

D/2017/45/206
ISBN 5410574901941

Uitgeverij Academia Press maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij,
de boeken- en multimediativisie van Uitgeverij Lannoo nv.

BELGISCH FEDERALISME

Prof. Dr. C. Devos
Prof. Dr. N. Bouteca
Kasper Ossenblok
Pieter Moens

Vakgroep Politieke Wetenschappen



UNIVERSITEIT
GENT



ACADEMIA
PRESS



UNIVERSITEIT
GENT

VAKGROEP POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Belgisch federalisme

CURSUS

Prof. Dr. C. Devos
Prof. Dr. Nicolas Bouteca
Kasper Ossenblok
Pieter Moens

*Master in de politieke wetenschappen: nationale politiek
Academiejaar 2016-2017*

Hoofdstuk **1**

De lange aanloop naar de eerste staatshervorming

1. De wortels van de communautaire breuklijn

De Belgische politieke geschiedenis is terug te voeren op drie breuklijnen: de sociaal-economische, de levensbeschouwelijke en de communautaire. In de geschiedenis van de Belgische staatshervorming staat de communautaire breuklijn centraal. Het bestaan van twee grote gemeenschappen in ons land ligt aan de basis van het federaliseringsproces. Om de herinrichting van ons land in gemeenschappen en gewesten ten volle te smaken is een historische terugblik op de wortels van deze politieke scheidingslijn dan ook onontbeerlijk. Deze reiken heel diep en gaan terug tot de Romeinse Tijd. Maar eerst gaan we dieper in op het verband tussen taal en politiek.

Taal en politiek

Taal is een centraal gegeven in elk proces van natievorming. In de moderne westerse staten die in de 19^e eeuw ontstonden werd gestreefd naar taalhomogeniteit om de loyaliteit tegenover de staat te verstevigen. Eén enkele taal zou het natievormingsproces in de hand werken. Witte en Van Velthoven (1998:15) stellen in dat opzicht dat "taalpolitiek daarom een onlosmakelijk onderdeel vormt van het natievormingsproces dat zich in alle westerse landen voltrok."

België is dus niet het enige land in de wereld waar taal en politiek nauw met elkaar verweven zijn. Ook het feit dat dit aanleiding geeft tot problematische toestanden is verre van uniek. Denken we bijvoorbeeld maar aan Spanje met zijn Basken en Catalanen, Frankrijk met zijn Bretoenen en Corsicanen, Canada met zijn Frans- en Engelstaligen... Taalhomogene staten zijn dan ook veeleer uitzondering dan regel. Binnen heel wat staten bestaan verschillende talen naast elkaar. In die gevallen is vaak sprake van een hoge en een lage statustaal.

De hoge statustaal is doorgaans de taal die gesproken wordt door de leidinggevende klasse in de samenleving; de taal van de sociaal-economische, politieke en culturele elite. Aangezien deze groepen in de 19^e eeuw vooral in de stad woonden, werd deze taal dus vooral in verstedelijkte gebieden gesproken. De sprekers van de dominante taal zullen pogen om hun taal aan de rest van de samenleving op te leggen. De dominantie van de prestigetaal wordt versterkt door de standaardisering ervan. Dat wil zeggen door de dialecten te onderdrukken.

De lage statustaal is daarentegen weinig gestandaardiseerd en de dialecten overheersen. De ondergeschiktheid van de lage statustaal is vaak niet alleen linguïstisch, maar bevat ook sociaal-economische elementen. Het is de taal die doorgaans gesproken wordt door de sociaal-economisch zwakkere groepen. Daarom wordt de lage statustaal ook geassocieerd met intellectuele inferioriteit en armoede. Op die manier zorgt ze ook op de niet manuele arbeidsmarkt, zoals de ambtenarij, voor een sociale achterstelling en wordt ze uitgesloten als officiële communicatietaal. Ze wordt enkel nog in informele circuits gesproken door de lagere sociale groepen en hoofdzakelijk in agrarisch gebied. De taal krijgt daardoor een brutaal en boers etiket opgekleefd waardoor ze ongeschikt wordt als cultuur- en weten-

schapstaal. Op die manier ontstaat een situatie waarbij de hoge statustaalsprekers elke gelijkwaardigheid van beide talen kunnen afwijzen. Dit kan leiden tot diepgewortelde frustraties bij de lage statustaalsprekers. Zeker wanneer deze zich in een numerieke meerderheidspositie bevinden, maar door taaldiscriminatie in een sociologische minderheidspositie geduwd worden.

De enige uitweg uit deze minderwaardige positie is het zich eigen maken van de hoge statustaal. Niettegenstaande de mens van nature uit naar eentaligheid neigt, gaan lage statustaalsprekers zich daarom een tweede taal proberen eigen te maken. Taal wordt op die manier een belangrijk middel tot sociale mobiliteit. Hoge statustaalsprekers doen daarentegen niet de moeite om zich een taal eigen te maken die sociaal-cultureel geen enkel prestige met zich mee brengt.

Op de taalverschuiving die zo tot stand komt, wordt op twee manieren gereageerd. De aanhangers van de dominante taal willen dit proces geen halt toeroepen aangezien ze elke burger de mogelijkheid willen geven om een taal aan te leren die hen hogerop de sociale ladder kan brengen. De tegenstanders van dit proces wijzen op het identiteitsverlies dat met deze taalverschuiving gepaard gaat ("de taal is gans het volk"). Beide opvattingen vertalen zich ook politiek. De politieke elite moedigt deze taalverschuiving aan aangezien de hoge statustaal intern het beste bindmiddel is. In de 19^e eeuw werd eenheid van taal als een belangrijk natievormend aspect beschouwd. Bovendien zorgde de hoge statustaal ook internationaal voor meer aanzien. Tegenover deze pleitbezorgers van taalvrijheid staat een groep beschermers van de lage statustaal die via wetgeving de lage statustaal competitiever proberen te maken om de concurrentie met de hoge statustaal aan te kunnen. Deze taalprotectionisten vindt men vaak in kringen voor wie taal professioneel belangrijk is (onderwijzers, priesters...). Hun eisen zullen echter pas ingewilligd kunnen worden wanneer de lage statustaalsprekers ook politieke macht verwerven. Aangezien zij tot de lagere sociale klassen behoren, is het wachten op het algemene democratiseringsproces vooraleer hun taaleisen op de politieke agenda zullen komen (Witte en Van Velthoven 1998:15-20).

Historisch overzicht taalprobleem

Ontstaan

Het taalprobleem in ons land gaat terug op de Romeinse bezetting en de verovering van onze gewesten door de Germanen in de 4e eeuw na Christus. Het latere België werd toen immers in tweeën gespleten door een lange taalgrenslijn die doorheen West-Europa liep. Deze taalgrens start ruwweg in het Noorden van Frankrijk, net over de Belgische zuidgrens, verdeelt België in twee delen, en gaat via de Elzas naar Zwitserland om te eindigen in het Noord-Italië. Deze grens verdeelt het gebied dat overeenkwam met het huidige België in een deel dat taalkundig beïnvloed werd door de overheersing van het West Romeinse Rijk (tot 476) en een deel waar deze beïnvloeding niet of in veel mindere mate voorkwam. Het is met andere woorden de grens tussen de Romaanse en Germaanse talen, tussen Nederlandstalig en Franstalig België.

De eigenlijke begindatum van het taalconflict ligt in de 15^e eeuw. De Bourgondische hertogen zwaaiden toen de plak in de Lage Landen (1384-1482) waardoor het centrale bestuur in de Zeventien Provincieën hoofdzakelijk in het Frans verliep. Dat in tegenstelling tot het lokale en gewestelijke bestuur dat in de streektaal gebeurde. Deze situatie hield ook stand onder het bestuur van de Habsburgers (1482-1795).

De eerste datum die kan beschouwd worden als een concrete aanleiding voor de latere communautaire problemen in dit land is 1648. Dat is het jaar waarin de Vrede van Westfalen gesloten wordt. Dit betekende o.a. het einde van de 80-jarige oorlog (1568-1648) van de Nederlanden tegen de Spaanse overheersing. Bij die gelegenheid werd de onafhankelijkheid van de Noordelijke Nederlanden officieel

erkend waardoor de Republiek der Verenigde Nederlanden ontstond. Onze contreien, de Zuidelijke Nederlanden, bleven onder Spaans bewind (tot 1713).

In het Noorden werd werk gemaakt van een Nederlands standaardtaal (rol Statenbijbel) die de eenheid van de jonge natie in de hand moest werken. Dit bleef in het Zuiden uit omwille van twee redenen. De economische malaise (met de sluiting van de Schelde) leidde ten eerste tot een *brain-drain* van Nederlandstalige intellectuelen naar het Noorden waardoor het cultuurleven in onze contreien maar op een laag pitje kwam te staan. Ten tweede bleef het Zuiden afhankelijk van Spanje waardoor het geen nood had aan het standaardiseren van hun taal. In het zuidelijke deel werd het wel gestandaardiseerde Frans daarentegen steeds belangrijker.

Ook in de Oostenrijkse tijd (1713-1795) werd het gebruik van Nederlands niet aangemoedigd. Integendeel, Frans was de taal van de Verlichting en moderniteit. Frans werd op zowat heel het Europese vasteland de taal van de elite, van hoger onderwijs en van het hofleven. Op het einde van de 18^{de} eeuw wordt die invloed van het Frans in onze streken nog veel groter door de verovering van ons land door Napoleon op de Oostenrijkse Habsburgers. Dit Franse bewind (1794-1815) was een periode van intense radicale verfransing. Volgens een decreet uit 1803 moesten een jaar later alle openbare akten in de Belgische provincies in het Frans gesteld zijn. Om de eenheid van het rijk te bevorderen werd Frans de verplichte taal in administratie, onderwijs, gerecht, het leger en in culturele aangelegenheden. Vreemd genoeg werden ook de Waalse dialecten getroffen door deze regelgeving. Voor het eerst werd een echte taalpolitiek gevoerd in onze streken die in zekere zin als een voorloper van onze taalwetgeving kan beschouwd worden.

De Franse Tijd duurde zo'n 20 jaar, tot het Congres van Wenen (1815), waarbij het noordelijke en zuidelijke deel van de Nederlanden weer werden samengevoegd in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830). Deze nieuwe staat moest dienen als buffer tegen Frankrijk. Er kwam immers een territoriale herschikking na de veroveringstochten van Napoleon en zijn nederlaag in Waterloo (1815). Willem I werd Koning van deze nieuwe staat en keerde de taalpolitiek om: deze keer zouden dwangmaatregelen worden gebruikt om het Nederlands op te leggen. Dat gebeurde wel niet onmiddellijk. In 1819 werd in eerste instantie de verplichting afgeschaft om Vlaanderen in het Frans te besturen. Hij stelde daarmee een periode van taalvrijheid in waardoor in de praktijk nauwelijks iets veranderde: heel wat ambtenaren en magistraten bleven het Frans gebruiken. "Na haast 25 jaar exclusief gebruik van het Frans vond het Vlaamse establishment het niet meer vanzelfsprekend om de gewone man in zijn eigen taal te besturen", stelt Van Goethem (2008:15). In 1823 werd het Nederlands dan de verplichte bestuurstaal in Vlaanderen, Brussel inbegrepen. In een poging om aan natievorming te doen, besloot Willem I om het Nederlands direct ook in het zuiden officieel te erkennen (maar niet te verplichten). Wellicht streefde hij op termijn ook een vernederlandsing van Wallonië na (Van Goethem 2008:15). Onnodig te vermelden dat dit voor heel wat tegenkanting zorgde bij de Franstalige elite en de verfranste burgerij. De taalpolitiek van Willem I was dan ook een van de redenen van de Belgische revolutie. Met het verjagen van de Hollanders, moest ook de taal van de Hollanders er aan geloven.

Taalpolitiek in het 19^e eeuwse België: de verfransing van Vlaanderen

De zonet geschetste voorgeschiedenis is uiterst belangrijk om een aantal eigenschappen te begrijpen van het pas ontstane land België en de consequenties daarvan op communautair vlak. Een van de voornaamste grieven van de "opstandelingen" van de Belgische revolutie was dus van taalkundige aard. Dit werd weerspiegeld in de Belgische Grondwet: artikel 23 (het huidige artikel 30) stelde immers: "Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij: het kan niet worden geregeld dan door

de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.”¹ Het was vrij vlug duidelijk hoe deze bepaling zou ingekleurd worden in het België van 1830. “La Belgique sera latine, ou ne sera pas”, was de leuze van de Franstalige leiders van de Belgische opstand. “De keuze van het Frans lag voor de hand aangezien de maatschappelijke elite en de revolutionaire middenklasse zelf Frans spraken. Bovendien was het Nederlands een lagere statustaal, beklad met het odium van Orangisme”, aldus Devos en Bouteca (2007:523).

Reeds in de eerste maanden besloot het Voorlopig Bewind dat het Frans de enige officiële taal was waarin wetten en besluiten werden bekendgemaakt. Frans werd m.a.w. de enige officieel erkende taal van de overheid in het hele koninkrijk, dus ook in Vlaanderen. Enkel Franssprekenden werden door de overheid tewerkgesteld. Want, zo argumenteerde de toenmalige politieke elite, het “Vlaamse dialect” was duidelijk inferieur aan het Frans dat een status van cultuurtaal had. Het Vlaams was daarentegen verre van gestandaardiseerd en dus niet geschikt als administratieve taal. Het bestuur heeft immers nood aan een nauwkeurige verwoording om bindende teksten uit te vaardigen. Daarenboven oordeelden de toenmalige leiders, volkomen in 19^e eeuwse traditie, dat tweetaligheid de eenheid van de prille staat in gevaar zou brengen. Maar ondanks deze “verrechtvaardigingen” moet de totale negatie van het Vlaams ook in 1830 in zekere zin artificieel hebben aangevoeld aangezien de Nederlandstaligen ook toen al een ruime numerieke meerderheid vormden.²

Niettegenstaande hun numerieke meerderheid, vormden de Vlaamssprekenden in de eerste eeuw België een achtergestelde groep, een “sociologische minderheid”. Een traumatische ervaring die zijn sporen nalaat tot in het huidige politieke discours. “Gerecht, onderwijs en administratie verliep overal in het Frans waardoor Vlaamssprekenden tot de marge van de samenleving veroordeeld waren. Alle Belgen waren volgens de grondwet gelijk, maar als Franstalige was je meer gelijk dan de anderen. Dat maakte van de strijd voor de erkenning van het Nederlands als tweede landstaal niet alleen een culturele, maar vooral ook een sociale strijd.” (Devos, Bouteca 2007:523).

De Gentse schrijfster Suzanne Lilar (1901-1992) getuigt in haar memoires (Een kind te Gent, 1990) over de sociale achterstand die Vlaamssprekenden in Vlaanderen hadden aan het begin van de 20^e eeuw en van het subtiele verfransingsmechanisme dat de overheid in stand hield: “In een stad als Gent, waar de hoge burgerij zich had geconformeerd aan de adel en de lage burgerij zich, zo goed en zo kwaad het kon, aan de hoge, bleef enkel de arbeidersklasse, ondanks de inspanningen van enkele leraren, aangewezen op het Vlaams, met als gevolg het isolement en de verlaging van het proletariaat. Want Vlaams spreken klasseerde je even zeker als het dragen van een pet of een overall, terwijl Frans spreken neerkwam op een getuigschrift van goede smaak, van voornaamheid en zelfs, sinds de verdwijning van het Latijn, van humanisme. Al wie zich wilde toeleggen op zijn succes op de maatschappelijke ladder zag zich genoodzaakt ervan gebruik te maken. Al wie zich daarentegen wilde verlagen, had de neiging afstand te doen van de taal, samen met het conformisme van de goede manieren. Het masochisme sprak Vlaams.” (geciteerd in Denecker 2006:184).

Van een echte Vlaamse Beweging was er zo kort na de Belgische revolutie nog geen sprake. Het enige “verzet” tegen de verfransingspolitiek in het prille begin van België kwam van een aantal toonaangevende literatoren die systematisch filologische studies en/of romans in het Nederlands publiceerden. Eén van de meest gekende is Hendrik Conscience (*De Leeuw van Vlaanderen*). Van Con-

¹Als bv. in de 19de eeuw een notaris een verkoopsakte in het Frans wou opstellen, ook al waren verkoper en koper uitsluitend Nederlandstalig, dan was dat zijn recht. Dit gold volgens hen ook voor de ambtenarij. Als een Vlaming zijn taal wou spreken aan het loket was dat zijn recht maar de ambtenaar aan de andere kant had evenveel recht om enkel Frans te begrijpen en te spreken.

