan verdeeld? Zorgt dat voor bepaalde institutionele en politieke dynamieken? Is die verregaande fiscale autonomie voor u een instrument om aan een zekere politieke pacificatie te doen? Zijn er daardoor regio's die zich meer gesterkt voelen, of die zich beter kunnen vinden in hun rol binnen de nationale staat? Hoe evalueert u die mechanismen,

zowel op vlak van responsabilisering als op vlak van solidariteit tussen burgers van de Spaanse staat?

In Spanje is het grondwettelijk mogelijk dat de centrale staat eigenlijk de bevoegdheden van de deelstaat betreedt, dat die eigenlijk worden overgenomen. Een pertinent voorbeeld daarvan kwam er na het Catalaans referendum, waarna de autonomie tijdelijk geschorst werd en de nationale staat de bevoegdheden overnam. Kunt u dat mechanisme misschien wat toelichten? Gebeurt dat alleen in dergelijke uitzonderlijke gevallen of komt dat vaker voor? We hadden vorige week een hoorzitting in de commissie Buitenlands Beleid met een vertegenwoordiger van de Catalaanse regering bij de Europese Unie, die aangaf dat sinds het referendum al veertig keer een Catalaans decreet eigenlijk was overruled door de centrale staat. Gebeurt dat ook in andere regio's? Geeft dat niet aan dat er iets scheef zit in de bevoegdheidsverdeling, dat er andere pacificatiemechanismen nodig zijn zodat de autonomie ten volle kan worden uitgeoefend?

2.4. Tussenkomst van Kristof Slagmulder

Kristof Slagmulder: Spanje kent een vorm van asymmetrische autonomie waarbij sommige deelstaten meer autonomie en bevoegdheden hebben dan andere. Hier in België kunnen we in zekere zin spreken van asymmetrie, maar dat is dan weer op het institutionele vlak en niet zozeer of slechts in zeer beperkte mate op het vlak van de bevoegdheden. Het Belgisch federalisme wordt vooral gekenmerkt door nevenschikking, wat wil zeggen dat de federale wetgeving dezelfde kracht heeft als die van de deelstaatwetgeving. En er is ook exclusiviteit van bevoegdheden.

Professor, is in zo'n model, specifiek wat de bevoegdheden betreft, asymmetrie op een ruimer vlak toepasbaar? Dat wil zeggen dat er voor sommige deelstaten meer bevoegdheden bij de deelstaten zouden kunnen liggen en minder bij de federale overheid, en voor andere deelstaten dan het omgekeerde. Hoe wordt zoiets dan financieel en fiscaal geregeld om massale welvaartsoverdrachten ten nadele van bepaalde deelstaten te vermijden?

Ik volg in de commissie Buitenlandse Beleid al een tijdje de Catalaanse kwestie. Het Vlaams Belang staat als onafhankelijkheidspartij achter de legitieme strijd van de Catalanen om onafhankelijk te worden. Ondanks een duidelijk draagvlak bij de Catalaanse bevolking, een democratische meerderheid in het parlement en een aantal acties in die richting vanwege de Catalaanse deelstaatregering, is die strijd tot op heden helaas op een mislukking uitgedraaid. Het Spaanse staatsapparaat is erin geslaagd het Catalaanse onafhankelijkheidsstreven te criminaliseren en op die manier de pas af te snijden, ondanks de duidelijke wil van een meerderheid van de Catalanen om onafhankelijk te worden.

Nu, professor Vuye was hier enkele weken geleden te gast en hij was best streng voor de aanpak van de toenmalige Catalaanse regering. Volgens hem waren ze absoluut niet voorbereid om die stap te zetten, en hadden ze absoluut geen plan of blauwdruk om die onafhankelijkheidsbeweging tot een succes te doen uitgroeien. Hij verweet hun ook om enerzijds buiten de grondwet te treden met dat referendum, maar anderzijds toch nog in zekere zin de Spaanse instellingen en grondwetten te erkennen door er op die basis mee in dialoog te gaan. Dus eigenlijk stond men met één voet binnen en met één voet buiten de grondwet. Volgens professor Vuye is het puur technisch en internationaalrechtelijk nochtans wel degelijk mogelijk voor volkeren om, indien zij hiertoe de democratische wil hebben, onafhankelijkheid te verkrijgen, voor zover ze dat dan ten minste degelijk voorbereiden.