²In 1846 werd de eerste volkstelling georganiseerd. Daaruit bleek dat er 4.337.196 Belgen waren. Daarvan verklaarden er 2.471.248 (57%) enkel Nederlands te spreken en 1.827.141 (42%) enkel Frans. Slechts 38.807 (1%) verklaarden tweetalig te zijn.

scinse wordt wel eens gezegd dat hij z'n volk leerde lezen. Omdat ze ervoor zorgden dat het Nederlands ook als cultuurtaal bleef bestaan in een periode waarin de regering streefde naar een algemene verfransing, werden ze nadien beschouwd als de (voor)vaders van de Vlaamse beweging, als de eerste flaminganten. Opvallend daarbij is dat deze vroege Vlaamse beweging op dat moment, net na de onafhankelijkheid, helemaal niet anti-Belgisch was. Het hoofddoel van deze eerste flaminganten bestond in de verdediging van het jonge koninkrijk tegen de invloed van Frankrijk. Met dat doel voor ogen streefde men een opwaardering van het Nederlands na, maar van enig politiek gewicht was er in de begindagen nauwelijks sprake. Dat veranderde met het petitionnement (1840). Met deze succesvolle petitieactie oversteeg de Vlaamse beweging voor het eerst haar zuiver literaire doelstellingen en betrad ze het politieke forum. Ze eisten het gebruik van Nederlands, naast Frans, in de Vlaamse scholen, administraties en gerechtshoven. Deze actie kreeg heel wat aandacht in de pers en het bracht de Vlaamse eisen onder de aandacht van de publieke opinie.

Een ander "wapenfeit" van deze Vlaamsgezinde schrijvers was iets stoutmoediger. Toen de Koninklijke Prins een feestbezoek bracht aan Antwerpen ter ere van 25 jaar België, durfden ze het aan om hem een klachtenbrief te overhandigen waarin een reeks taalgierven stonden opgesomd. Of er een echt causaal verband is, valt moeilijk te achterhalen maar vast staat dat het jaar erop de regering besliste een *Vlaamse Grievencommissie* in het leven te roepen (1856) die aan de regering maatregelen zou voorstellen ten gunste van de Vlaamse letterkunde en van het gebruik van het Nederlands in openbare besturen. Deze commissie werd opgericht door de toenmalige eerste minister en tegelijk minister van binnenlandse zaken Pierre Dedecker. Hij wordt in de geschiedschrijving van de Vlaamse Beweging dan ook tot de eerste generatie Flaminganten³ gerekend die Vlaams-zijn als een onderdeel van de Belgische nationaliteit beschouwden (De Schrijver 1998:880). De Vlaamse eigenheid was volgens hem een dam tegen het Franse annexionisme. Van Goethem (2008:29) insinueert dan ook dat Koning Leopold I de Grievencommissie niet ongenegen was. Het rapport dat, twee weken voor het ontslag van De Decker, uit dit initiatief voortvloeide was een aanklacht tegen de eentaligheid van België. Het werd beschouwd als een bedreiging voor de jonge natie en de resultaten werden door De Deckers opvolger, de liberaal Charles Rogier, vakkundig begraven en vergeten. De verdienste van de Grievencommissie ligt ook niet zozeer in de concrete resultaten die het opleverde, maar eerder in de symbolische betekenis ervan. Ten eerste had de Belgische overheid, het "wettelijke land", voor de allereerste maal erkend dat er ook iets bestond als een "feitelijk Vlaamssprekend landsdeel". Ten tweede werd het rapport het basisprogramma van de Vlaamse Beweging in zijn eerste decennia.

Eerste taalwetten

Heel langzaam werden de Vlaamse taalgierven actueler en bij mondjesmaat zouden ze ook worden ingewilligd. De uitbreiding van het cijnskiesrecht in 1848, waardoor een Nederlandsprekende middengroep electoraal ook wat gewicht in de schaal kon werpen (vooral in grote steden als Gent en Antwerpen), speelde hierin een rol. Zowel in het liberale als in het katholieke kamp stonden steeds meer Vlaamsvoelende mandatarissen op die flamingantisme koppelden aan hun respectievelijke ideologie. Maar de ideologische verschillen tussen liberalen en katholieken bleken nog te groot om aan één Vlaams zeil te trekken en opzienbarende vooruitgang te boeken. Dat veranderde toen met de Meeting-partij⁴ dat besluiten Grievencommissie onderschreef, de eerste uitgesproken flamingantische

³Deze katholieke politicus gedroeg zich in de Wetstraat als een Vlaamsgezind politicus door zich ondermeer op te werpen als de grote verdediger van het petitionnement in 1840 (Van Goethem 2008:29).

⁴De Meetingpartij is een Antwerpse partij die in 1861 ontstond uit de protestmeetings tegen de plannen om van Antwerpen een versterkte vesting te maken door een gordel van forten rond de stad te bouwen. De Belgische regering wilde de hele landsverdediging immers concentreren rond Antwerpen uit vrees voor zowel Franse als Duitse annexatieplannen. Deze partij had dus vooral een antimilitaristische inslag, maar vertoonde ook een duidelijke Vlaamsgezinde reflex. Haar volkse, populistische retoriek tegen 'Brussel' legde de Meeting geen windeieren want in de jaren 1860 veroverde ze verschillende Kamerzetels en palmde de partij het Antwerpse stadsbestuur in.

volksvertegenwoordiger, nl. Jan Delaet, in het parlement kwam (1863). Als eerste parlamentslid legde hij de eed af in het Nederlands. Maar belangrijker, hij zorgde ervoor dat de taalgrievens nu ook echt op de politieke agenda kwamen.

De overheid kon de taaleisen van de Vlaamse Beweging op die manier niet langer ongegeneerd naast zich neerleggen. Het officiële België begreep steeds meer dat er zich een "Vlaams" taalprobleem stelde en riep kleine stukjes taalwet in het leven om het gebruik van Nederlands in Vlaanderen buiten de privé-sfeer mogelijk te maken. De eerste taalwetten kwamen er op initiatief van de Meetingpartij onder katholieke regeringen. Niet zelden ging aan de parlementaire instemming een uitgesproken buitenparlementaire campagne vooraf.

- **Het gerecht (wet Coremans, 1873):** De eerste taalwet was van toepassing op de rechtspraak. Mede onder invloed van de betogingen naar aanleiding van de zaak Schoep⁵ werd in 1873 in het parlement een wet goedgekeurd (in 1872 al ingediend door Edward Coremans van de Meetingpartij) die voorzag dat de strafrechtspraak in Vlaanderen voortaan in het Nederlands zou verlopen tenzij de verdachte Frans verkoos. In de praktijk werd de wet slechts weinig toegepast, maar ze luidde wel het einde van een illusie in: de illusie dat vrijheid van taal volstond om gelijkheid van talen te verzekeren.
- **Administratie/bestuurszaken (1878):** Wetsvoorstel van Jan Delaet die de vernederlandsing op het oog had van de gemeentelijke, provinciale en centrale administratie in Vlaanderen. Het voorstel werd in afgezwakte vorm aangenomen. Enkel de berichten van de centrale besturen moeten in Vlaanderen in het Nederlands of in het Frans en in het Nederlands worden opgesteld. Bovendien moesten rijksambtenaren het Nederlands gebruiken als ze met het publiek of de gemeentebesturen uit Vlaanderen in aanraking kwamen. Tenzij die zelf verzochten om in het Frans bediend te worden (Van Santen 2002:9).⁶
- **Onderwijs (1883):** Het Nederlands werd de voertaal van de voorbereidende afdelingen van de officiële middelbare scholen in Vlaanderen. Daarnaast moesten de officiële scholen in Vlaanderen voortaan bepaalde vakken (de taalvakken en minstens twee andere vakken) in het Nederlands worden onderwezen. Het katholiek onderwijs werd niet aan deze regelgeving onderworpen onder het mom van onderwijsvrijheid.

Niettegenstaande door de eerste taalwetten België verdeeld werd in een exclusief Franstalig deel (Wallonië) en een tweetalig deel (Vlaanderen en Brussel), bleef de Vlaamse beweging ontgoocheld achter. De taalwetgeving i.v.m. het gerecht leidde in de praktijk nauwelijks tot veranderingen, de lokale administratie bleef verfranst en in het middelbaar vrij onderwijs bleef Frans de voertaal. Ook de pragmatische politici die in de taalwetten een manier zagen om de communautaire breuklijn te ontmijnen, bleven verweesd achter want de wetgeving die geacht werd de gemoederen te bedaren en een breuk in het nationaal bewustzijn te vermijden, had het tegenovergestelde effect (Witte 2005:412).

⁵De zaak Schoep zorgde in 1873 voor een tijdelijke pluralistische bundeling van Vlaamse krachten. Schoep was een arbeider uit Sint-Jans-Molenbeek die weigerde om de geboorte van zijn zoon in het Nederlands aan te geven. Hij werd daarvoor veroordeeld en ging in 1873 in beroep. Het Hof van Beroep verbood zijn advocaten in het Nederlands te pleiten wat heel wat consternatie veroorzaakte in de Vlaamse publieke opinie.

⁶Tegenstanders vreesden immers dat alle ambtenaren op gemeentelijk en provinciaal vlak Nederlandstaligen zouden zijn omdat zij beide landstalen spraken, Franstaligen spraken immers vaak slechts Frans. Kamer 8 mei 1878 bij de discussie over de taalwetgeving, aan het woord de Vlaamse katholiek Thonissen (op dat moment voorzitter Kamer): "Plaats een Vlaming in een zak, zet die zak op de rug van een muilezel, trek met die muilezel door Europa en wanneer de Vlaming uit die zak komt, zal hij de talen spreken van al de landen waar de ezel doorheen is getrokken ... Dat is natuurlijk een grap... Maar in wezen zit er een kern van waarheid in." Waarmee de man wil aantonen dat Vlamingen onmiskenbaar beter in staat zijn om vreemde talen te leren dan Walen (Witte, Nieuwe geschiedenis van België, 2005, deel I p. 411)

Met de komst van het algemeen meervoudig stemrecht (1893) kregen de Nederlandstaligen immers opnieuw meer politiek gewicht. Het was duidelijk dat de verfransing van de Vlaamse bevolking zoals gehoopt door het Belgische establishment onmogelijk was. Om (her)verkozen te kunnen worden, dienden kandidaten en parlementsleden de taal van de kiezer te hanteren. De Vlaamse vleugel in de verschillende partijen kreeg steeds meer invloed en kon hun aanhang gevoelig uitbreiden. Hoewel op deze manier de Vlaamse beweging machtiger, strijdvaardiger en zelfbewuster werd, was er nog steeds geen sprake van een georganiseerde politieke beweging, laat staan een eigen partijstructuur. Het eisenpakket bleef steken op het niveau van een schuchtere vernederlandsing van Vlaanderen met een tweetalig statuut. De actie werd ondernomen binnen en via de eigen partij. Wel was er meer en meer sprake van een verruiming van de Vlaamse Beweging van een loutere taalstrijd naar een culturele en economische emancipatiestrijd. Onder meer de Vlaamse econoom Lodewijk De Raet (1870-1914) en de Gentse botanicus Julius Mac Leod (1857-1919) hadden hierin een heel grote verdienste. Zij stelden uitdrukkelijk dat een politieke en culturele emancipatie van Vlaanderen onmogelijk was zonder solide economische fundering. Hun droom was dan ook om een Nederlandstalige universiteit te hebben in Vlaanderen (de Vlaamse Hogeschool). De intellectuele achterstand van Vlaanderen veroorzaakte immers ook de economische en sociale achterstand. Op die manier nam men afstand van een loutere taalgrievenspolitiek die de romantische taalbeweging van de 19^e eeuw domineerde. Men ontwikkelde een totaalconcept van de Vlaamse ontwikkeling dat ook een economische en sociale emancipatie impliceerde. Deze ideeën sloegen veel meer dan de taalgrievens van voordien over op de grote massa (De Somer 1985: 288-289).

Dit alles leidde wel tot een eerste grote symbolische overwinning net voor de eeuwwisseling, met name het doorvoeren van de Gelijkheidswet. Nu de parlementsleden heel wat Vlaamssprekenden vertegenwoordigen en er in het parlement ook Nederlands werd gesproken⁷, konden wetteksten niet langer enkel in het Frans verschijnen. Vlaamse volksvertegenwoordigers deden al in 1895 voorstellen in die zin die vrij gemakkelijk door de Kamer geraakten, maar de conservatievere Senaat lag dwars. Na drie jaar parlementaire discussie werd de Gelijkheidswet uiteindelijk gestemd op 18 april 1898 waardoor het Nederlands en het Frans juridisch gelijkwaardig worden. Voortaan zouden alle wetten in de twee talen gestemd, bekrachtigd, afgekondigd en bekendgemaakt worden. De realisatie van de Gelijkheidswet kwam er vooral door een niet aflatend, eensgezind, extraparlamenteair protest⁸ van de Vlaamsgezinden waardoor de Senaat uiteindelijk moest zwichten. Deze wettelijke regeling kwam in Wallonië heel erg hard aan. Vooral de ambtenaren waren ontzet, ze vreesden dat zij door de Gelijkheidswet binnenkort tweetalig zouden moeten zijn. De wet nam immers een interpretatieregel op: bij onduidelijkheid van een wettekst in de ene taal moest men er in theorie de tekst in de andere taal op naslaan (Van Goethem 2008:41).

De 19^e eeuw kan op communautair vlak dus worden samengevat als een streven van een beginnende Vlaamse Beweging naar een opwaardering van het Nederlands. Dat wenste men vooral via taalwetgeving te bereiken en niet langs de weg van de bestuurlijke scheiding. In de 19^e eeuw was er, op een aantal geïsoleerde uitzonderingen na, aan Vlaamse kant nauwelijks sprake van federalisme. Pas in het begin van de 20^e eeuw zette de Vlaamse Beweging zelfbestuur als oplossing voor de taalkwestie voorop. Aan Franstalige zijde daarentegen, werd de idee van Federalisme vaker geopperd. Het was de beginnende Waalse Beweging die Federalisme aan het einde van de 19^e eeuw op de politieke agenda bracht. "Aanvankelijk had de Waalse Beweging zich enkel toegelegd op de bestrijding van de taalwetgeving en het beschermen van de Waalse cultuur, maar rond de eeuwwisseling klonken de

⁷In 1899 werden 17 van de 635 parlementaire toespraken in het Nederlands gehouden.

⁸Ook in studentenmilieu werd ferm gemobiliseerd. Vooral in Gent dat een bakermat was van het flamingantisme. Maar ook in Leuven waar de vice-rector ten tijde van de discussies omtrent de gelijkheidswet wilde verhinderen dat het tot een gewelddadig treffen kwam tussen zij die pro en contra waren en daarom in verschillende studentencafés langs ging om de gemoederen gaat bedaren. (p. 633)

eerste federalistische geluiden.” (Deweerd 1998:1115) De administratieve en politieke scheiding van Vlaanderen en Wallonië werd door de wallinganten als alternatief naar voren geschoven voor de veralgemeende tweetaligheid van het land of de tweetaligheid van Vlaanderen.

De taalpolitiek tot WOI

Na het bekomen van de Gelijkheidswet, viel de samenwerking terug eventjes stil. De eensgezinde Vlaamse houding flakkerde weer op naar aanleiding van een wetsvoorstel in 1901 dat vroeg om de taalwet van 1883 op het gebruik van talen in het onderwijs ook van toepassing te maken in het vrij onderwijs. Dit werd resoluut afgewezen door het episcopaat en verdeelde de katholieke partij. De tegenstanders zagen er immers een aantasting in van de vrijheid van onderwijs. Bovendien liepen de Belgische bisschoppen in die tijd niet hoog op met onderwijs in het Nederlands. Met betrekking tot de vernederlandsing van het hoger onderwijs lieten ze in 1906 het volgende verstaan: “Les Flamands qui voudraient flandriciser une université belge, n’ont pas réfléchi au rôle supérieur auquel doit prétendre une université. Si leurs revendications étaient accueillies, la race flamande serait du coup réduite à des conditions d’infériorité dans la concurrence universelle.” (Geciteerd in De Somer 1985:288). Het zou uiteindelijk duren tot 1910 (Wet Seghers-Franck) vooraleer er een compromis uit de bus kwam waardoor de vrije scholen konden kiezen om hetzelfde regime te volgen als het officieel onderwijs of te kiezen voor acht uur Nederlandse les per week.