De Catalaanse situatie is in heel wat opzichten niet te vergelijken met de Vlaamse. Zo zijn de Catalanen een kleine minderheid in Spanje, terwijl de Vlamingen in België getalsmatig de meerderheid uitmaken, maar politiek toch geminoriseerd

worden. Maar het lijkt mij toch interessant om te vernemen of er lessen te trekken zijn uit de problematiek waar de Catalanen mee te maken hebben. Deelt u de mening van professor Vuye dat de Catalaanse regering onvoldoende voorbereid was om de stap naar onafhankelijkheid te zetten? Waaraan wijt u de mislukking van de Catalaanse onafhankelijkheidsbeweging? Had een andere aanpak en een betere voorbereiding volgens u wel tot een positief resultaat kunnen leiden? Welke lessen zijn daaruit te trekken voor andere onafhankelijkheidsbewegingen? En deelt u de mening van professor Vuye dat de volkeren wel degelijk tot onafhankelijkheid kunnen komen, voor zover ze dat internationaalrechtelijk goed voorbereiden en aanpakken?

3. Antwoorden van professor Antoni Abat i Ninet

Antoni Abat i Ninet: Een aantal vragen is niet zo eenvoudig te beantwoorden, maar ik zal mijn best doen. Ik begrijp ook dat een aantal van mijn uitspraken een beetje context nodig hebben of zelfs wat verduidelijking.

De heer Vanlouwe vroeg of het klopt dat autonomie verboden was onder het Francoregime. Wel, dat klopt. Ik heb het nog niet gehad over de fascistische repressie in mijn land, vooral omdat ik ook familieleden heb die geëxecuteerd zijn. In het buitenland ontmoet ik soms vooraanstaande professoren die het Francoregime als 'dictablanda' bestempelen, een wat mildere versie van een dictatuur. Ik neem daar aanstoot aan, het is voor mij een belediging, niet alleen als Catalaan, maar ook als democraat en als iemand die de gevolgen van het fascisme nog kan zien in de eigen familie en regio.

Regionalisme was inderdaad verboden, onze taal was verboden, er was sprake van repressie en we werden gecriminaliseerd als land, als natie, als individu. In Catalonië zijn die wonden nog niet geheeld, omdat de grondwet van 1978 vanuit Spaans oogpunt als een eindpunt werd beschouwd, maar in Catalonië net als een startpunt voor een transitieperiode richting meer democratie. Er was in 1978 dus duidelijk een botsing van ideeën en verwachtingen. En dat was niet alleen in Catalonië zo, maar ook in andere regio's. De verwachting leefde dat de grondwet van 1978 het startschot was van een transitieperiode naar een meer democratische fase. We zitten nu natuurlijk in een meer democratische fase, daar is geen discussie over. Maar Spanje heeft nooit een echte transitieperiode doorgemaakt als het gaat over vergoedingen, rehabilitatie, waarheidscommissies. Vergeet niet dat Spanje, na Birma, het land is met de meeste massagraven. Het gaat om meer dan 100.000 mensen die verdwenen zijn tijdens het Francoregime. Ik wil niet te diep ingaan op de details, maar het was duidelijk dat men Catalonië de kop wilde indrukken, en niet voor het eerst.

Ik heb het in het begin niet vermeld, maar in 1934 riep de toenmalige Catalaanse president de onafhankelijkheid uit. Die onafhankelijkheid hield twee dagen stand, omdat het Spaanse leger werd ingezet en er repressieve maatregelen volgden. De volgende president, Lluís Companys, probeerde hetzelfde, en werd uiteindelijk geëxecuteerd. Dat zijn een aantal van de laatste voorbeelden van politieke claims, niet alleen voor asymmetrische erkenning maar ook voor onafhankelijkheid.

Als we spreken over de onafhankelijkheid of de afscheiding van Catalonië, dan is dat geen beweging die vanuit het niets komt. Het onafhankelijkheidsstreven dateert al van een hele tijd terug, eigenlijk al sinds 1714. Dat is ook gerelateerd aan een aantal vragen die u hebt gesteld. Zo merkte iemand op dat het volgens de huidige grondwet onmogelijk is om zich onafhankelijk te verklaren. Wel, we moeten begrijpen dat de grondwet van 1978 goedgekeurd werd in een zeer specifieke context. Zoals ik al zei, ontstond er een clash van ideeën, een clash van verwachtingen binnen die grondwet van 1978. Wij gingen er dus van uit dat dit het startpunt was van een democratiseringsproces, en van een vorm van openheid van de

Spaanse staat, en misschien ook van de rehabilitatie van een aantal kwesties uit het verleden.

Vergeet niet dat de Spaanse legitimiteit – dit is een van de nieuwe zaken die de Spaanse grondwet heeft geïntroduceerd – is gebaseerd op 'nationale eenheid'. Als ik die woorden uitspreek, valt mij op hoe zwaar ze klinken. De Spaanse grondwettelijke legitimiteit is gebaseerd op nationale eenheid. Artikel 2 van de Spaanse grondwet is zeer duidelijk, en de Spaanse grondwet heeft zelfs een mechanisme dat stelt dat men het leger kan inzetten om die nationale eenheid te beschermen. Het leger kan naar de autonome regio's gestuurd worden indien er een afscheuring dreigt. Deze wet werd in 1978 opgesteld, omdat er toen al een probleem was met een aantal regio's die zich wilden afscheuren.