Ondertussen was ook de aanval ingezet op de Gentse universiteit waarrond net voor WOI opnieuw een pluralistische campagne gevoerd werd. Reeds op het einde van de 19^e eeuw werd de vernederlandsing van het hoger onderwijs door een aantal vooraanstaande denkers uit de Vlaamse beweging als noodzakelijk beschouwd voor de emancipatie van Vlaanderen. Daartoe werd in 1896 een eerste hogeschoolcommissie opgericht die de vernederlandsing van het hoger onderwijs zou onderzoeken, maar het initiatief verzandde door interne tegenstellingen. De commissie was voorstander van een geleidelijke vernederlandsing van de Gentse universiteit, maar hield de technische hogescholen buiten de vernederlandsing. Dit zogenaamde stelsel Mac Leod was volgens sommigen binnen de Vlaamse beweging niet radicaal genoeg. Onder hen ook Lodewijk De Raet, die een nieuwe hogeschoolcommissie in het leven riep in 1907. Deze keer werd een snellere vernederlandsing van de Gentse universiteit vooropgesteld en werden de technische hogescholen niet aan de vernederlandsing onttrokken. Er werd aan deze hogeschoolcommissie ook een hele propagandamachine verbonden met de drie kraaiende hanen – de liberaal Louis Franck, de socialist Camille Huysmans en de katholieke Frans van Cauwelaert – als politieke verlengstuk. Zij waren het symbool van de pluralistische samenwerking in de strijd voor de opwaardering van het Nederlands. Ze ontleenden hun mythische bijnaam aan hun optreden tijdens een betoging ten voordele van de eisen van de Hogeschoolcommissie in 1910 te Antwerpen. Frans Van Cauwelaert, die toen net volksvertegenwoordiger was geworden, hield op die manifestatie een toespraak en sloot af met deze woorden: “Het is onze plicht om van hieruit naar andere steden te gaan. Wij zullen de drie kraaiende hanen zijn die het volk zullen wakker maken.” (Van Cauwelaert geciteerd in De Schrijver 1998:985). Als resultaat van de actie dienden vertegenwoordigers van de drie politieke partijen in 1911 een wetsvoorstel in die de vernederlandsing van de Gentse universiteit vooropstelde (Van Eycken en Van Hees 1998:3453-3454). Door allerlei verdragingsmanoeuvres van de tegenstanders, werd het voorstel echter niet meer behandeld voor de Eerste Wereldoorlog.

De taalkwestie was ondertussen in een nieuwe fase gekomen. De katholieke regering toonde zich verontrust over een eenzijdige taalregeling voor Vlaanderen waarin zij een bedreiging voor de eenheid van het land zag. Bovendien was met de Gelijkheidswet de piste van de nationale tweetaligheid geo-

pend. Tussen 1906 en 1909 ondernam de regering drie pogingen om vormen van nationale tweetaligheid te introduceren.⁹ De Vlaamse volksvertegenwoordigers gingen hiermee akkoord, maar aan Waalse kant was de afwijzing algemeen.¹⁰ Aan het territorialiteitsprincipe mocht in Wallonië niet geraakt worden. De invoering van een nationale tweetaligheid dreigde in Wallonië immers Vlaamse taaleilanden te creëren. De Vlaamsgezinde politici zagen, met het oog op Waalse steun voor hun eisen, af van elke "taaldwang" ten aanzien van Wallonië. Ze maakten daarmee een historische wending: de Flamingantische eis voor tweetaligheid van Wallonië werd opgegeven en in ruil vroegen ze de steun van de Waalse parlementsleden om de bestuurlijke tweetaligheid in Vlaanderen terug te schroeven (Van Goethem 2008:55).

De Waalse beweging tot WOI

De Waalse beweging ontstond later dan de Vlaamse beweging, nl. als tegenreactie op het verzet dat vanuit Vlaanderen was gerezen tegen de Belgische taalpolitiek. Op zich voelden de Walen zich immers goed in het België van 1830 dat het Frans als enige officiële taal had. Men beschouwde het als een soort tweede Frankrijk. Dat was voor de Walen een stuk beter dan de Nederlandse periode waarin Willem I hen het Nederlands trachtte op te dringen. Ten tijde van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden ontstond bij velen onder hen dan ook een zeker heimwee naar de Franse periode. Zo erg zelfs dat de Walen weer Frans wilden worden. Na de Belgische revolutie werd in het Nationaal Congres zelfs gedebatteerd over een aansluiting bij Frankrijk.

De Waalse taalgrievens deden op hun beurt een Waalse beweging ontstaan die net als de Vlaamse beweging een literair-folkloristische voorloper kent. In de begindagen was de Waalse beweging dan ook niet meer dan een groep literatoren die de Waalse dialecten wilden bewaren. Het waren geen anti-flaminganten en ze deden niet aan politiek, maar wilden de Walen bewust maken van hun eigen identiteit. De sfeer sloeg echter snel om als gevolg van de zichtbare terreinwinst die het Nederlands boekte. Onder invloed van de eerste taalwetten groeide ze uit tot een *mouvement de défense walonne et francophone* die ijverde voor het behoud van het Frans als enige officiële taal in België. Dit leidde in 1883 tot de oprichting van de eerste Waalse Bond in Antwerpen. De wieg van de Waalse beweging ligt paradoxaal genoeg dus in Vlaanderen.

Maar de Waalse beweging ging pas goed van start met de stichting van de Waalse Bond in Luik (1888). Daarin zaten heel wat politici. In tegenstelling tot de Vlaamse beweging is de Waalse beweging nooit een zaak van pressiegroepen alleen geweest. Al van in het begin speelden parlementairen er een essentiële rol in. De Waalse beweging was nu duidelijk een reactie op het succes van de Vlaamse beweging. De congressen werden dan ook gedragen door "Walen" uit Vlaanderen en Brussel. Zij werden immers als eersten geconfronteerd met het oprukkende Nederlands. Concreet zagen Franstalige ambtenaren hun monopoliepositie in de overheidsdiensten bedreigd. Bovendien kon volgens deze Waalse beweging enkel het Frans het volk emanciperen en kwam de opwaardering van het Nederlands via taalwetgeving niemand ten goede. "In de VB (Vlaamse Beweging, nvdr) zagen de wallinganten een klerikale machinatie om het achterlijke Vlaanderen de verlichtingsidealen te onthouden en aan de godsdienst te binden." (Van Ginderachter 2005:19). Het Frans kon dus ook bijdragen tot de emancipatie van het Vlaamse volk en daarom eisten ze de invoering van het Frans in het Vlaamse lager onderwijs en het behoud van het Franstalig regime in middelbare scholen.

⁹1906: regeringsvoorstel voor nationaal tweetalig examen. Studenten zouden moeten slagen voor een examen 'tweede taal' vooraleer toegelaten te worden aan de universiteit. 1907: voorstel om tweetaligheid in te voeren voor mijnningenieurs, ook in Wallonië. 1909: voorstel waarbij de voorzitters van de arbeidsrechtbanken tweetalig moesten zijn, ook in Wallonië waar veel Vlamingen aan de slag waren. (Van Goethem 2008:54).

¹⁰Ten tijde van de Gelijkheidswet waren de Waalse socialisten ook voor een veralgemeende tweetaligheid vermits dit er volgens hen zou toe bijdragen de sociale achterstand van Vlaanderen weg te werken. Onder druk van heftige Waalse reacties maakten ze echter een koerswending. (Van Goethem 2008:53)

De grondlegger van dit ideeëngoed was de Waalse schrijver-diplomaat Albert Du Bois (1872-1940). Met zijn "Catéchisme du Wallon" (1902) legde hij de theoretische basis van de Waalse beweging. Hij was tevens een groot peitbezorger van een annexatie met Frankrijk, zoals blijkt uit zijn roman over de slag bij Waterloo ("Waterloo. Belges ou Français?", 1902). De politieke vader van de Waalse beweging is Jules Destrée. Hij bracht de eisen van de Waalse beweging in 1912 voor het eerst overtuigend op het politieke toneel. In dat jaar wonnen de katholieken die sinds 1884 aan de macht waren opnieuw de verkiezingen. En dat ondanks een liberaal-socialistisch anti-klerikaal verbond. De katholieken haalden hun stemmen vooral in Vlaanderen terwijl de liberalen en socialisten in Brussel en Wallonië machtig waren. De tegenstelling tussen Noord en Zuid werd nogmaals pijnlijk duidelijk. Destrée reageerde hierop in de *Revue de Belgique* van 15 augustus 1912 met zijn berucht geworden *Lettre au roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre*, met daarin de woorden: "Il y a en Belgique des Wallons et des Flamands. Il n'y a pas de Belges." Hij dringt daarin aan op een bestuurlijke scheiding, een federalisme *avant la lettre*. Om de bestuurlijke scheiding voor te bereiden richt Destrée datzelfde jaar nog de *Assemblée wallonne* op waarin heel wat vooraanstaande Waalse politici zetelden. Zij kozen o.a. een vlag (haan op gele achtergrond) en een nationale feestdag (septemberdagen 1830: de overwinning op de Hollanders in Brussel) die decennia later door de raad voor de Franstalige cultuurgemeenschap zouden worden overgenomen (Fonteyn 1988).

De vraag naar federalisme was al sinds de eeuwwisseling aan een opgang bezig binnen de Waalse beweging en vulde het anti-flamingantische ideeëngoed aan. Deze radicalisering was het gevolg van de wet tot vernederlandsing van het vrij middelbaar onderwijs (1910) en vooral van het wetsvoorstel tot vernederlandsing van de Gentse universiteit (1911). Bovendien heerste heel wat misnoegdheid over het van de Waalse industriële rijkdom profiterende Vlaanderen. Ten slotte weekte ook de groeiende angst om door de Vlaamse numerieke meerderheid in de hoek te worden gedrukt¹¹ federalistische geluiden los in de Waalse beweging.

De Waalse Beweging schoof dus als eerste het federalisme naar voren als de mogelijke oplossing voor de taalkwestie. Men vreesde een opgelegde tweetaligheid in Wallonië, maar ook dat het klerikale Vlaanderen hen zou domineren. De provincieraden van Luik en Henegouwen volgden Destrée in die eis. Namen en Luxemburg, met een katholieke meerderheid, niet. De Vlaamse Beweging wees een dergelijke scheiding aanvankelijk principieel af. Men dacht dat de Vlamingen rechtsherstel zouden krijgen zonder bestuurlijke scheiding. Maar als gevolg van een groeiende twijfel over de doelmatigheid van de taalwetgeving groeide ook bij heel wat flaminganten de gedachte dat de bestuurlijke scheiding de enige oplossing was (Deweerd 1998:1115).

WOI: activisme en frontbeweging

Los van de eigenlijke oorlogsomstandigheden, was de invloed van de Eerste Wereldoorlog op de Vlaamse zaak niet min. Ten eerste zorgde de oorlog voor een tweespalt binnen de Vlaamse Beweging. Een kleine groep flaminganten wilde van de Duitse bezetting immers gebruik maken om de Vlaamse kwestie te activeren. Deze activisten waren geëvolueerd in een anti-Belgische richting waarbij ze een federalistische of zelfs separatistische oplossing wilden bekomen voor de taalkwestie. De Duitsers speelden hier handig op in met hun "Flamenpolitiek" die ze voerden. Zo werden alle ministeries op papier opgesplitst in Vlaamse en Waalse ministeries en kwam er een vernederlandsing van de Gentse universiteit. Men liet zelfs de oprichting van een Raad van Vlaanderen (een soort regering van Vlaanderen) toe die een Vlaamse onafhankelijkheid vooropstelde. Maar niet iedereen binnen de toenmalige Vlaamse beweging kon zich vinden in de tactiek om van de Duitse bezetting gebruik te maken om de

¹¹Tussen 1884 en 1902 zat er maximaal één waal in de regering. Dat versterkte het beeld dat Wallonië uit het centrum van de macht werd verdreven.

Vlaamse agenda te realiseren. De “restauratie” na de oorlog en het odium dat de Vlaamse beweging op zich laadde als gevolg van het activisme, gaven hen gelijk. De samenwerking met de Duitse bezetter bleek, niet het minst vanuit tactisch oogpunt, een foute keuze. Het wierp een smet op de Vlaamse eisen en creëerde een tweedeling binnen de Vlaamse beweging die neerkwam op een tegenstelling tussen de maximalisten (grosso modo de activisten) en de minimalisten.

De Frontbeweging, in 1919 uitgemond in de Frontpartij, was een tweede concreet gevolg van de Eerste Wereldoorlog die belangrijke politieke gevolgen zou hebben. De beweging werd in 1917 opgericht door een aantal Vlaamsgezinde intellectuelen aan het front uit verontwaardiging voor de taaltoestanden in het leger. Vlaamse en vaak ongeletterde militairen werden in de vuurlinie door louter Franstalige (onder)officieren gecommandeerd. Dat de Vlaamse soldaten de bevelen niet in hun eigen taal kregen, lag aan de basis van de symbolische spreuk waarmee Vlaams-nationalisten hun verontwaardiging uitdrukken wanneer een Nederlandse vertaling ontbreekt: “Et pour les Flamands la même chose”. Deze gevaarlijke situatie waarbij de legerleiding bijna volledig Franstalig was en de soldaten voornamelijk van Vlaamse afkomst waren, werd door de Frontbeweging aan de kaak gesteld. Maar opkomen voor taalrechten werd gelijkgeschakeld met verzet tegen de krijgstuicht, wat maakte dat de Frontbeweging eigenlijk een illegale beweging was. Na de oorlog werd de speelruimte groter en kort na het verlaten van de loopgraven werd de Frontbeweging omgevormd tot de Frontpartij die bij de verkiezingen van 1919 onmiddellijk vijf Kamerzetels veroverde. Daarmee werd de start gegeven van een lange traditie van Vlaams-nationalistische partijen die tot op vandaag bestaat. Het politiek Vlaams-nationalisme was sindsdien – met uitzondering van het decennium na WOII – altijd aanwezig in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. In het politiek programma van de Frontpartij werd in eerste instantie een splitsing van het leger gevraagd in een Vlaams en Waals regiment, maar werd ook een eentalig Vlaanderen geëist met bestuurlijke autonomie.

In derde instantie groeide de Eerste Wereldoorlog omwille van de het ontzaglijk taalonrecht dat er in het Belgische leger heerste uit tot het symbool van de Vlaamse emancipatiestrijd. Onterecht volgens historica Sophie de Schaepdrijver “Eigenlijk kwamen de Vlamingen in het Belgische leger nog goed weg, tonen de harde cijfers. Tijdens de Eerste Wereldoorlog zijn in verhouding veel minder Belgen dan Britten door de krijgsraad terechtgesteld. De Fransen verloren een op de zes volwassen mannen op het slagveld. De Belgen, waarvan een veel kleiner percentage werd gemobiliseerd, verloren amper een op de vijftig. Als je het grote plaatje bekijkt, weegt het taalonrecht van de Vlamingen beduidend minder zwaar. Niet zwaar genoeg in elk geval om er een monument zoals de IJzertoren voor op te richten. Het is alsof je in de context van een holocaust een monument bouwt voor alle mensen die vier jaar lang geen wit brood hadden.” (DS 24 augustus 2002)

Het interbellum: tussen taalwetterij en institutionele vraagstukken

De Eerste Wereldoorlog werkte als een slijtzwam binnen de Vlaamse beweging. De flaminganten waren opgedeeld in “maximalisten” die zelfbestuur eisten en “minimalisten” die huiverig stonden tegenover de federalistische gedachte en bleven ijveren voor de verbetering van de taalwetgeving binnen de bestaande structuren. Deze minimalisten ontleenden hun naam aan het minimumprogramma van de Vlaamse beweging dat Frans van Cauwelaert net na de oorlog lanceerde. Hij wilde de Belgisch-loyale flaminganten verenigen rond een programma dat de erfenis van het activisme afwees en de vernederlandsing van Vlaanderen vooropstelde. Samen met een aantal katholieke kamerleden vormde hij in dat opzicht de Katholieke Vlaamse Kamergroep. De maximalisten waren vooral te vinden rondom de Frontpartij die uit de Frontbeweging was voortgekomen en bij de verkiezingen van 1919 direct vijf Kamerzetels veroverde. Het Vlaams-nationalisme als politieke stroming was daardoor een feit.

Om de steeds luider geformuleerde Vlaams eisen op te vangen in een Belgische context, deed het politieke establishment in de jaren 1920 en 1930 een inspanning om via taalwetten de communautaire spanningen te neutraliseren. Eigenlijk kon men niet anders want zelfs gematigde Vlamingen als Van Cauwelaert dreigden met de radicale strategie om de Vlaamse numerieke meerderheid als breekijzer te gebruiken om omstreden taalwetten Vlamingen tegen Walen te laten goedkeuren. De eerste doorbraak kwam er met de wet op het taalgebruik in bestuurszaken van 31 juli 1921. Het territorialiteitsbeginsel ("streektaal is voertaal") werd ingevoerd waardoor België in feitelijke taalgebieden werd opgesplitst. Voor de eerste keer werd dus een taalregeling doorgevoerd die gold voor het hele land en niet enkel ten gunste was van het gebruik van het Nederlands in Vlaanderen. Alle overheden, zowel nationaal, provinciaal als gemeentelijk, moesten de streektaal als voertaal gebruiken zowel in contacten met de burger als intern. De uitzonderingen op de algemene regel waren echter nog talrijk. Ten eerste gold alles niet voor de tweetalige regio Brussel, toen zestien gemeenten, en voor het Brabantse provinciebestuur. Daar gold nog steeds de vrije taalkeuze waardoor de verfransing verder doordrong. Ten tweede bleven faciliteiten mogelijk in de twee eentalige regio's die de wet van 1921 eigenlijk invoerde. In gemeenten waar 20 procent van de gemeentekiezers, of 15.000 kiezers in gemeenten met meer dan 70.000 inwoners, uitwendige tweetaligheid vroegen, moesten deze taalfaciliteiten worden voorzien. Dat gebeurde in heel wat Vlaamse steden. Ten slotte bleven er ook uitzonderingen op de regel mogelijk mits de desbetreffende overheid daartoe besliste. Gemeente- en provinciebesturen konden met gewone meerderheid beslissen om Frans als tweede interne diensttaal toe te voegen (Van Goethem 2008:118).