U moet ook begrijpen dat er in bepaalde periodes een vorm van coördinatie was tussen Baskenland en Catalonië. Soms kwam de luidste roep om onafhankelijkheid uit Catalonië, en als de storm wat gaat liggen was in Catalonië, kwam er een opstoot in Baskenland. Het lijken soms communicerende vaten als het gaat om het verstoren van de Spaanse eenheid.

Een van de belangrijkste architecten van de Spaanse grondwet van 1978 was Manuel Fraga Iribarne. Hij was een minister onder Franco en een juridisch genie. Maar hij was ook een belangrijk aanhanger van het gedachtegoed van professor Carl Schmitt. Schmitt trok naar Santiago de Compostela, in Galicië, en was aanhanger van de fascistische en nazistische beweging. Fraga Iribarne was dus niet alleen een van de architecten van de grondwet, maar ook een van de belangrijkste aanhangers van de leer van Carl Schmitt.

De debatten tussen de verschillende architecten van de Spaanse grondwet laten zich het best samenvatten als 'ruido de sables' of het geluid van de zwaarden. Want militairen hielden tijdens deze overgangsperiode overal een oogje in het zeil. Fraga Iribarne was uiteindelijk de grote winnaar in de debatten rond de nieuwe grondwet.

Om de context van 1978 te begrijpen, moet u weten dat er vier jaar later een poging tot staatsgreep plaatsvond. In Valencia reden de tanks binnen van generaal Tejero, die het parlement betrad en daar zijn wapen trok. De vraag is welke rol het leger speelde in die periode, en hoe groot hun invloed op de grondwet was. Maar zoals ik al zei, was de grondwet voor velen een eindpunt, terwijl men het in Catalonië en Baskenland vooral als een startpunt beschouwde.

Wat waren de parameters voor de asymmetrische claims van Catalonië, Baskenland en Galicië? Het belangrijkste punt dat deze drie entiteiten delen, is dat ze een eigen cultuur hebben, een eigen taal, eigen overheidsinstellingen, eigen burgerrechten. In Catalonië spreken we Catalaans, en onze cultuur, onze identiteit is vooral gevormd door die eigen taal. Maar we hebben ook eigen burgerrechten en eigen tradities. Hetzelfde geldt voor Baskenland en Galicië. In Galicië spreekt men Galego, dat verwant is aan het Portugees. Dat is een van de parameters die het onderscheid maken tussen deze drie regio's en de andere.

Maar het klopt dat cultuur niet de enige parameter is. Er zijn nog andere regio's, zoals Valencia of de Balearen, waar men Catalaans spreekt, en in Navarra spreekt men Baskisch. Maar dat betekent niet dat men dezelfde eisen tot zelfredzaamheid heeft. Wat de Basken en de Catalanen nog gemeen hebben, is dat een deel van hun bevolking in Frankrijk woont. Zo bestaat er in de Franse regio Occitanië een regio genaamd Noord-Catalonië, en er is ook een Frans-Baskenland. En dan is er nog de regio Navarra, waar men ook Baskisch spreekt en die voor een klein stuk in Frankrijk ligt. Als het over identiteit gaat, heeft Galicië dan weer een sterke culturele verwantschap met Portugal, omdat ze aan elkaar grenzen. Misschien is

dat ook een parameter die gedeeld wordt door de verschillende regio's, deze internationale realiteit, die Spanje overstijgt. Catalonië telt 7,5 miljoen inwoners, Galicië heeft er 3 miljoen, en Baskenland nog iets minder. De bevolkingsaantallen kunnen dus niet als een homogene parameter worden beschouwd.

Zou een asymmetrisch model kunnen werken in België? Ik ben niet de juiste persoon om die vraag te beantwoorden, maar ik kan wel speculeren. Ik denk dat u bijna gedwongen bent om een asymmetrisch model te gebruiken. U kent binnen België dezelfde dynamieken inzake politiek, minderheden en nationaliteiten. Ik denk aan het Duitstalige gebied, en aan de realiteit van Brussel. Ik vermoed dat die realiteit u dwingt om een asymmetrische oplossing te vinden voor de verschillende entiteiten en realiteiten in België. Het economisch gewicht van Vlaanderen valt ook niet te vergelijken met dat van Wallonië. Dat heeft ook een impact op de vraag hoe men nieuwkomers hier een plaats geeft en welke taal ze leren spreken. Want dat is ook in Spanje een belangrijk thema. Daar kan men alleen mee omgaan binnen een asymmetrisch model, uitgedacht door mensen uit Vlaanderen en Wallonië samen. Want wat op het einde van de dag telt, is wie er zal bepalen welke vorm van asymmetrie er wordt gebruikt. Als u daarover niet mee mag beslissen, dan zal die asymmetrie niet in uw voordeel spelen. Als u wel aan de tafel zit, kunt u de asymmetrie in uw voordeel laten spelen. Ik stel het nu heel concreet voor, maar dit is uiteindelijk hoe de politiek werkt in een samengestelde staat.