Ondanks deze opvallende etappe in de taalwetgeving bleef de Vlaamsgezinde publieke opinie min of meer ontevreden. De wet van 1921 en die op de gedeeltelijke vernederlandsing van de Gentse universiteit uit 1923 (cf. infra) werden door de radicale Vlaams-nationalisten als slap voorgesteld. De minimalist Van Cauwelaert, die zijn schouders onder deze wetgevende initiatieven had gezet, verloor de strijd om de Vlaamsgezinde kiezer en de radicalere Frontpartij kreeg de wind in de zeilen. Het Vlaams-nationalisme kende dan ook een electorale opgang met de Bormsverkiezing (1928) als orgelpunt.

August Borms (1878-1946) werd na de Eerste Wereldoorlog tot een levenslange gevangenisstraf veroordeeld wegens zijn actieve steun aan de bezetter. Hij wenste dat Duitsland de oorlog zou winnen in de overtuiging dat op die manier Vlaanderen een onafhankelijke staat los van België zou kunnen worden. Tijdens zijn gevangenschap (1919-1929) groeide Borms voor het merendeel van de Vlaams-nationalisten uit tot het symbool voor het verdrukte Vlaanderen. In de Vlaamse propaganda werd hij afgebeeld als een "gekerkerde heilige" en "de ongekroonde Koning van Vlaanderen". Een beeld dat hij zelf ook in de hand werkte door in 1921 de voorwaardelijke invrijheidstelling te weigeren die de Belgische staat hem aanbood. De regering wenste een einde te maken aan dit martelaarschap en stemde in 1928 een amnestiewet waardoor Borms uiteindelijk toch de gevangenis verliet. Het weerhield hem er echter niet van om tijdens de Tweede Wereldoorlog opnieuw actief te collaboreren met nazi-Duitsland waarvoor hij in 1946 uiteindelijk terechtgesteld werd.

De meest bekende episode uit het leven van Borms is de zgn. Bormsverkiezing (1928). Toen een liberale volksvertegenwoordiger uit Antwerpen overleed, moesten tussentijdse verkiezingen worden gehouden om een opvolger aan te duiden. Het Belgische kiessysteem had toen immers geen opvolgers. De katholieke en socialistische partij schoven geheel volgens de traditie geen tegenkandidaat naar voren. De Frontpartij daarentegen stelde de mythische Vlaamse symboolfiguur Borms kandidaat tegen de liberale franskiljon Paul Baelde en vormde de verkiezing op die manier om tot een volksraadpleging over de Belgische taalpolitiek. Borms won uiteindelijk op zeer overtuigende wijze de verkiezing. Hij mocht evenwel niet zetelen wegens zijn veroordeling voor activisme, maar de verkiezing

stuurde een schokgolf door de toenmalige Wetstraat die stilaan tot het besef kwam dat de taalkwestie een oplossing nodig had.

Uiteindelijk leidden de opmerkelijke Vlaams-nationalistische verkiezingswinst in 1929 en de gelijktijdige electorale afkeuring van het "compromis des Belges"¹² volgens Lode Wils (1973) definitief tot het besef dat de taalkwestie ten gronde moest worden opgelost en de tweetaligheid in Vlaanderen moest worden opgeheven. Aanvankelijk waren liberalen en socialisten hiervan niet overtuigd, maar hun verzet nam begin de jaren 1930 af. Zelfs de Waalse parlementsleden lieten de tweetaligheid van Vlaanderen varen in ruil voor garanties voor van de eentaligheid van Wallonië (Van Goethem 2008:129). Het kwam in de jaren 1930 dan ook tot de volgende doorbraken:

- **Administratie/bestuurzaken (1932):** verscherping van de wet uit 1921 op het taalgebruik door de verschillende bestuurlijke overheden.
 - Gemeenten en provincies krijgen geen uitweg meer. Het territorialiteitsbeginsel wordt bekrachtigd: "streektaal is bestuurstaal". Definitieve eentaligheid van alle plaatselijke en gewestelijke diensten in Vlaanderen en Wallonië.
 - Tweetalige organisatie van de centrale rijksbesturen, van de diensten van de hoofdstad Brussel en de tweetalige provincie Brabant.
 - Gemeenten rond Brussel kregen een "zwevend" statuut. Deze konden veranderen van bestuurstaal wanneer, volgens de talentelling, de meerderheid van de bevolking de andere taal spreekt.
 - Als er volgens de tienjaarlijkse talentelling in een taalgrensgemeente 30 procent anderstaligen wonen, moeten berichten en mededelingen in twee talen worden opgesteld.
 - De verdeling, in de centrale besturen, van de ambten tussen Nederlands- en Franssprekenden volgens het beginsel van het "billijk" evenwicht.
 - De oprichting van een paritaire controlecommissie, de voorloper van de huidige Vaste Commissie voor Taaltoezicht.
- **Onderwijs (1932):** in Vlaanderen en Wallonië zal alleen nog in de streektaal onderwezen worden: "streektaal is onderwijstaal".¹³ De nieuwe wet was zowel van toepassing op het officieel als op het vrij onderwijs. Voor Brussel en in de taalgrensgemeenten gold de "liberté du père de famille": het gezinshoofd mocht zelf bepalen in welke taal zijn kinderen school liepen.
- **Gerecht (1935):** "streektaal is gerechtstaal". De taal van de rechtspleging (alle rechtspleging, niet louter strafzaken) in Wallonië is Frans en in Vlaanderen Nederlands, ongeacht de woonplaats van de betrokken partijen en ongeacht hun taalkennis of voorkeur.

¹²De BWP formuleerde in het licht van de verkiezingen van 1929 een alternatief programma m.b.t. de taalkwestie waarmee ze eigenlijk het Waalse programma van Jules Destrée onderschreven en dat voorzag in tweetaligheid in de gemeenten waar een deel van het kiezerskorps zulks zou vragen en daarbuiten nog anderstalige scholen voor kleinere minderheden. Aangezien het kiezerskorps dit programma scheen af te keuren, werd het zeven maanden later door de partij begraven. De BWP erkende daarna ook het beginsel van de eentaligheid van Vlaanderen (Wils 1973:326).

¹³Via het systeem van transmutatieklassen was het voor Franstaligen in Vlaanderen echter nog steeds mogelijk om onderwijs in het Frans te volgen. Transmutatieklassen werden in 1881 voor het eerst ingevoerd in Brussel door de toenmalige schepenen van onderwijs, Karel Buls. Ze passen in de liberaal progressieve flamingantische visie die aan tweetaligheid veel belang hechte. Door Vlaamse kinderen geleidelijk met Frans te confronteren en Franstalige kinderen met Nederlands zou men snel de andere taal leren. Maar in de praktijk werkten ze vooral de verfransing in de hand omwille van Nederlandsonkundige leerkrachten en omwille van het diepgewortelde geloof bij heel wat Nederlandstalige ouders dat sociale vooruitgang enkel via een grondige kennis van het Frans kon worden bereikt. In 1932 deden transmutatieklassen opnieuw hun intrede. Als overgangsmaatregel naar middelbaar onderwijs in de streektaal waren in het lager onderwijs tijdelijk transmutatieklassen mogelijk. Het aanleren van de streektaal werd verplicht vanaf het derde studiejaar. In 1963 bestonden nog steeds 235 transmutatieklassen met als gevolg dat de Vlamingen toen aandrongen op de definitieve afschaffing van deze 'overgangsmaatregel'.

- **Leger (1938):** de wet op het taalgebruik in het leger bepaalt dat de volledige opleiding van de soldaat in de moedertaal dient te gebeuren, Nederlands naast het Frans de commandotaal wordt en beroepsofficieren een wezenlijke kennis van de tweede taal moesten bezitten (Van Santen 2002:9-10).
- **Gentse universiteit (1930):** Koning Albert I had in zijn troonrede van 1918 gesproken over de oprichting van een Nederlandstalige universiteit in Gent. In 1923 voerde onderwijsminister Pierre Nolf een gecompliceerd tweetalig stelsel in waarmee noch de Vlamingen (die een eentalig Nederlandse universiteit wilden), noch de Franstaligen (die dit al een brug te ver vonden) tevreden waren. De Vlaamse Beweging mobiliseerde massaal tegen deze "Nolf-barak" en boycotte de universiteit. In 1930 werd de Gentse universiteit uiteindelijk volledig vernederlandst.

Federalisme verloor in de jaren 1930 in de Vlaamse Beweging stilaan zijn anarchistisch karakter. Toen de Vlaams-nationalist (en latere socialist) Herman Vos op 25 maart 1931 voor het eerst een federalistisch wetsvoorstel in de Kamer indiende, trokken sommige radicale flaminganten van leer tegen dit initiatief dat de Belgische staat in leven hield. Bepaalde elementen binnen het Vlaams-nationalisme evolueerden steeds meer in de richting van separatisme terwijl het VNV zelfs een Groot-Nederlands project nastreefde. Uit onvrede met de gebrekkige toepassing van de taalwetgeving versterkte in het minimalistisch kamp (o.a. Gaston Eyskens) dan wel weer de drang naar federalisme. Dit bleef echter beperkt tot Vlaamsgezinde katholieke volksvertegenwoordigers. Als antwoord op de federalistische wetsvoorstellen uit Vlaams-nationalistische hoek legden de minimalisten vanaf de jaren 1930 de nadruk op culturele autonomie: de splitsing van ministeriële departementen (in de eerste plaats dat van onderwijs) en de oprichting van adviserende cultuurraden. Daarrond was een vrij grote instemming te vinden. Dit zette de regering in 1938 aan tot de oprichting van een Nederlandse en Franse cultuurraad met adviserende bevoegdheid voor het onderwijs- en cultuurbeleid van de regering. Daarmee werden de kiemen gelegd van het cultureel federalisme dat een belangrijke component van de latere staatsvorming zou worden (Deweerd 1998:1122).

2. De communautaire conflicten na WOII

Tot aan de tweede wereldoorlog draaiden de meeste communautaire conflicten rond de invoering en de toepassing van de taalwetgeving. Aan Vlaamse zijde drong men aan op taalprotectionistische maatregelen in Vlaanderen terwijl de Franstaligen er een zo groot mogelijke taalvrijheid nastreefden. Het belang van deze strijd bleef echter altijd ondergeschikt aan de twee overige breuklijnen die het Belgische politiek landschap in het verleden domineerden, in eerste instantie de levensbeschouwelijke en later de sociaal-economische breuklijn. Na de tweede wereldoorlog bleef de taalstrijd voortduren en won de communautaire breuklijn aan belang. De pacificatie van de sociaal-economische breuklijn met het sociaal pact uit 1944 en van de levensbeschouwelijke tegenstelling met het schoolpact uit 1958 versterkte deze tendens en maakte de weg vrij voor de communautaire tegenstelling om op het voorplan te treden. Er tekenden zich dan ook in heel wat andere dossiers dan de pure taalwetgeving communautaire tegenstellingen af.

Collaboratie, repressie en amnestie

Een van de eerste problemen na de Tweede Wereldoorlog draaide rond de bestraffing en vervolging van zij die tijdens de oorlog met de bezetter hadden samengewerkt, de collaborateurs. Net als tijdens de eerste wereldoorlog kozen heel wat landgenoten tussen 1940 en september 1944 de kant van de Duitse bezetter. Een groot aantal Belgen was aan het begin van de oorlog van mening dat Duitsland voor lange tijd het leiderschap in Europa had verworven waardoor een opvallend grote bereidheid

bestond om te collaboreren (Luykx en Platel 1985:387). Waar het activisme tijdens WO I een zaak was van enkele tienduizenden, engageerden zich tijdens WO II honderdduizenden Vlamingen, Walen en Brusselaars in een veelzijdige samenwerking met de bezetter (De Wever 1999:171-172). Deze collaboratie was niet beperkt tot Vlaanderen, maar er wel veel talrijker dan in de rest van het land. Dit hogere aantal is vooral te wijten aan het de politieke collaboratie die veel hoger lag in Vlaanderen dan in Wallonië. De overige vormen van collaboratie (verraad, verklikking, moord en economische collaboratie) waren ongeveer gelijk over het land gespreid. Van de 32.000 veroordeelde voor militaire collaboratie was 62 procent Nederlandstalig, de overige 38 procent was Franstalig. Dat kwam ongeveer overeen met de verhouding tussen de taalgroepen in het België van net na de oorlog (Huysse e.a. 1991).

Na de oorlog volgde dus de repressie waarbij het merendeel van de collaborateurs naast een publieke ook een gerechtelijke veroordeling kregen. In Vlaanderen leeft bij sommigen tot op vandaag de gedachte dat die repressie ongemeen hard was en bovendien anti-Vlaams. Er werd inderdaad streng gestraft: in 1940 gevallen werd de doodstraf uitgesproken waarvan 242 ook daadwerkelijk uitgevoerd, 2340 personen werden tot levenslange opsluiting veroordeeld, 3366 collaborateurs kregen een gevangenisstraf tussen 15 en 20 jaar opgelegd, 3253 tussen tien en 15 jaar en 9844 tussen vijf en tien jaar, 30.750 veroordeelde kregen een straf van minder dan vijf jaar. Naast deze hoge aantallen waren er volgens Huysse ook verschillende juridische bezwaren m.b.t. de repressie. Zo werden de kleine garnalen die in de eerste maanden na de oorlog voor de rechter verschenen zwaarder gestraft dan zij die zich pas later moesten verantwoorden, economische collaboratie werd nauwelijks bestraft en de militaire rechtbanken die gebruikt werden om de collaboratie te bestraffen waren veel harder in hun oordeel dan eventuele burgerlijke rechtbanken zouden zijn geweest (Huysse e.a. 1991). Maar was de repressie een anti-Vlaamse machinatie? Volgens de uitgebreide studie van Huysse niet want ongeveer eenzelfde percentage van de Vlaamse en Franstalige bevolking werd voor collaboratie bestraft (Huysse e.a. 1991:200-201).

Ondanks de communautair gelijke behandeling van collaborateurs na de oorlog groeide in Vlaanderen en Franstalig België een tegengestelde visie op de verzachting van de repressie. Voor de Franstaligen was collaboratie onvergeeflijk; amnestie was niet bespreekbaar en verzachtende maatregelen konden maar zeer uitzonderlijk op steun rekenen. Aan Vlaamse zijde aanvaardde de katholieke publieke opinie wel verzachtende omstandigheden. Zelfs de Vlaamse socialisten en liberalen verzetten zich vanaf de jaren tachtig niet langer tegen een verzachting van de repressie die vooral Vlaams-nationalistische en katholieke milieus ten goede kwam.

Deze tegengestelde houding t.o.v. amnestiërende maatregelen heeft te maken met een fundamenteel verschillende kijk op de collaboratie. Vlaamse collaborateurs begonnen hun daden te verdedigen en legitimeren door te verwijzen naar de grote onvrede over de taalpolitieke toestand die er in Vlaanderen voor de oorlog heerste. Hun idealisme werd uitvergroot en aberantere vormen van collaboratie zoals verklikking en moord verdwenen op de achtergrond. Daardoor kon tot voor kort ook geen sprake zijn van spijt voor hun gemaakte keuzes.¹⁴ In Vlaanderen brachten heel wat mensen begrip op voor deze "misleide naïeve idealisten". Men begreep dat bepaalde Vlamingen zich in de steek gelaten voelden door België en in de collaboratie werden gedreven vanuit een verlangen naar zelfbestuur. Bovendien voelde het katholieke Vlaanderen zich aangesproken door de strijd van Nazi-Duitsland tegen het Bolsjevisme. Het fascistische VNV en Verdinaso en zelfs de socialist Hendrik De Man voelden zich aangetrokken door het nationaal-socialistische samenlevingsmodel. Omdat de Franstalige collaboratie minder politiek en ideologisch geïnspireerd was, is de afgunst voor samenwerking met Nazi-Duitsland

¹⁴In 2000 lanceerden Frans-Jos Verdoodt en Lionel Vandenberghe op de IJzerbedevaart wel een historisch pardon: "Het is een pardon over de vergissingen, de beoordelingsfouten en de verkeerde allianties uit een verleden dat straks bijna zestig jaar achter ons ligt. Het is een pardon dat aan beide zijden moet worden uitgesproken."

in het zuiden van het land altijd groter geweest. Collaboratie werd in het Zuiden veelal met zijn donkerste zijde geassocieerd. Dat de Vlaamse beweging zich hier voor een tweede keer aan vergreep, was voor vele Franstaligen onvergeeflijk. Die andere aard van de collaboratie in het noorden en het zuiden van het land, én de band met het katholieke milieu in Vlaanderen, gaf ook aanleiding tot een verschillende visie van de politieke elite in beide landsdelen op de repressie of de bestraffing van de collaboratie.