De verdeling van bevoegdheden in Spanje is echt een warboel. Het valt op geen andere manier te omschrijven. Niemand weet eigenlijk wat er gebeurt, zelfs niet het Grondwettelijk Hof. En ik zeg dat niet omdat ik Catalaan ben. Mijn collega's in Madrid, in Castilië-La Mancha of Spaanse professoren zullen u hetzelfde vertellen. Als iemand erin slaagt om in detail uit te leggen hoe de bevoegdheidsverdeling in elkaar zit en wat de matrix is die door de grondwet werd vastgelegd, zal ik zeer geïnteresseerd luisteren. Dan kan ik het zelf begrijpen en het op een rationele manier aan mijn studenten uitleggen. Want er is eigenlijk geen rationele uitleg mogelijk.

Er was ook een vraag rond de exclusiviteit van bevoegdheden, en of regio's nieuwe bevoegdheden kunnen claimen. Die claims gebeuren, maar het is een soort wedloop, waar ook de Spaanse staat aan meedoet. Het is niet duidelijk wie kan beslissen wie welke nieuwe bevoegdheid krijgt, maar de verschillende regio's en Spanje zelf proberen dit proces mee te sturen en zo nieuwe bevoegdheden te verkrijgen. En pas dan bekijkt men of men die bevoegdheid ook zal uitoefenen. Catalonië heeft bijvoorbeeld verschillende bevoegdheden die men niet uitoefent. Maar ze behoren wel toe aan Catalonië. Men probeert dus eerst om een bevoegdheid te veroveren, en pas nadien bekijkt men wat men concreet met die bevoegdheid kan doen. Deze manier van werken wordt zelfs aangemoedigd door het huidige systeem van bevoegdheidsverdelingen, dat zoals gezegd een echte warboel is.

Geloof het of niet, maar de verschillende autonome regio's samen vormen geen front om nieuwe bevoegdheden te verkrijgen. Dat zou nochtans logisch zijn. Dus als we een nieuwe competentie willen verkrijgen, waarom verenigen we dan niet onze krachten, om samen sterk te staan tegen de centrale overheid? Maar dat gebeurt niet in Spanje, en daar zijn verschillende redenen voor. Maar het zou uren duren om dat te verklaren.

Was de pandemie een stresstest? Ja, maar niet alleen de pandemie. Bij een uitzonderlijke toestand maakt men van de situatie gebruik om bevoegdheden te centraliseren, en om te tonen wie de leiding heeft. Vergeet niet dat Spanje zwaar te lijden heeft gehad onder de pandemie. Tijdens de piek van de pandemie was de toestand dramatisch. Op dat moment zagen we op televisie militairen uitleggen hoe ze de straten zouden reinigen. Toen we die beelden zagen, van mensen in militaire outfit die vertelden hoe ze te werk zouden gaan, voelde dat aan als een

bedreiging. De wonden van de laatste militaire ingreep in Spanje zijn immers nog niet geheeld.

Volgens de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling is Catalonië bevoegd voor zaken die met volksgezondheid te maken hebben. Maar de centrale overheid heeft die bevoegdheid gezien de noodsituatie overgenomen. Door misbruik te maken van deze noodsituatie – artikel 48 van de grondwet – centraliseert Spanje de verschillende bevoegdheden. We zitten in een gezondheidscrisis, waarbij het leger wordt ingezet om de straten schoon te maken. Ook al behoren deze bevoegdheden eigenlijk toe aan de regio's, toch grijpt de Spaanse overheid in, onder het mom van een gezondheidscrisis. Zo gaat het in zijn werk.

Ik waardeer de vraag van de heer Van Dijck over de manier waarop Europa omgaat met deze verschillende dynamieken. U stelde ook dat Catalonië een pro-Europese regio is, en dat klopt ook. Vergeet niet dat tijdens het proces, tijdens de verschillende consultatierondes rond onafhankelijkheid, een van de belangrijkste bezorgdheden was om deel van de Europese Unie te blijven. Catalonië is dus zeer Europeesgezind, en vanuit Catalaans oogpunt verwachtte men ook veel meer betrokkenheid vanuit de EU. Dat was misschien wishful thinking, maar zo was het wel, zeker na de buitensporige reactie van de Spaanse politie na het symbolische referendum van 1 oktober.

Ik was op dat moment in Polen, op uitnodiging van het Max Planck-instituut, samen met een aantal leden van de Europese Commissie. Men zei toen in Warschau dat de toepassing van artikel 7 van het verdrag van de Europese Unie een oplossing kon zijn tegen een eventuele buitenproportionele reactie van de Spaanse politie tijdens het symbolische referendum. Maar voor veel EU-aanhangers was de reactie van Europa dus teleurstellend tijdens dat referendum.

Er was de vraag over constitutionele bevoegdheden die in Catalonië als ongrondwettelijk werden beschouwd, maar niet in andere regio's. Daarvan bestaat een lijst. Het Catalaanse statuut was het eerste dat werd getoetst door het Grondwettelijk Hof, na een klacht van verschillende instituten. Een aantal van diezelfde bevoegdheden in andere regio's vielen niet onder diezelfde klacht. En dus diende het Grondwettelijk Hof daar op dat moment geen uitspraken over te doen. Bevoegdheden die voor Catalonië als ongrondwettelijk werden beschouwd, werden in die regio's dus geconsolideerd.

Baskenland en Navarra hebben een de facto, maar ook een juridisch erkende quasi-onafhankelijkheid. Hoe werkt het? Het is niet eenvoudig uit te leggen, maar er bestaat een akkoord tussen de Spaanse overheid en de autonome regio. Dus als u mij vraagt wie de belastingen int, dan zijn dat de Baskische instellingen. Waarvoor worden de geïnde belastingen gebruikt? Ook dat wordt door Baskenland bepaald. Elk jaar komt er een akkoord over hoeveel Baskenland betaalt voor de diensten van de Spaanse overheid in hun regio. Indien er dat jaar geen akkoord is, is het akkoord van het jaar voordien van toepassing. Elk akkoord wordt voorafgegaan door een politiek debat. Het bedrag, het percentage wordt dan vastgelegd, en dat wordt dan door Baskenland en Navarra betaald aan Spanje, voor de diensten die worden geleverd in de regio, maar bijvoorbeeld ook voor het leger. Dit is hoe het werkt.

Dat was een zeer goede vraag over een controversieel thema als de begrotingsdiscipline. Dit is een overeenkomst tussen Spanje en de andere autonome regio's. Het antwoord is dat dit een grondwettelijke regeling is. Die regeling stelt dat men dit akkoord heeft met Baskenland en Navarra. Er is dus een grondwettelijk mandaat om dit systeem te beschermen. Wie dit systeem wil veranderen, moet de grondwet veranderen. Toch gaan er in Spanje vaak stemmen op die vragen waarom deze rijke regio's, zeker in vergelijking met andere regio's, niet solidair

zijn met de rest van Spanje. Het antwoord is altijd hetzelfde geweest: dit is een grondwettelijk mandaat, dit is hoe het systeem de afgelopen veertig jaar heeft gewerkt.

U vroeg ook naar de toepassing van artikel 155, over de schorsing van de Catalaanse autonomie. Dit was de eerste keer dat dit artikel werd toegepast. Het was bedroevend, want men wist niet hoe dat artikel toe te passen, hoe het in werking te zetten. Men leerde dus al doende hoe men het artikel kon inzetten. Het gebeurde slechts één keer eerder dat men overwoog om artikel 155 in te zetten. Dat was tegen Baskenland, toen terrorisme er hoogtij vierde en de Baskische regering niet goed met Spanje samenwerkte. Maar men heeft toen beslist om het artikel niet in te zetten, omdat men het te ingrijpend vond, zelfs in de strijd tegen terrorisme.

Mijnheer Slagmulder, asymmetrie kan inderdaad anders worden toegepast vanuit financieel oogpunt. Als u de macht hebt, dan kunt u asymmetrie toepassen op zo'n manier dat het u helpt bij het bereiken van uw politieke doelstellingen. In Baskenland wordt duidelijk een asymmetrisch model toegepast, gebaseerd op historische gebeurtenissen of op een vorm van pacificering.

Hoe past men het concept van asymmetrie toe? Dat hangt af van wie hierin de beslissingsbevoegdheid heeft. Het klopt dat het onafhankelijkheidsstreven werd gecriminaliseerd. Al zal niet iedereen dat vinden. Een Spaans professor zal zeggen van niet, omdat er in Catalonië nog steeds mensen zijn die de afscheuring verdedigen, en de onafhankelijkheid ondersteunen. Men kan nog steeds op partijen stemmen die voor de onafhankelijkheid strijden, en die het proces uit de illegaliteit willen halen. De reactie na het referendum was zonder meer disproportioneel en repressief. We hebben het hier over honderden mensen die in vervolging werden gesteld omdat ze hebben betoogd. Er zijn dus heel wat politieke gevangenen onder de Catalaanse bevolking.