Leopold III en de Koningskwestie

De Koningskwestie was ongetwijfeld het naoorlogse probleem dat België het langst en het sterkst in de ban hield. Het zorgde voor het compleet op de spits drijven van de tegenstellingen tussen katholieken en vrijzinnigen, Vlamingen en Walen en zelfs tussen arbeid en kapitaal. De Koningskwestie was de meest ingrijpende politieke crisis uit de Belgische geschiedenis en bracht het land op de rand van een burgeroorlog.

Al voor de Tweede Wereldoorlog was er ongenoegen over de houding van Koning Leopold III. Dit omwille van zijn neutraliteitspolitiek en zijn algemene autocratische houding. Hij bleek sympathie te hebben voor een politiek systeem met een sterk leiderschap en zag voor zichzelf een belangrijker rol weggelegd in de Belgische politiek. De regering was niet opgezet met zijn visie, maar pas tijdens de begindagen van de oorlog (mei 1940) kwam het tot een definitieve breuk. Als opperbevelhebber van het leger verkoos hij om in België aan de zijde van zijn soldaten te blijven terwijl de regering naar Londen uitweek om de oorlog verder te zetten aan de zijde van de geallieerden. Leopold III capituleerde op 28 mei 1940 en werd krijgsgevangene. De regering besliste daarop dat de Koning in de onmogelijkheid verkeerde om te regeren en keurde zijn houding openlijk af. De ontmoeting die hij in november 1940 met Adolf Hitler had in Berchtesgaden verzuurde de relaties nog meer, maar Leopold III vond dat de voordelen die deze ontmoeting voor het Belgische volk kon opleveren zwaarder doorwogen dan de eventuele ethische bezwaren.

Op het einde van de oorlog werd de Koning door de bezetters naar Oostenrijk gedeporteerd. Zijn verblijf in het buitenland zou echter langer dan verwacht duren¹⁵ want na de oorlog werd de discussie over zijn houding tijdens de oorlog hervat. De grote controverse rond zijn persoon belette een snelle terugkeer waardoor Leopold III tot 1950 noodgedwongen in Zwitsers ballingschap verbleef. Tegenstanders van zijn terugkeer waren vooral te vinden binnen de Londense regering, en binnen communistische, socialistische en liberale kringen. Sympathisanten van de Koning waren eerder te situeren in Vlaamse en katholieke kringen en in meer rechtse milieus. Zij vonden in het optreden van de vorst tijdens de oorlog een rechtvaardiging van hun eigen optreden, en loofden de vorst omdat hij door zijn voorzichtige houding ten opzichte van de bezetter een vrij mild bezettingsregime voor België had bekomen (Witte e.a. 1990:247). Er tekenden zich na de oorlog dus twee kampen af, pro en contra de terugkeer van de Koning.

In de periode 1945-1950 volgde een scherpe polarisering van en strijd tussen beide kampen. Een polarisering die begon met het verzet van een congres van zowel BSP als ABVV tegen de mogelijke terugkeer van de Koning. De CVP was voor een onvoorwaardelijke terugkeer van de Koning en het herstel van zijn prerogatieven. De Koning zelf wilde een volksraadpleging over zijn terugkeer. Er volgde een heftig debat in het parlement, waarbij de CVP zich aansloot bij de wens van de Koning tot een volksraadpleging. Het voorstel werd verworpen. De kamers beslisten dat alleen zijzelf zouden oordelen of Leopold III al dan niet "in de mogelijkheid tot regeren" verkeerde.

¹⁵Eind september 1944 werd daarom door het parlement een regent aangesteld in de figuur van Prins Karel, de broer van Leopold III.

Door deze beslissing werd het probleem op de lange baan geschoven en groeven de kampen zich verder in (Huyse 1986:22). Het ging niet langer om een grondwettelijk vraagstuk over de terugkeer van de Koning, maar over een partijpolitiek conflict, dat zich verruimde naar de publieke opinie, toen de CVP er haar belangrijkste agendapunt voor de electorale campagne van 1946 van maakte. De CVP behaalde toen ei zo na de volstreekte meerderheid, maar ook de communisten stonden sterk. Het land zat daardoor in een impasse en er kwam een moeilijke regeringsvorming onder leiding van Paul-Henri Spaak.

Het probleem van de Koningskwestie bleef verder smeulen tot de volgende verkiezingen in 1949. Ook nu hing de CVP haar volledige campagne op aan haar eis voor de terugkeer van Leopold III. Ze behaalde een groot electoraal succes, maar minstens even belangrijk was het minder goede resultaat voor socialisten en communisten. De CVP stond dus heel sterk en kon haar eisen stellen. Onder de regering Eyskens¹⁶ (11 augustus 1949 – 8 juni 1950) werd daarom beslist om over te gaan tot de organisatie van een volksraadpleging over de terugkeer van de Koning.

Het was en is zeer ongebruikelijk binnen de Belgische politieke praktijk dat terug gegrepen wordt naar een middel dat bij uitstek gebaseerd is op het meerderheidsbeginsel. Al sinds het ontstaan van België gebeurt besluitvorming niet zo zeer volgens het meerderheidsprincipe, maar wel duidelijk volgens een consensus- of pacificatiepolitiek. Dat deze op dit moment helemaal niet mogelijk was, toont de diepe crisis aan waarin het land zich toen bevond.

Het ongrondwettelijk referendum ging door op 12 maart 1950. Ze toonde aan dat bijna 58% van de Belgen voor de terugkeer van de Koning naar België was, alleen gaf de verspreiding van voor- en tegenstanders allesbehalve een egaal beeld. In Vlaanderen zegden meer dan 72% van de kiezers "ja" tegen de Koning, in Brussel en Wallonië slechts 42%. Deze uitslag legde dus nog maar eens de vinger op de wonde: het verschil in overtuiging en politieke sterkte tussen beide landsdelen was groot. De volksraadpleging betekende geen oplossing voor het conflict en de patstelling was compleet.

Er volgden opnieuw verkiezingen en deze versterkten nog de positie van de CVP: de partij haalde in 1950 de volstreekte meerderheid ten koste van socialisten en communisten. Meteen werd door de nieuwe regering Duvieusart (8 juni 1950 – 16 augustus 1950) de onvoorwaardelijke terugkeer van de Koning voorbereid. Toen deze echter in België aankwam, bevond het land zich in een pre-revolutionair klimaat: de socialistische vakbeweging en een socialistisch-communistisch actiecomité organiseerden het verzet dat steeds hardnekkiger vormen aannam. Stakingen, onlusten, een dreigende mars op Brussel en doden in Grâce-Berleur vormden de context. Wallingantische vakbondskringen eisten federalisme om te ontkomen aan de koninklijke macht die volgens hen eenzijdig door de Vlaamse katholieken werd opgedrongen (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:19). Het doorbreken van de consensuspolitiek brak de politieke elite slecht op. Uiteindelijk werd de Koningskwestie opgelost met een typisch Belgisch compromis: de Koning zou opstappen, maar het koningschap zou blijven (Huyse 1986:24). Op 16 juli 1951 deed Koning Leopold III definitief afstand van de troon ten voordele van zijn zoon Boudewijn.

Opnieuw toonde dit conflict en de manier waarop het uitgevochten werd een polarisering van politieke groepen in beide landsdelen aan. Vlaamse christen-democraten stonden in deze pal tegenover Waalse socialisten. In ieder conflict na 1945 komt deze botsing terug. Dit is trouwens niet verwonderlijk want het is een botsing waarbij de drie spanningsvelden die onze politiek beheersen, volop tot uiting komen: vrijzinnigheid versus katholicisme, Wallonië versus Vlaanderen, voorstanders van klassenstrijd versus voorstanders van klassensamenwerking (Huyse, 1986:30).

¹⁶Een regering van liberalen en katholieken onder leiding van de Vlaamse katholiek Gaston Eyskens.

De gevolgen van de Koningskwesie voor de betrokken actoren waren niet gering. Voor de CVP was de Koningskwesie een *issue* waarrond massaal kon worden gemobiliseerd met als ultiem doel: het behalen van een volstrekte parlementaire meerderheid. Deze meerderheid was belangrijk voor haar positie in dat ander conflict dat al van in het interbellum zorgde voor verdeeldheid tussen katholieken en niet gelovigen: de schoolstrijd. Rond dit conflict vond de CVP – die na de troonsafstand van Leopold III in een malaise terecht was gekomen – opnieuw haar eenheid terug.

De Schoolstrijd

De tegengestelde visie van katholieken en vrijzinnigen met betrekking tot de rol en de positie die de kerk in de samenleving innam, was een constante in onze Belgische geschiedenis. Aan de basis van deze breuklijn liggen twee belangrijke vrijheden die door de Belgische grondwetgever in 1830 in de grondwet werden ingeschreven: de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs. Volgens de katholieke autoriteiten kon de ene vrijheid niet zonder de andere. Liberalen en socialisten waren het daar niet mee eens. Onder de liberale regeringen die het land op het einde van de 19^{de} eeuw bestuurden werden al een aantal stappen in de scheiding van kerk en staat gezet, die prompt uitmondde in een eerste schooloorlog (1878-1884). Het conflict laaide opnieuw op in de periode 1950-1958 en zorgde voor de tweede schoolstrijd in België (Witte, e.a. 1990:257).

De schooloorlog zou België de hele jaren 1950 in de ban houden. Dit conflict heeft net zo goed als dat rond de Koningskwesie een aantal belangrijke kenmerken in zich: weer zal rond een kwesie, die de machtsblokken in het land als cruciaal ervaren, het “regeren met wederzijdse toestemming” enige tijd niet toegepast worden. Weer leidt dit tot een explosieve strijd die gedeeltelijk op straat zal worden uitgevochten (Huyse, 1986:31). Het verschil zit hem hier wel in de uiteindelijke oplossing voor het conflict: deze is langdurig en machtsbestendig, via de verzuiling.

De uitgangspunten van beide machtsblokken bij aanvang van de Schoolstrijd kunnen als volgt geschetst worden: de katholieken streefden naar een onderwijs waarbinnen een belangrijke plaats was voor godsdienst. De neutraliteit van het onderwijs werd verworpen. Katholieken zetten zich af tegen het neutrale overheids onderwijs, en pleitten voor eigen vrije scholen, gesubsidieerd door de overheid. Zij wilden de vrijheid zelf onderwijs te organiseren waarbij de rol van de overheid beperkt was tot geldschieter (gesubsidieerde vrijheid). De vrijzinnigen verdedigden een tegengesteld standpunt: de vrijheid van onderwijs moest verzekerd worden door neutrale door de overheid opgerichte scholen, die voor iedereen toegankelijk waren. Door de subsidiëring van katholieke scholen had de overheid volgens hen het recht controle uit te oefenen op de besteding van die gelden.

De schoolpolitiek werd tot de Tweede Wereldoorlog voornamelijk gedomineerd door de katholieke visie, maar na de oorlog breidde het probleem zich uit. Er was immers steeds meer nood aan goed opgeleide werkkrachten en de democratisering van het onderwijs zette zich door. Ook jongeren uit de lagere sociale klassen traden steeds meer toe tot het secundair onderwijs dat voordien enkel bestemd was voor de hogere en middengroepen. Aangezien deze lagere inkomensgroepen het hogere schoolgeld van het vrij onderwijs niet konden betalen, kozen velen onder hen voor het goedkopere rijksonderwijs. Om een deel van dit nieuwe schoolpubliek binnen te halen, diende het vrij onderwijs zijn secundaire aanbod goedkoper te maken. Het geld daarvoor werd gezocht in extra overheidssubsidies (Reynebeau 2004:290). Dat de socialistische onderwijsminister Leo Collard tijdens de paarse regering Van Acker IV (1954-1958) net het omgekeerde voor ogen had – een versteviging van het rijksonderwijs ten nadele van de middelen voor het katholiek onderwijs – maakte dat beide blokken zeer gespannen tegenover elkaar kwamen te staan in de strijd om “de ziel van het kind”.

De Schoolstrijd zelf tekende zich af in twee fasen: tijdens de christen-democratische meerderheid van de eerste fase (1950-1954)¹⁷ was de PSC'er Pierre Harmel minister van onderwijs. Hij stelde een hele rij schoolwetten voor, die door de vrijzinnigen als een regelrechte oorlogsverklaring werden beschouwd. De wetten van Harmel betekenden onder meer een verdubbeling van de subsidies aan het katholiek onderwijs¹⁸; een wettelijke grondslag voor de oprichting van openbare lagere en technische scholen, die gekoppeld was aan een aantal voorwaarden; een financiële gelijkschakeling in het katholiek onderwijs van ongediplomeerde leerkrachten aan gediplomeerden; en de oprichting van gemengde commissies, paritair samengestelde organen die ook hun goedkeuring moesten geven aan de leerprogramma's van de openbare scholen. Vooral dit laatste was een doorn in het oog van de vrijzinnigen. Immers, via de oprichting van deze gemengde commissies gaf minister Harmel de katholieken een controlerecht op het rijksonderwijs (Huyse 1986:36-37).

Tegen de Harmelwetten werd actie gevoerd door een diffuse groep van socialistische en liberale verenigingen. De felste strijd werd echter gevoerd tijdens de verkiezingscampagne van 1954, die volledig in het teken stond van de Schoolstrijd. De CVP kreeg klappen in 1954: ze verloor haar absolute meerderheid en de winst werd verdeeld onder liberalen en socialisten, die een regering vormden onder leiding van Van Acker. Deze paarse regering luidde de tweede fase van de schoolstrijd in (1954-1958).

Onderwijsminister Leo Collard (PSB) gooide het roer om met een aantal beslissingen die de positie van het rijksonderwijs opnieuw moesten versterken: het aantal rijksscholen werd sterk uitgebreid en de subsidies aan de katholieke scholen werden teruggeschroefd. Daarnaast werden 110 leerkrachten uit het officieel onderwijs naar huis gestuurd omdat ze een katholiek diploma hadden (Platel 2004: 92-93). Dit lokte felle reacties uit aan katholieke zijde, zowel binnen als buiten het parlement. Leidende katholieke kringen richtten een Comité voor Vrijheid en Democratie op, dat onder andere drie grote betogingen in Brussel organiseerde. Daarnaast was er ook een nationale petitie en een oproep tot boycot van producten van fabrikanten die als vrijzinnig bestempeld werden. De strijd was dus hevig, en langs beide kanten werd de provocatie niet geschuwd.

Kern van de discussie waren de overheidsmiddelen voor het katholiek onderwijs. Het katholiek secundair onderwijs moest het met veel minder overheidsmiddelen stellen dan het officieel onderwijs en moest daarom schoolgeld vragen aan de ouders. Deze middelen, zo stelde het katholieke kamp, waren een schending van het grondwettelijke principe dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet. De tegenstelling lag in de vraag of het katholiek onderwijs sowieso wel aanspraak kon maken op overheidssteun en onder welke voorwaarden dit kon gebeuren. Of zoals Leo Collard het verwoordde in het parlement: "Ge kunt niet enerzijds de voordelen opeisen van de openbare diensten, zonder anderzijds de verplichtingen ervan te dragen, noch de voordelen van vrijheid wensen zonder daarbij een bepaald risico te nemen" (Geciteerd in Platel 2004:94-95).

Bovendien had dit conflict ook een communautaire dimensie in zich: ook in de schoolstrijd stonden overwegend Vlaamse katholieken en overwegend Waalse vrijzinnigen tegenover elkaar. De katholieke Vlamingen hadden het gevoel dat zij hun opvoedingsideaal moesten verdedigen tegen de antiklerikale Franstaligen (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:19).

De verkiezingen van 1958 gooiden de kaarten opnieuw door elkaar: de regeringspartijen verloren, de CVP haalde opnieuw een bijna absolute meerderheid. Er werd een christendemocratische minderheidsregering gevormd onder leiding van Gaston Eyskens (1958), die geduld werd omdat ze stelde tot een compromis te willen komen in de schoolstrijd.

¹⁷De regering Pholien bleef aan tot januari 1952. Daarna werd een nieuwe homogene CVP-regering gevormd onder leiding van Van Houtte (Huyse, 1986:36).

¹⁸Zo konden de lonen van de leerkrachten stijgen en de schoolgelden verlaagd worden.