Voor zover ik weet, was het doel van het referendum niet om tot een dialoog te komen, maar wel om de onafhankelijkheid uit te roepen. Die dialoog had al voor het referendum plaatsgevonden. Ik weet dat de Catalaanse regering het heel graag eens wilde zijn over deze vraag: hoe past men het resultaat van het referendum in binnen de parameters van de grondwet? Of er ten tijde van het referendum al dialoog plaatsvond, dat is voer voor interpretatie.

Was het grondwettelijk gezien mogelijk om een referendum te organiseren in Spanje? Het antwoord daarop is neen. Er bestaat natuurlijk wel een kanaal, maar dat eindigt bij de Spaanse overheid, die uiteindelijk de toelating moet geven voor zo'n referendum. Politiek en grondwettelijk gezien is dit zeer problematisch voor de Spaanse overheid. Het was ondenkbaar dat de Spaanse overheid op dat moment een referendum zou toelaten in Catalonië, vanwege het politieke klimaat. Er werd een wet goedgekeurd die stelt dat het referendum niet kon worden erkend, dat het ongrondwettelijk was. Maar ondertussen rijpte wel degelijk het idee om een referendum te organiseren. Het stond op de politieke agenda. Maar Spanje besliste dus om de deur gesloten te houden voor een dergelijk referendum vanuit autonome regio's. Ik weet niet of Vlaanderen de mogelijkheid of de bevoegdheid heeft om een referendum te organiseren, maar in Catalonië was dat niet het geval.

Ben ik het ermee eens dat men niet goed voorbereid was op die onafhankelijkheid? Ik ben het daar absoluut niet mee eens. Diegenen die inderdaad niet voorbereid waren op de onafhankelijkheid waren onze politici, onze vertegenwoordigers. De mensen zelf waren er klaar voor. En Spanje, dat zijn nog altijd de mensen. Maar zij die hun beloftes niet zijn nagekomen, en die niet voorbereid waren, dat waren onze vertegenwoordigers. Zelfs het juridisch systeem was al voor een stuk voorbereid op een overgangsperiode. Er was al voorbereidend wetgevend werk gebeurd

rond die transitie. De politici waren bang voor een Spaanse dreiging, voor een brutale reactie van Spanje volgend op het referendum.

Zoals ik het begrijp, was het volk wel degelijk klaar. Daarom waren er ook miljoenen mensen aan het demonstreren. Zij hadden geen schrik van de politie, en waren vastbesloten om hun stem uit te brengen. Dus het Catalaanse volk was en is nog steeds klaar. Wie niet klaar was, waren onze politieke vertegenwoordigers. Zij waren niet voorbereid zoals het hoorde op het referendum, en op de gevolgen van het referendum.

Kan een groep mensen, een gemeenschap de onafhankelijkheid uitroepen? Dat is een zeer moeilijke vraag, en het hangt af van verschillende factoren en aspecten. Ik zal mijn persoonlijke mening geven. Als die groep als een volk wordt beschouwd, als een gemeenschap, als ze vertegenwoordigd wordt en ze dient een claim in op democratisch niveau, dan geloof ik dat dat een aanneembare claim is. Het hangt af van de professor aan wie men het vraagt of het antwoord ja of neen is. Sommigen zullen zeggen dat men als een gemeenschap van burgers, als een volk moet worden aanzien, anderen zullen vinden dat zowat elke groep burgers de onafhankelijkheid moet kunnen uitroepen. Het hangt dus af van verschillende factoren en aan wie men de vraag stelt.

Een bedenking die men zich kan maken is hoe die onafhankelijkheid dan wordt uitgeroepen. Voor mij is het belangrijk dat het op een democratische manier gebeurt, en dat het de regels van de democratie volgt, in lijn met de beslissing van het Canadese Hooggerechtshof in de zaak rond Quebec, en het advies van het Internationaal Gerechtshof over Kosovo. Dat zijn de elementen die we in overweging moeten nemen over hoe men de onafhankelijkheid kan uitroepen.

U vroeg mijn mening over het Schotse referendum en de brexit. Mijn antwoord zal u misschien verbazen. Ik geloof dat de Schotten een eigen keuze hadden op het moment dat zij stemden. En toen bleek dat er ‘neen’ werd gestemd, had men dat moeten aanvaarden. Het klopt dat nadien de brexit volgde, en dat toen alles mutatis mutandis veranderde. Ik geloof dat men daar een fout heeft gemaakt, want toen het Schotse volk zijn stem uitbracht voor het onafhankelijkheidsreferendum, stond de brexit reeds op de agenda. De politici in Schotland hebben dus niet ingezet op de mogelijkheid van een brexit, en de eventuele gevolgen die een brexit democratisch en economisch gezien zou kunnen hebben op Schotland. De brexit stond wel degelijk al op de agenda. Mijn Schotse vrienden zijn dan altijd kwaad op mij, maar zo denk ik erover.