Enkele weken na de verkiezingen zaten dan ook vertegenwoordigers van liberalen, socialisten en christen-democraten rond de tafel en werd een vergelijk gevonden. Het Schoolpact, dat op 6 november 1958 getekend werd, betekende pacificatie en versterkte de verzuiling. Tegelijk werd de minderheidsregering Eyskens verruimd tot een rooms-liberale coalitie (1958-1961).

Het Schoolpact legde een aantal principes vast: de vrijheid van onderwijs moest gewaarborgd worden, het voortgezet onderwijs zou kosteloos worden voor iedereen, de leerkrachten in het vrij en het rijks-onderwijs zouden een gelijke verloning krijgen, door de staat betaald, de staat kreeg het recht een volledig net van onderwijsinstellingen uit te bouwen, en het vrij onderwijs zou toelagen ontvangen voor weddes, werking en uitrusting. Het uitstippelen van het onderwijsbeleid werd bij de "nationale" onderwijsminister weggehaald en in handen gegeven van een Schoolpactcommissie. Het pact werd vastgelegd voor een periode van twaalf jaar (Platel, 2004:98).

Vooraf belangrijk in het kader van de verdere federale ontwikkelingen in België is dat het Schoolpact een evenwicht tussen katholieke en vrijzinnige belangen inhield en op die manier "het regeren met wederzijdse toestemming" voor lange tijd invoerde (Huyse, 1986:43). Daarnaast vormen de schoolstrijd en het schoolpact een verklaring voor de gevoeligheid rond het thema onderwijs, tot op de dag van vandaag.

De jaren vijftig worden afgesloten met de pacificatie van een belangrijk levensbeschouwelijk conflict. In deze was de communautaire dimensie weliswaar aanwezig, maar toch meer op de achtergrond. Dit veranderde echter opnieuw in de jaren zestig, toen sociaal-economische problemen de politieke agenda steeds meer gingen domineren. Zij vormden, samen met de regionalisering van politieke partijen, een rechte aanloop naar een eerste stap in het federaliseringsproces.

3. De jaren 60: snelweg richting federalisme

Het conflict rond de Eenheidswet, de problemen rond het vastleggen van de taalgrens en de discussie rond de Leuvense universiteit deden de roep luider klinken om een structurele oplossing te geven aan de communautaire problemen. De politieke partijen gaven het voorbeeld door zich vanaf het einde van de jaren 1960 in regionale vleugels op te splitsen.

De Eenheidswet (1961)

De verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië situeerden zich niet alleen op politiek en levensbeschouwelijk vlak, maar ook op sociaal-economisch vlak. Wallonië was lange tijd de meest welvarende regio van het land. Tijdens de 19^e eeuw was Vlaanderen agrarisch en arm terwijl het zuiden van het land sterk geïndustrialiseerd was. De bloeiende staal- en steenkoolindustrie in het Samber- en Maasbekken maakte van België rond 1830 de tweede grootste economie ter wereld, na Groot-Brittannië. Vandaag is de situatie volledig omgekeerd en de kentering situeert zich in de jaren 1960. Tijdens de jaren 1950 had de Vlaamse economie zich verder ontwikkeld door o.a. de vestiging van heel wat buitenlandse investeerders. De Waalse industrie bevond zich daarentegen eerder in een malaise. De traditionele industriële sectoren zoals het metaal, het glas en de non-ferro, die vooral in Wallonië sterk ontwikkeld waren, kregen het steeds moeilijker onder de druk van de internationale concurrentie. Er kwamen mijnsluitingen en de verliezen in de Waalse steenkoolindustrie bleven zich opstapelen. De tewerkstelling in deze sectoren nam af, en daar had dus vooral de Waalse regio onder te leiden. Bovendien miste Wallonië ook de wagon van de omschakeling naar een meer dienstverlenende economie terwijl Vlaanderen zich wel meer dienstverlenend was gaan ontwikkelen. In 1966 zou het product per hoofd in Vlaanderen voor het eerst groter zijn dan dat in Wallonië (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:20).

Het economisch zwaartepunt verlegde zich in de jaren 1960 voor het eerst van Wallonië naar Vlaanderen.

Dit zorgde voor onrust en ongenoegen in het zuiden van het land. Naast een economische minorisering leefde immers ook sterk een vrees voor demografische en politieke minorisering. De Waalse beweging was van bij haar ontstaan al geobsedeerd door het hogere geboortecijfer in Vlaanderen. Men vreesde dat Wallonië veroordeeld was tot een eeuwige minderheidspositie waarbij de Vlamingen door de macht van het getal steeds hun wil zouden opleggen aan het zuiden van het land. Wallonië omvatte immers slechts een derde van de Belgische bevolking en had bovendien te maken met een snellere vergrijzing dan in Vlaanderen. Dit demografische verlies weerspiegelde zich politiek via de zetelaanpassingen in het parlement waardoor de verhouding Walen-Vlamingen in de kamer volledig in het voordeel van het noorden van het land dreigde door te slaan. Als klap op de vuurpijl verscheen in 1962 het rapport *Le problème de l'économie et de la population en Wallonie* van de Franse demograaf Alfred Sauvy. Daarin legde hij een rechtstreeks verband tussen de demografische en economische achteruitgang van Wallonië en joeg daarmee een schokgolf door het zuiden van het land¹⁹ (Van Ginderachter 2005:50-51). De Wallinganten waren er van overtuigd dat ze het initiatief in eigen handen moesten nemen om deze achteruitgang van hun regio te stoppen.

Dit kwam vooral tot uiting in de stakingsacties tegen de Eenheidswet²⁰ van 1961. Deze wet van de regering Eyskens combineerde een verzwaring van de fiscale druk met besparingen op de overheidsuitgaven. Meteen in december 1960 braken, eerst in Wallonië, daarna in Vlaanderen, stakingen tegen de wet uit. De christelijke vakbond verbrak de solidariteit met de rooms-blauwe regering-Eyskens niet en deed niet mee aan wat een politieke staking werd genoemd (Huyse 1986:50). De staking was dus vooral een socialistische aangelegenheid, waarvan het zwaartepunt in Wallonië lag. De Waalse afdelingen van het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) namen een veel radicalere houding aan dan de Vlaamse vleugel. Die was eerder geneigd de acties af te remmen, vanuit het besef van hun minderheidspositie in de Vlaamse vakbondcontext (Jacquemin en Van Den Wijngaert, 1996:21). In heel het land, maar vooral in Wallonië, was er grote sociale beroering: rellen, sabotage, gevechten met de ordetroepen waarbij een viertal doden vielen. Maar de regering dreef haar wil door: op 13 januari 1961 nam de Kamer de eenheidswet aan.

Niet alleen de steun van de christelijke vakbond, maar ook een gebrek aan radicaliteit van de Vlaamse afdelingen van de socialistische vakbond, zorgden voor het mislukken van de stakingen. Dit sterkte de wallingantische socialistische vakbondsleiders in hun federalistische overtuiging. Bovendien was de stakingsbeweging van een sociaal-economisch verzet veranderd naar een protest tegen het centrale gezag in Brussel en het als conservatief ervaren Vlaanderen. Zij waren volgens de stakers verantwoordelijk voor de teloorgang van het Waalse gewest. Het ging niet langer om de eenheidswet zelf, maar wel om een eis tot structuurhervormingen in het zuiden van het land. De stakingen tegen de eenheidswet waren geëvolueerd naar een politieke manifestatie tegen *l'Etat Belgo-flamand*. Woordvoerder van deze beweging was André Renard (1911-1962), die aanvoelde dat hij in het streven naar structuurhervormingen onvoldoende steun zou vinden bij socialistische vakbond en partij. Hij richtte daarom de *Mouvement Populaire Wallon*²¹ op, die het "renardisme" verkondigde. Dit stond voor een

¹⁹Sauvy stelde naast een actieve geboortepolitiek ook een actieve migratiepolitiek voor om de vergrijzing te keren en aldus economische problemen op te lossen. Van Ginderachter ziet in de grote minorisatievrees uit de jaren 1960 dan ook de oorsprong van de grotere gastvrijheid die Wallonië zou vertonen ten opzichte van (im)migranten. Ze kwamen goed van pas om de Vlaams-Waalse balans meer in evenwicht te brengen. (2005:51)

²⁰De Eenheidswet heet voluit 'eenheidswet voor de economische expansie, de sociale vooruitgang en het financieel herstel' en kwam eind 1960 in het parlement. (Huyse, 1986:50).

²¹Info over Renard en Mouvement Populaire Wallon: COPPE, Joseph, *La Révolution wallonne: trente-cinq jours qui ont changé la Belgique, 1960-1961*. Liège, Fondation André Renard, 1991, 140 p. en MOUREAU, Robert, *Combat syndical et conscience wallonne: du syndicalisme clandestin au Mouvement Populaire Wallon 1943-1963*. Liège, Renard, 1984, 359 p.

mengeling van wallingantische, federalistische en socialistische ideeën. Tijdens een meeting in januari 1961 verwoordde Renard de reden voor het streven naar een "economisch federalisme" door Wallonië als volgt: "Le peuple Wallon est mûr pour la bataille. Nous ne voulons plus que les cléricaux flamands nous imposent la loi. Le corps électoral socialiste représente 60% des électeurs en Wallonie. Si demain, le fédéralisme était instauré, nous pourrions avoir un gouvernement du peuple et pour le peuple. On veut punir les Wallons parcequ'ils sont socialistes." (Platel 2004:119).

De ontknoping van de staking tegen de Eenheidswet heeft niet zo zeer gevolgen gehad voor het sociaal-economisch overleg in België, maar was wel tekenend voor de verhoudingen en het verschil in mentaliteit tussen Vlaanderen en Wallonië. Verder in de jaren zestig en in de jaren zeventig zou de nadruk op dit verschil alleen maar toenemen (Huysse 1986:51-52). Het was het signaal voor Wallonië om economische bevoegdheden te regionaliseren om zo een eigen beleid te kunnen voeren zonder de bemoeienis van het voor hen te conservatieve Vlaanderen. In tegenstelling tot de gemeenschapsvorming was de gewestvorming dus in eerste instantie een Waalse eis.

Revival van de Waalse beweging

De Waalse beweging kende in 1912 haar eerste grote doorbraakmoment met de *Lettre au roi* van Jules Destrée die volgde op de anti-klerikale nederlaag bij de verkiezingen van dat jaar. Destrée werd daarmee de onbetwistbare leider van de Waalse beweging en de verpersoonlijking van het wallingantisme. Met de Assemblée Wallonne gaf hij de beweging een stevige structuur en niets scheen ze nog te kunnen stoppen. De Eerste Wereldoorlog en de daarmee gepaard gaande opstoot van patriottisme bracht daar echter verandering in. De Waalse beweging raakte verdeeld tussen federalisten en separatisten enerzijds en Belgicisten anderzijds en slaagde er nooit echt meer in om de Waalse massa echt te beroeren zoals dat voor de Eerste Wereldoorlog wel het geval was geweest (Fonteyn 1988:93).

Pas met de staking rond de eenheidswet trad de Waalse beweging opnieuw serieus op de voorgrond. Renard slaagde er in om arbeiders bij de acties te betrekken en creëerde zo opnieuw een groot draagvlak voor Waals zelfbestuur. De Waalse beweging kende als het ware een revival. De kwestie "Leuven Vlaams" (1965-1968) en vooral de voor de Franstaligen traumatiserende slogan "Walen buiten" versterkte de aantrekkingskracht van de Waalse beweging nog. Er werd met de *Rassemblement Wallon* in 1965 voor het eerst ook een politieke partij opgericht die het verdedigen van de Waalse belangen als haar *core business* beschouwde. De partij bewees de aantrekkingskracht van het wallingantisme en verwierf op de toppunt van haar bestaan bij de verkiezingen van 1971 12 Kamerzetels. In 1974 werd ze zelfs opgenomen in de regering. Met het uiteenspatten van de RW in 1976 kwam een deel van de partij bij de PS terecht die zich voortaan zou opwerpen als de grote verdediger van de Waalse belangen. Vooral de komst van José Happart in 1984 droeg bij tot de verscherping van haar Wallingantische profiel (Van Ginderachter 2005:22).

Vandaag stelt de Waalse beweging, zeker in haar oude gedaante, nog nauwelijks iets voor. De regionaliseringsijver is bij de Waalse politici volledig verdwenen. Het Waalse nationalisme lijkt zelfs te zijn omgeslagen in een Belgisch nationalisme waarbij de Franstaligen zich verzetten tegen elke nieuwe bevoegdheidsoverdracht.

De doorbraak van de regionale partijen en de opsplitsing van de traditionele partijen

Twee tendensen op partijpolitiek vlak toonden ook aan dat de communautaire problemen steeds hoger op de politieke agenda kwamen te staan. Ten eerste vormden zich nieuwe politieke partijen die zich toespitsen op de belangen van de verschillende gemeenschappen. Daarnaast verlieten de verschillende traditionele partijen hun Belgische structuur en stapten over op een regionale organisatie.

In Vlaanderen werd in 1954 de Christelijke Volksunie opgericht door Frans Van der Elst (1920-1997). Dit was een coalitielijst van Vlaams-nationalisten om deel te nemen aan de verkiezingen die in het voorjaar van 1954 werden gehouden en die één Kamerzetel opleverde voor Herman Wagemans. De partij ging later verder onder de naam Volksunie en was na de tweede wereldoorlog de eerste overtuigende partijpolitieke veruitwendiging van het Vlaams-nationalisme.²² De partij speelde onder andere in op de Vlaamse ontevredenheid in verband met de Koningskwesitie en het aanslepende represiedossier. De Volksunie eiste amnestie en stond voor een Vlaams zelfbestuur. Zij zette constant de Vlaamse vleugel van de CVP onder druk om met de Vlaamse eisen rekening te houden. In de jaren 1960 zag zij haar aanhang spectaculair toenemen: van 1 Kamerzetel in 1958 tot 20 zetels in 1968. Zij snoepte voortdurend kiezers af van de CVP: tussen 1954 en 1968 verloor deze 13 procentpunten. Dat is exact de winst van de Volksunie in dezelfde tijdsspanne.

De tegenhanger van de Volksunie in Wallonië was het Rassemblement Wallon (RW) en werd opgericht in 1965. Die partij was een bundeling van een aantal kleinere Waalse formaties waaronder het MPW van Renard en was eigenlijk voortgekomen uit de stakingen naar aanleiding van de eenheidswet. Bij de verkiezingen van 1965 slaagde het RW erin om twee zetels in het parlement te veroveren. De partij was een voorstander van federalisme, omdat het daarin een middel zag om de economische achteruitgang in Wallonië een halt toe te roepen. De partij implodeerde als gevolg van de rampzalige gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Een deel van de partij reageerde op deze verkiezingsnederlaag met de eis om een linkse koers te gaan varen. De drie toenmalige RW-ministers konden zich daar echter niet in vinden en trokken naar de liberale PRLW. Een ander deel van de partij zou in 1985 uiteindelijk naar de PS trekken waarop het RW in 1986 ophield te bestaan.

In Brussel werd in 1965 het Front Démocratique des Francophones (FDF)²³ opgericht. De partij werd opgericht als een reactie op het vastleggen van de taalgrens en was gegroeid vanuit sterke defensieve reflexen tegen de Vlaamse eisen, vooral inzake de tweetaligheid van Brussel-hoofdstad. Het FDF verdedigde de taalvrijheid van de Brusselaars en wilde het Brusselse Gewest niet beperkt zien tot de 19 gemeenten. In 1968 vormde het FDF een kartel met het RW (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:22).

Wat later in de jaren zestig gaan ook de drie traditionele partijen hun werking opsplitsen. Tot dan toe waren zij nationaal georganiseerd. De CVP ging een eerste keer met een aparte Vlaamse vleugel naar de verkiezingen in 1968. Na een verlies van zetels in 1965, een aantal meningsverschillen en de val van de regering in de kwestie Leuven Vlaams (zie infra), was geen nationale werking meer mogelijk. In 1968 gingen de christen-democraten aan beide zijden van de taalgrens sterk achteruit en op afzonderlijke congressen werd de federale structuur van de partij vastgelegd.

In 1968 werd de liberale familie nog geleid door een triumviraat van een Vlaming, een Waal en een Brusselaar. In 1969 kwam het binnen de Brusselse liberale federatie echter tot een scheuring. Op 8 mei 1971 werd de autonome Vlaamse PVV opgericht, een maand later startte de Waalse Parti de la Liberté et du Progrès (PLP). De kiezer zou de Vlaamse en Franstalige vleugels van de partij bij de verkiezingen van 1971 nog verder uit elkaar stuwen. De liberalen werden in Vlaanderen beloond voor de steun die ze aan de grondwetsherziening gaven, maar in Franstalig België werden ze er voor afgestraft.