Ik vind ook dat men niet elke drie, vier jaar opnieuw een referendum kan voorstellen. Als men een concreet voorstel tot referendum op tafel legt, dan heeft dat een impact op de politieke realiteit. Het polariseert als het ware de samenleving, want er zijn slechts twee antwoorden. Het brengt een schokgolf teweeg. En dan kan men niet zomaar om de vier jaar met een referendum naar buiten komen. De beste aanpak lijkt mij dat er een duidelijke wetgeving bestaat: zo ziet het referendum eruit, dit zijn de mensen die zullen stemmen, dit is de meerderheid die nodig is, dit is de manier waarop de onafhankelijkheid wordt uitgevoerd, eventueel met een overgangsperiode. Al is dat natuurlijk wishful thinking. En is dat alleen mogelijk in een beter ontwikkelde democratische samenleving als Canada of het Verenigd Koninkrijk, maar niet in een land als Spanje. Het moet duidelijk zijn hoe het referendum wordt georganiseerd, en wat men doet met de uitslag van het referendum. En dan kan er bijvoorbeeld ook een periode worden vastgelegd waarin men niet opnieuw een referendum mag organiseren.

4. Replieken en aanvullende antwoorden

Karl Vanlouwe: U hebt gezegd dat de Spaanse grondwet een warboel is van competenties, van bevoegdheden van de centrale staat en van de autonome regio's. Nu, ook de Belgische Grondwet is uiterst complex, met vooral het feit dat bevoegdheden opgesplitst zijn tussen de centrale overheid en de deelstaten. We hebben daarnaast ook een systeem van blokkeringen, van veto's bij bevoegdheids- en belangenconflicten. Kent Spanje ook een dergelijk systeem? Of gaat het daar om overruling ingeval van concurrerende bevoegdheden?

Vorige week hadden wij de Catalaanse ambassadeur hier in Brussel te gast, en hij sprak onder meer over zo'n drieduizend personen die op dit ogenblik vervolging riskeren in Spanje vanwege hun politieke actie en overtuiging. Kunt u dat bevestigen? Want wij hebben hier de indruk dat, in plaats van overleg en dialoog tussen Catalonië en Spanje, men eigenlijk het systeem van juridische repressie inzet om een politieke stroming monddood te maken.

Kris Van Dijck: Het klopt dat de brexitdiscussie al tijdens het Schotse referendum gevoerd werd. Maar het is evenzeer zo dat de hoge Europese functionarissen wel degelijk gesteld hebben dat een 'yes'-stem voor onafhankelijkheid een exit uit de EU zou betekenen. Dus dat heeft wel degelijk meegespeeld. En in die optiek kan ik uw Schotse collega's begrijpen.

Vorige week hadden wij hier in de werkgroep professor Sean Müller te gast, en die formuleerde rond de kwestie van de secessie twee vragen die zouden moeten worden beantwoord. Onder welke omstandigheden zou een federale staat verplicht moeten worden om een van zijn leden te laten gaan? En wie zou het recht moeten hebben om zich af te scheuren? Bent u het eens met die stellingen, en is het antwoord op deze vragen eigenlijk hetzelfde in eender welke staat? Want men kan natuurlijk geen staten met elkaar vergelijken. Ze hebben allemaal hun eigen geschiedenis.

U hebt vandaag ook beknopt maar zeer duidelijk het ontstaan van de Spaanse staat geschetst. Alle staten zijn op een andere manier tot stand gekomen, vaak door bloedige oorlogen en allerlei huwelijken, al dan niet gewild. Maar in ieder geval is er een gedragslijn die u aangeeft: eigenlijk zou elke staat binnen haar constitutie, binnen haar wettelijk kader toch die autonomie moeten kunnen vragen. En dan stelt zich natuurlijk de vraag wie het recht heeft op secessie. Wat mij betreft is dat het volk. Soms zeggen ze dat een land te klein is om zich af te scheuren, maar wat is te klein in onze globaliserende wereld? Vindt u ook dat die vraag naar autonomie, naar zelfbeschikking eigenlijk in elk land zou moeten worden ingekapseld in de grondwet an sich?

Antoni Abat i Ninet: Wat mijn opmerking betreft dat de Spaanse grondwet een warboel is: ik bevestig nog eens wat ik daarstraks gezegd heb. En als u mij vertelt dat er in België ook zo'n vreselijk en chaotisch systeem bestaat, dan zou ik dat systeem ook een warboel noemen. We zitten hier in een parlement, dus ik nodig u uit om dat systeem te veranderen. Dat is uw job, zeker als het gaat over het verduidelijken en transparant maken van bevoegdheden.