²²Bij de verkiezingen van 1949 kwam ook al de Vlaamse Concentratie (1949-1954) op en behaalde iets meer dan 100.000 stemmen, maar geen verkozenen. Deze Vlaams-nationalistische partij was in eerste instantie eigenlijk een anti-repressiepartij en slaagde er in zijn korte bestaan nooit in om dat thema te overstijgen en zich op te werpen als de politieke arm van de Vlaamse beweging. In 1954 werd evenwel een lid van de Vlaamse Concentratie verkozen op de coalitielijst van de Christelijke Vlaamse Volksunie.

²³Sinds 2010 staat FDF voor Fédéralistes Démocrates Francophones. In een poging om te verbreden en ook in Wallonië voet aan de grond te krijgen wilde de partij wilde af van het nogal agressieve 'Front' in de naam.

Bij het begin van de jaren zeventig bleef de BSP nog als enige nationale partij over. Die eenheid was echter niet meer dan schijn. Er waren al aparte congressen en een gescheiden overlegcomité, en door de toenemende communautaire spanningen stonden Waalse en Vlaamse socialisten steeds vaker recht tegenover elkaar. In 1978 gingen zij uiteindelijk autonoom werken. Dat was het rechtstreekse gevolg van de hoogoplopende ruzies in het nog unitaire BSP/PSB-bestuur ten tijde van de onderhandelingen over het Egmontpact. "Cools en Van Miert beschuldigden er elkaar van respectievelijk een Franstalig en een Vlaams front te steunen, ten nadele van de socialistische solidariteit.", laat Wilfried Martens weten in zijn memoires. "Tu as réussi à faire éclater notre parti », riep Cools Martens ten tijde van het Egmontpact toe (Martens 2006:169). De Parti Socialiste (PS) en de Socialistische partij (SP) waren na deze mislukte staatshervorming dan ook een feit.

De taalgrens

Het taalprobleem in België is één van de dominante onderdelen van wat we later in een ruimer begrip "de communautaire breuklijn" zijn gaan noemen. Op het einde van de 19^{de} eeuw werd aan de grieven van de Vlamingen en het onevenwicht in de officiële erkenning van de gesproken talen in België tegemoet gekomen via een aantal taalwetten. Een tweede reeks belangrijke taalwetten kwam er in de jaren 1930. Deze breidden het eerder toegepaste territorialiteitsbeginsel uit tot bestuur, lager en middelbaar onderwijs en rechtszaken. Ze vormden een bevestiging van het principe "streektaal is voertaal".

Sinds de bestuurstaalwet van 1921 werden de tienjaarlijkse talentellingen gekoppeld aan de aard van het taalstatuut van gemeenten (Sieben 1993:156-157). Gemeenten rond Brussel kregen een "zwevend" statuut. Deze konden veranderen van bestuurstaal wanneer, volgens de tienjaarlijkse talentelling, de meerderheid van de bevolking de andere taal sprak. Bovendien gold dat indien er volgens de talentelling in een taalgrensgemeente 30 procent anderstaligen woonden, berichten en mededelingen in twee talen moesten worden opgesteld. De talentellingen gebeurden op hetzelfde moment als de volkstellingen en toonden aan dat Vlaanderen weliswaar over een demografische meerderheidspositie beschikte, maar dat er tegelijkertijd een verfransing was van het Brusselse en gemeenten langs de taalgrens. Dit was het gevolg van de uitwijking van bemiddelde Franstaligen naar Vlaamse gemeenten rond de hoofdstad. Zo werden als gevolg van de (laatste) talentelling uit 1947 in 1954 opnieuw drie randgemeenten aangehecht bij de Brusselse agglomeratie, die daardoor voortaan uit 19 gemeenten bestond. Om deze "Brusselse olievlek" in te dammen werd vanuit Vlaanderen een sterkere territoriale afbakening gevraagd. Door de talentellingen ging immers eentalig Nederlandstalig gebied over in tweetalig Brussels gebied. De Vlamingen eisten daarom de bevestiging van de toenmalige, bestaande taalgrens. Die taalgrens bestond in de praktijk al sinds de bestuurstaalwet van 1921 die België feitelijk indeelde in twee ééntalige gebieden en een tweetalig gebied (de Brusselse agglomeratie en het provinciebestuur Brabant), maar was tot dan toe op geen enkele wijze wettelijk vastgelegd.

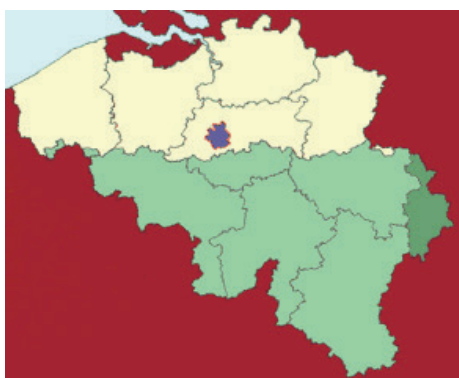
In 1948 werd al, op voorstel van Pierre Harmel (PSC), een "Centrum van onderzoek voor de nationale oplossing van de maatschappelijke, politieke en rechtskundige vraagstukken van de verschillende gewesten van het land" of kortweg het Harmelcentrum opgericht. Dit centrum vloede onder andere voort uit de moeilijkheden in verband met de publicatie van de resultaten van de talentelling van 1947 en bestudeerde o.a. "het delicate probleem van de vaststelling der taalgrens". Het centrum was eigenlijk een *encommissionering* van de federalistische stromingen en bestond vooral uit wetenschappers, vertegenwoordigers van de Vlaamse beweging en wallinganten (Distelmans 2002:21). Pas in 1958 zou het centrum een verslag van haar werkzaamheden overmaken aan het parlement. Daarin wordt ten eerste het territorialiteitsbeginsel en de homogeniteit van de taalgebieden bevestigd: "De Waalse gemeenschap en de Vlaamse gemeenschap moeten gaaf zijn. De Vlamingen die zich in Wallonië en de Walen die zich in Vlaanderen vestigen, moeten door het milieu opgeslorpt worden. Aldus

wordt het personeel element opgeofferd ten voordele van het territoriaal element.” Daarnaast wordt in het eindrapport gepleit voor de definitieve vastlegging van de taalgrens.

Door de toegenomen spanningen²⁴ in de jaren 1960 zag de regering Lefèvre-Spaak (1961-1965) in dat er meer nodig was dan wat schuchter cultureel zelfbestuur om de communautaire conflicten aan te pakken²⁵, maar toch werd een oude strategie nog eens opgepikt: er werd gesleuteld aan de taalwetgeving. De regering Lefèvre-Spaak had in haar regeringsverklaring nochtans een ambitieuzer doel vooropgesteld. Zij zou “de nationale eenheid verstevigen door een duurzame regeling van de betrekkingen tussen Vlamingen en Walen. In het raam van deze regeling moet het statuut van Brussel nader omschreven worden, opdat deze stad werkelijk de hoofdstad zou zijn van een land waar beide gemeenschappen in harmonie leven” (Platel 2004:58). Zo ver zou het dus nog niet komen. Deze regering zorgde wel voor de wettelijke vastlegging van de taalgrens, in het taalcompromis van Hertoginnedal van juli 1962-1963.

In het kader van de taalproblematiek zou de regering Lefèvre-Spaak tijdens haar beleidsperiode drie maatregelen nemen: 1) de afschaffing van de talentellingen in 1961²⁶, 2) de vastlegging van de Vlaams-Waalse taalgrens in november 1962 en 3) de wet op het taalgebruik in bestuurszaken, met een belangrijk luik over het taalstatuut van Brussel.²⁷

De taalgrenswet van november 1962 versterkte het voor de Vlamingen zo belangrijke territorialiteitsbeginsel. De taalgrens werd nu wettelijk vastgelegd. België werd verdeeld in vier duidelijk afgebakende taalgebieden, waar – behalve in Brussel – één taal dominant en officieel is: het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het Duitse taalgebied en het tweetalige Brussel-Hoofdstad. De overwegend Franstalige gemeenten Komen en Moeskroen werden van West-Vlaanderen naar Henegouwen overgeheveld, terwijl Voeren sindsdien bij de provincie Limburg hoort.



Indeling van België in taalgebieden

Het Nederlandse taalgebied bestaat uit de provincies Antwerpen, Limburg, Oost- en West-Vlaanderen en de arrondissementen Brussel en Halle-Vilvoorde in de toenmalige provincie Brabant. Het Franse taalgebied wordt gevormd door de provincies Henegouwen, Luxemburg, Luik (zonder de Duitstalige gemeenten), en het arrondissement Nijvel in de voormalige provincie Brabant. Het Duitse taalgebied bestaat uit negen gemeenten ten oosten van Luik²⁸. Het tweetalige Brussel-hoofdstad bestond uit 19 gemeenten.

²⁴Deze spanningen hadden niet alleen te maken met sociaal-economische verschuivingen en de opkomst van het Mouvement Populaire Wallon aan Franstalige zijde, maar ook met het blijvend verzet van de Vlamingen tegen de talentellingen.

²⁵In 1960 werd de staatsomroep opgesplitst in de BRT en RTB; in 1962 werd het departement cultuur opgedeeld (Jacquemin, Van Den Wijngaert, 1996: 21).

²⁶Wet van 24 juli 1961.

²⁷Deze werd goedgekeurd in augustus 1963 en zou samen met eerdere wetten over het taalgebruik in bestuurszaken gecoördineerd worden in één wet op het gebruik van talen in bestuurszaken uit 1966.

²⁸Deze zijn: Eupen, Kalmis, Lontzen, Raeren, Amel, Bullingen, Burg-Reuland, Butgenbach, Sankt-Vith.

Gekoppeld aan de indeling in taalgebieden, werden ook taalfaciliteiten ingesteld. Zij hebben vooral hun belang in zes Vlaamse randgemeenten rond Brussel: Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem, waar de Franstaligen deze faciliteiten kregen. Taalfaciliteiten zijn anderstalige voorzieningen (administratieve verrichtingen en onderwijs) waarop burgers in een faciliteitengemeente beroep kunnen doen wanneer zij daar om vragen. Naast deze faciliteiten voor randgemeenten, zijn er ook nog andere categorieën gemeenten die dergelijke (taal)bescherming voor minderheden kennen. Het gaat hier om:

- De 10 (gefusioneerde) taalgrensgemeenten²⁹: gemeenten die op de wettelijk bepaalde taalgrens liggen met faciliteiten voor de Nederlandstaligen of voor de Franstaligen naargelang het taalgebied waarin de betrokken gemeenten liggen.
- De 9 (gefusioneerde) gemeenten in het Duitse taalgebied, met faciliteiten voor de Franstaligen.
- De 2 (gefusioneerde) gemeenten in het Franse taalgebied, met faciliteiten voor Duitstaligen: Malmédy en Waimes.



De taalgrensgemeenten

De christen-democraten en socialisten van de regering Lefèvre-Spaak (1961-1965) wilden deze wettelijke regeling over de taalgebieden verankeren in de Grondwet. Daarom werd in 1963 een werkgroep bijeengeroepen, waar de drie traditionele partijen aan deelnamen. De (toen nog unitaire) liberale partij trok zich echter al gauw terug, onder druk van vooral Franstalige Brusselaars. Uiteindelijk bereikten CVP en BSP voor de verkiezingen van 1965 een akkoord over:

- de grondwettelijke verankering van de taalgebieden
- de alarmbelprocedure en de grondwettelijke verankering er van. De alarmbelprocedure is een veiligheidsprocedure of een bijzondere meerderheid om discriminaties op filosofisch en ideologisch vlak te voorkomen (zie infra).
- de realisatie van de culturele autonomie (gemeenschappen)
- de realisatie van de administratieve decentralisatie (eigen instellingen)
- economische deconcentratie (gewestvorming)

Bij de verkiezingen van 1965 behaalden CVP en BSP echter niet de tweederde meerderheid in het parlement die nodig was om de grondwet te wijzigen. De uitvoering van het akkoord zou door het volgende parlement, een constituant, moeten gebeuren.³⁰ Vijf jaar later slaagde de regering Eyskens Merlot (1968-1972) er uiteindelijk in om onder andere bovenstaande doelstellingen in de grondwet te doen opnemen en op die manier de eerste staatshervorming door te voeren (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:21-22).

²⁹Dit zijn tien gemeenten die pal aan de taalgrens liggen en ook faciliteiten kregen. In Mesen, Spierre-Helkijn, Ronse, Bever, Herstappe en Voeren bestaan faciliteiten voor Franstaligen en in Komen-Waasten, Moeskroon, Vloesberg en Edingen bestaan faciliteiten voor Nederlandstaligen.

³⁰In België gebeuren grondwetswijzigingen in twee fasen. Het parlement moet eerst aangeven welke artikelen voor herziening vatbaar worden verklaard en vervuld zo de rol van preconstituante. Na verkiezingen kan het parlement, de constituant, met tweederde meerderheid wijzigingen doorvoeren.

Het taalcompromis van Hertoginnedal veroorzaakten ondertussen blijvende spanningen tussen de gemeenschappen. Vooral van Franstalige zijde werden ze aangevochten. In 1963 dienden 324 Franstaligen die in Vlaanderen woonden een klacht in bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Ze waren het o.a. niet eens met het feit dat Franstaligen in Vlaanderen geen erkend Franstalig diploma konden halen. Ondanks het feit dat het hof in zijn arrest oordeelde dat de taalwetgeving en het territorialiteitsbeginsel niet strijdig waren met de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens, zorgde de Franstalige betwisting van de afgesproken wetgeving voor grote frustratie in Vlaanderen (Van Goethem 2008:165).

Faciliteiten in de rand

Wanneer men over de faciliteitengemeenten spreekt heeft dit meestal betrekking op de rand rond Brussel want in de overige faciliteitengemeenten (met uitzondering van Voeren) levert de toepassing van de taalwetgeving nauwelijks problemen op. "De Brusselse zes" zorgen daarentegen regelmatig voor politiek vuurwerk. De symbolische positie van Brussel speelt daarin een belangrijke rol. Op Hertoginnedal (1962) drongen de Franstalige onderhandelaars aan op beschermende maatregelen voor taalgenoten die zich in de Vlaamse rand rond de hoofdstad gingen vestigen. Dit waren de tweeverdieners, voornamelijk werkzaam in de dienstensector die Frans zijn gaan spreken omdat dit voor hen een sociale promotie betekende en in een groene omgeving wilden gaan wonen.

Begin de jaren 1960 stonden drie groepen tegenover elkaar die elk een eigen visie hadden op de problematiek van Brussel en de rand:

- De radicale Franstaligen beschouwden Frans als een superieure cultuurtaal die zoveel mogelijk moest worden doorgegeven, ook aan de Nederlandstaligen. Zij beschouwden de migratie van de Franstalige Brusselaars naar de rand als een natuurlijke beweging die dan ook niet mocht worden belemmerd door een kunstmatige taalwetgeving. Ze waren absolute voorstanders van een toepassing van het personaliteitsprincipe: individuen moeten hun eigen taal kunnen blijven gebruiken los van de streektaal op plaats waar ze zich vestigen. Zij wensten de taalwet van 1932, inclusief de talentellingen, dan ook te behouden omdat die garanties voorzag waardoor het taalregime van een gemeente kon gewijzigd worden op basis van de taal die de meeste van haar inwoners spraken. Deze radicale Franstaligen waren hoofdzakelijk Franstalige liberalen, maar na de overheveling van Voeren naar Vlaanderen kregen ze ook de steun van de andere Waalse politici voor hun Brusselse taalstrijd.
- De flaminganten wensten geen taalgemengde gebieden. Ze schoven territoriale homogeniteit naar voren en wensten de taalgrens definitief vast te leggen. Aanhangers van deze visie waren te vinden binnen de VU en bij de Vlaamsgezinde vleugel van de CVP.
- De compromisgezinde unitaristen namen de Belgische eenheid als uitgangspunt en zagen dit pas mogelijk wanneer aan beide zijden toegevingen werden gedaan. Ze wensten het personaliteits- en territorialiteitsprincipe met elkaar te verzoenen. Deze compromisgezinden waren te vinden binnen de christen-democratische familie (Vanden Boeyenants, Gaston Eyskens, Theo Lefèvre...) en ook binnen de BSP die vooral bezorgd was om de sociaal-economische problemen. De socialisten stonden toen eerder onverschillig tegenover de taalproblematiek en hadden als voornaamste eis dat de taalregeling het unitaire België niet in gevaar mocht brengen (Distelmans 2002:19-25).