De bedenking over het vetorecht is heel interessant. De enige manier waarop men in Spanje zijn veto kan geven voor een geclaimde bevoegdheid is door naar het Grondwettelijk Hof te stappen. Maar er is een grote maar. Als men een klacht indient bij het Grondwettelijk Hof, dan houdt men die nieuwe wet meteen tegen. Stel dat er een nieuwe bevoegdheid komt in Catalonië, een nieuwe wet waarin Catalonië een nieuwe bevoegdheid aanneemt, dan zou de Spaanse overheid onmiddellijk zeggen dat deze wet ongrondwettelijk is. De wet wordt dan voorgelegd

aan het Grondwettelijk Hof, wat meteen betekent dat de wet niet langer afdwingbaar of geldig is.

Maar dat is enkel het geval wanneer de Spaanse overheid dat doet. In de omgekeerde richting is dat niet het geval. Stel dat de omgekeerde situatie zich voordoet: de Spaanse overheid voert een nieuwe wet in die zegt dat een bepaalde bevoegdheid hen toebehoort. Wanneer de Catalaanse regering dan oordeelt dat deze nieuwe wet ingaat tegen de bevoegdheidsverdeling, en dat dit eigenlijk een bevoegdheid van Catalonië is, dan kan het ook een klacht indienen bij het Grondwettelijk Hof. Maar het verschil is dat dit de afdwingbaarheid van deze Spaanse wet niet zal tegenhouden. Er is dus een groot verschil tussen de Spaanse overheid en een autonome regio die een klacht indient bij het Grondwettelijk Hof. Ik weet niet hoe het systeem in België werkt, maar de rol van het Grondwettelijk Hof in Spanje is altijd holistisch geweest.

U vroeg of het klopt dat zo'n drieduizend mensen vervolging riskeren. Ik geloof van wel. Die zitten natuurlijk niet allemaal in de situatie van Carles Puigdemont, maar het gaat om drieduizend mensen die in verschillende gradaties vervolging riskeren: wegens demonstraties tegen een beslissing van het Grondwettelijk Hof, tegen de resolutie over het statuut van autonomie, of tegen een beslissing van het Hooggerechtshof over politieke gevangenen. Het klopt dus dat zo'n drieduizend mensen vervolging riskeren, wat dramatisch is. Dat is een disproportioneel aantal.

Moet een federale staat een van zijn leden kunnen laten gaan? Ja! Ik denk dat de vraag naar een recht op afscheuring iets is dat we in de toekomst nog zullen zien. En waarom? Vandaag is dat in de constitutionele doctrine nog een soort van taboe: 'Waarom een wet voorzien die een einde kan maken aan onze politieke eenheid?' Wel, misschien is dit net een manier om die politieke eenheid af te dwingen, ervan uitgaand dat de bevolking een eenheid wil blijven. Want een referendum organiseren betekent niet automatisch dat een regio zich ook effectief zal kunnen afscheuren, kijk maar naar Quebec of Schotland.

Ik geloof dat een afscheuring als externe zelfbeschikking een ander concept zou zijn dan een afscheuring langs politieke en juridische weg. En ik geloof dat het een kwestie van tijd is voor de grondwet een recht op afscheiding zal erkennen, in de vorm van een democratisch proces waarbij een meerderheid nodig is enzovoort.

Wie heeft het recht om zich af te scheiden of de onafhankelijkheid uit te roepen? Het kunnen de mensen zijn, maar dat kan net zo goed de deelstaat zelf zijn. Laat het duidelijk zijn dat Vlaanderen het recht heeft om zich af te scheiden. Voor mij is dat geen moeilijke vraag. Vlaanderen is ten slotte een erkende deelstaat binnen België. Voilà. Het hoeft niet ingewikkelder te zijn dan dat.

Liesbeth HOMANS,
voorzitter

Karl VANLOUWE
Peter VAN ROMPUY
Caroline GENNEZ,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

bbp	bruto binnenlands product
BHV	Brussel-Halle-Vilvoorde
BWHI	bijzondere wet tot hervorming der instellingen
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
COCOF	Commission communautaire française (= Franse Gemeenschapscommissie)
CVP	(historisch) Christelijke Volkspartij (nieuwe naam = Christen-Democratisch en Vlaams, CD&V)
FIT	Flanders Investment & Trade (= Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen)
FNRS	Fonds de la Recherche Scientifique
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
lgbtqi	lesbian, gay, bisexual, transgender, questioning, intersex
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (= NATO)
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PISA	Programme for International Student Assessment (van de OESO)
RTBF	Radio-Télévision belge de la Communauté française
UAntwerpen	Universiteit Antwerpen
UGent	Universiteit Gent
VEV	(historisch) Vlaams Economisch Verbond (nieuwe naam = Vlaams netwerk van ondernemingen, Voka)
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie (van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest)
VN	Verenigde Naties
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
VS	Verenigde Staten
VUB	Vrije Universiteit Brussel