Op Hertoginnedal werd uiteindelijk overeengekomen om van "de zes" een apart arrondissement te maken dat los stond van Brussel en los van de provincie Brabant. Op die manier vermeed men een

beslissing rond het taalgebied waartoe deze faciliteitengemeenten zouden behoren. Het arrondissement kreeg geen officiële naam, maar werd omwille van zijn spookbestaan al snel betiteld als "l'arrondissement en l'air".³¹ Voor de bestuurders gold het Nederlands als de enige bestuurstaal en ook het gemeentepersoneel diende uitsluitend Nederlandstalig te zijn. De betrekkingen met de inwoners gebeuren in het Nederlands tenzij de inwoner uitdrukkelijk vraagt dat dit in het Frans zou gebeuren. Dit zijn de zogenaamde faciliteiten. Bovendien kon ook lager onderwijs in het Frans worden georganiseerd.³² Aan deze scholen werden wel specifieke voorwaarden verbonden. Eerst en vooral moest de moedertaal van de betrokken leerling Frans zijn om er school te mogen lopen en moest het gezinshoofd in één van de zes randgemeenten verblijven. Daarnaast werd in deze scholen al vanaf het derde studiejaar Nederlands onderwezen. De Vlaamse gemeenschap staat in voor de financiering van dit Franstalig onderwijs in Vlaanderen en bijgevolg moeten ze de Vlaamse regels over de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen volgen in hun programma's. De Vlaamse overheid vindt dan ook dat die scholen door de Vlaamse inspectie moeten worden opgevolgd. Maar een protocol uit het begin van de jaren zeventig stelt dat de inspectie van de Franse Gemeenschap mag langskomen.

De Vlaamse onderhandelaars begrepen dat deze taalregeling van hetoginnedal pas zou werken indien er toezichthoudende organen zouden komen. Daarom werd de Vaste Commissie voor Taaltoezicht in het leven geroepen. Die was bedoeld als een krachtigere opvolger van de paritaire commissie uit 1932, maar kon amper sanctioneren. Deze VCT was bevoegd voor heel het land en voor Brussel en de rand (25 gemeenten) werd een tweede toezichthoudend orgaan gecreëerd: de vice-gouverneur van Brabant. Die kreeg onder Franstalige druk echter slechts een zeer beperkte bevoegdheid (Distelmans 2002: 27-30).

Om de besluitvorming te vergemakkelijken werd op Hertoginnedal beslist om vaag te blijven over de duur van de faciliteiten. Volgens de Vlaamse invulling die aan het akkoord werd gegeven waren ze vooral bedoeld om Franstaligen die in een ééntalig Nederlandstalig taalgebied woonden de kans te geven zich aan de nieuwe situatie aan te passen. De faciliteiten waren m.a.w. uitdovend van aard. Aan Franstalige zijde werd daarentegen gesteld dat het hier een eeuwigdurende maatregel betrof. De uiteenlopende interpretaties leidden tot communautaire discussies die vooral oplaaiden als gevolg van acties om het Nederlandstalig karakter van de rand te versterken. In dat opzicht lanceerde de Vlaamse regering in 1996 een "actieplan voor de Vlaamse rand". Men wilde daarmee in eerste instantie de sociale verdringing van Vlamingen uit de Brusselse tegen gaan en tegelijk het Nederlandstalig karakter van de streek vrijwaren. In dat opzicht lanceerde Vlaams minister Leo Peeters (SP) zijn beruchte omzendbrief (1997) waarmee hij de toepassing van de faciliteitenregels verstrakte. Hij besliste dat de Franstalige inwoners van de faciliteitengemeenten voortaan telkens opnieuw moesten vragen om in het Frans behandeld te worden. Tot dan bleven Franstaligen die dit één keer gevraagd hadden automatisch van die faciliteit genieten. Met de omzendbrief Peeters verviel dat automatisme wat volledig in de lijn lag van de uitdovende visie op de faciliteitenregeling.

Ook de Franstaligen trachten te wrikken aan de vigerende taalwetgeving in de faciliteitengemeenten. Ze proberen dit vooral via de Raad van Europa en het minderhedenverdrag. Het minderhedenverdrag dat binnen de Raad van Europa is voorbereid verleent bescherming voor een beperkt aantal culturele rechten van leden van historische minderheidsgroepen in een land. Bijna alle lidstaten van de Raad van Europa hebben dit verdrag reeds aanvaard. België heeft dit verdrag in het kader van de Lambermonthervormingen in 2001 ondertekend met een bijhorende beperkende 'verklaring' die zegt dat ons grondwettelijke stelsel voor gaat en dat we later een definitie van het begrip 'minderheden' zullen

³¹In 1970 werden deze zes faciliteitengemeenten uiteindelijk aan Vlaanderen toegewezen.

³²In deze paragraaf wordt ingegaan op de specifieke regeling voor de 'Brusselse zes', maar voor alle faciliteitengemeenten geldt dat de betrekkingen met de plaatselijke overheid in de taal van de inwoner mogen gebeuren. Daarnaast mag ook in alle faciliteitengemeenten onder specifieke voorwaarden lager onderwijs worden ingericht in de taal van de minderheid.

opstellen. De Franstaligen zijn groot voorstander van de definitieve goedkeuring van dat verdrag omdat ze denken daaruit een betere bescherming te putten dan wat ze reeds verworven hebben in het geheel van de verschillende staatshervormingen. Ze willen internationale bescherming krijgen en willen hun taalgenoten in de Brusselse rand daarom graag erkend zien als een regionale minderheid. Daartoe dienden ze tot twee maal toe een resolutie in bij de commissie Mensenrechten van de Raad van Europa waarbij de toestand van de Franstaligen in de rand werd vergeleken met mensenrechtenschendingen in Turkije en Rusland. Om dit te onderzoeken stuurde de Raad van Europa telkens een gezant om een informatieve opdracht uit te voeren. Zowel het bezoek van Columberg in 1998 als dat van Lili Nabholz-Haidegger in 2002 zorgde voor een verhit communautair klimaat. Dat deze rapporteurs telkens de Franstalige visie genegen waren zette de Vlamingen niet aan om het minderhedenverdrag goed te keuren. Integendeel, de Raad van Europa is in Vlaamse ogen voorgoed haar geloofwaardigheid kwijt. Dit geldt des te meer na haar bezoek in 2008 naar aanleiding van de niet-benoeming van de drie faciliteitenburgemeesters (cfr. infra).

“Leuven Vlaams”

Niet alleen de staking tegen de Eenheidswet en de opkomst van federalistische partijen betekenden een katalysator voor het uit elkaar drijven van de verschillende gemeenschappen. Ook “Leuven Vlaams” versterkte die tegenstelling alleen maar. De voor Franstaligen kwetsende slogan “Walen buiten” die veelvuldig werd gescandeerd is tot op vandaag traumatiserend voor het zuiden van het land (Van Goethem 2008:167).

Na de verkiezingen van 1965 haalden CVP en BSP niet de verhoopte 2/3 meerderheid om één en ander grondwettelijk te kunnen verankeren. De verschillende federalistische partijen boekten een sterke vooruitgang. Na een lange onderhandelingsperiode werd een christendemocratisch-socialistische regering gevormd onder leiding van Pierre Harmel. Ze slaagde er niet in een grondwetsherziening door te voeren en viel een half jaar later al, in februari 1966, over een detailkwestie.

Ondertussen was de economische toestand minder rooskleurig dan weleer. De nieuwe ploeg van liberalen en christen-democraten, onder leiding van premier Paul Vanden Boeynants (PSC), was dan ook eerder een zakenkabinet, dat de voorrang gaf aan een modernisering van de “economische infrastructuur”. Het communautaire probleem werd door Vanden Boeynants dus opnieuw geplaatst waar het voor 1960 zat: in de koelkast (Huyse 1986:67). Daarmee was het echter niet verdwenen en groeiden de communautaire frustraties onderhuids verder.

Het taalconflict rond de Leuvense universiteit, ook “Leuven Vlaams” genoemd, beheerste de periode 1965-1969. Leuven behoorde tot het Nederlandstalig taalgebied, maar huisvestte naast een Nederlandstalige, ook een Franstalige afdeling van de Katholieke Universiteit. Om de groeiende studenten-aantallen te kunnen opvangen had de inrichtende macht van de universiteit, de bisschoppen, de oprichting van nieuwe afdelingen aangekondigd in Sint-Lambrechts-Wouwe en Waver. De Vlaamse Beweging verzette zich sterk tegen deze geplande uitbreiding want ze vreesde dat dit op termijn zou leiden tot een verfransing van het Vlaams-Brabantse gebied in de driehoek Leuven-Waver-Brussel. Die vrees bleek niet ongegrond want de Franstalige universiteit had een verfransend effect op Leuvenstad wat sommige Franstaligen luidop deed dromen van een tweetalige regio Leuven-Brussel (Van Goethem 2008:167). Daarom eiste de Vlaamse beweging de toepassing van het streektaal-voertaalprincipe, wat betekende dat in Vlaanderen Nederlands moest gesproken worden en dus ook in het Nederlands moest onderwezen worden. De Vlamingen dulden niet langer een gesubsidieerde tweetalige universiteit op Vlaams grondgebied. Er volgden daarop talrijke studentenprotesten in Leuven en elders.

Maar Leuven Vlaams was veel meer dan een verzuchting van Vlaamsgezinde studenten. Het protest paste binnen een brede democratiseringsstrijd die wereldwijd door studenten werd gevoerd. Vlaamse en linkse eisen raakten zo met elkaar vermengd. Voor Leuven betekende dat heel concreet dat het studentenprotest in eerste instantie gericht was tegen de ondemocratische besluitvormingstraditie aan de universiteit. Het bisschoppelijk mandement van 15 mei 1966, waarin stond dat de nieuwe afdelingen er zouden komen en de Franstaligen dus in Leuven zouden blijven, werd door de studenten als heel autoritair aangevoeld. De studenten wensten dat er naar hen zou worden geluisterd en dat vertaalde zich in slogans als "Leuven Vlaams", "Walen buiten" en "Walen go home".

In het parlement diende CVP-er Verroken ondertussen een wetsvoorstel in waardoor het principe "streektaal = voertaal" ook zou gelden voor het hoger onderwijs. In concreto zou de goedkeuring van dit voorstel betekenen dat Leuven-Frans zou moeten verhuizen. Het voorstel haalde het niet en het straatprotest ging gewoon door. De academische raad van Leuven-Frans besliste bovendien om haar plannen voort te zetten en er volgde opnieuw interpellatie in het parlement (Huyse 1986:69). Omdat de regering de vraag tot overheveling van de universiteit bleef ontwijken, traden de Vlaamse CVP-ministers af. De regering viel en de breuk tussen de Vlaamse en Waalse vleugel van de christendemocraten was hiermee definitief.

Bij de verkiezingen die daarop volgden (31 maart 1968) maakten de taalpartijen een sterke sprong voorwaarts waardoor het behoud van de Franstalige afdeling in Leuven onmogelijk was. De regering Eyskens-Merlot zou het conflict moeten regelen en deed dat ook. De universiteit van Leuven werd volledig Nederlandstalig en de Franstalige afdeling verhuisde naar Louvain-La-Neuve, een volledig nieuwe stad die in de buurt van het Waals-Brabantse Ottignies werd opgericht.

De ervaringen van Leuven Vlaams maakten de toenmalige politieke elite duidelijk dat het communautaire probleem niet langer ontweken kon worden. De resultaten van de verkiezingen van 31 maart 1968 bevestigden dit ook. De Volksunie boekte een winst van acht zetels en had nu 20 Kamerleden, FDF ging drie zitjes vooruit en strandde op zes en het RW kon na zijn eerste verkiezingsdeelname onmiddellijk zes volksvertegenwoordigers naar de Kamer sturen. De tijd was rijp voor een beslissende stap in de ombouw van België (Huyse 1986:70).

Addendum: De taalstrijd voorbij?

Met "Leuven Vlaams" en het vastleggen van de taalgrens kwam een einde aan de strijd voor ééntaligheid in Vlaanderen. De taalstrijd van de Vlaamse beweging werd naar de achtergrond verdrongen en vervangen door een streven naar (meer) onafhankelijkheid. Enkel in de faciliteitengemeenten en het Brussels gewest blijft de taalstrijd ook vandaag nog levendig. Daarbij gaat het niet zozeer om een streven naar nieuwe wetgeving ter bescherming van het Nederlands, maar vooral om de correcte naleving van bestaande wetgeving. De toestand in faciliteitengemeenten werd eerder al uit de doeken gedaan, de Brusselse taalsituatie is een andere zaak.

De taalstrijd in Brussel draait hoofdzakelijk rond de vereiste tweetaligheid van de ambtenaren. Brusselse ambtenaren moeten zowel het Nederlands als het Frans machtig zijn. Dit is een standpunt waar de meeste Vlamingen aan vast houden, maar door de Franstaligen als compleet achterhaald wordt beschouwd. Aan Franstalige zijde wenst men al lang de tweetaligheid van diensten in te voeren. D.w.z. dat niet elke ambtenaar tweetalig moet zijn, maar de diensten wel zo georganiseerd worden dat de burger in zijn eigen taal verder geholpen kan worden.

Voormalig FDF-burgemeester van de Brusselse gemeente Schaarbeek Roger Nols experimenteerde in de jaren 1970 met deze tweetaligheid van diensten. In plaats van aan alle loketten tweetalige ambtenaren te plaatsen, zoals de wet van 1963 voorschreef, stelde het Schaarbeekse gemeentebestuur

in 1971 één loket ter beschikking waar Nederlandstaligen in hun taal te woord werden gestaan ("aparteidsloketten"). Ondanks een veroordeling van de Raad van State hield Nols het been stijf. Dit was vooral voor de VU-parlementsleden onaanvaardbaar waarop ze in 1975 het gemeentehuis bestormden om de eentalige opschriften in de lokettenzaal te verwijderen. Nadat de Raad van State de lokettenregeling in Schaarbeek in 1976 opnieuw onwettelijk verklaarde, werden de betwiste bordjes onder bescherming van de rijkswacht uiteindelijk weggehaald.

De discussie omtrent de tweetaligheid van de Brusselse ambtenaren resulteerde in 1996 in het zgn. taalhoffelijkheidsakkoord. Het was een poging van Brusselse politici om een einde te maken aan de patstelling over het contractueel (tijdelijk) personeel van de Brusselse gemeenten, OCMW's en OCMW-ziekenhuizen dat wettelijk gezien ook tweetalig moet zijn. De Franstalige meerderheden in die gemeenten namen echter vaak eentalig Franstaligen in dienst. De regering van het Brussels Gewest moet als voogdijoverheid controleren of de gemeentelijke beslissingen wettig zijn en moest die beslissingen dus vernietigen aangezien ze onwettelijk zijn. De Franstaligen in die regering weigerden dat³³ omdat er volgens hen geen tweetaligen te vinden waren. In het taalhoffelijkheidsakkoord poogden Franstalige en Nederlandstalige Brusselse politici de zaak op te lossen door de wet even buitenspel te zetten. Omdat de Nederlandstaligen de taalwetgeving niet wilden aanpassen, kwamen ze tot een politiek vergelijk waarbij de Franstalige politici initiatieven beloofden voor meer tweetalige kandidaten en beloofden dat de gemeenten en OCMW's hun eentalig Franstalig personeel zouden aanmoedigen om Nederlands te leren. De Nederlandstalige politici aanvaardden dat de eentaligen twee jaar in dienst konden blijven als ze intussen Nederlands leerden.

Ondanks het akkoord veranderde er niet veel. De Franstaligen zeiden dat de taalexamens van Selor te moeilijk en te theoretisch waren. De federale overheid beloofde de Selor-examens te onderzoeken en zo nodig bij te sturen. Het onderzoek van de Luikse universiteit leerde dat er met die examens weinig mis was, maar ze werden toch aangepast. Het taalhoffelijkheidsakkoord werd in 2000 en 2002 verlengd. De omzendbrief van de Brusselse regering van midden 2002 zei ook dat eentaligen die een cursus Nederlands volgen of minstens 40 procent haalden op het taalexamen, vier jaar in dienst mogen blijven.

³³Een de onwettige aanwerving van personeel te schorsen is de instemming van de Franstalige ministers uit de Brusselse regering nodig. Deze afkeuringsvoogdij bepaalt dat als de schorsing binnen de 60 dagen niet gebeurt, de aanwerving in orde is. Van Vlaamse zijde willen sommigen daarom een goedkeuringsvoogdij invoeren waarbij de Nederlandstaligen hun goedkeuring moeten geven voor elke aanwerving van gemeentepersoneel.

Hoofdstuk 2

De eerste staatshervorming (1970)

1. De eerste stap naar federalisme

Het Harmel-Centrum, dat in 1948 was opgericht om de communautaire tegenstellingen op te lossen die de eenheid van het land bedreigden, kwam in haar eindrapport uit 1958 al tot de conclusie dat een herinrichting van de staat noodzakelijk was. De politieke afdeling van deze commissie bevoel o.a. aan om een Waalse en een Vlaamse culturele raad op te richten "die geroepen zijn om elk het instrument te worden van een werkelijke cultuurpolitiek in de twee gewesten van het land en te Brussel." Daarnaast werd ook een beginnende gewestvorming aangeprezen: "oprichting van een Waalse, een Vlaamse en een Brusselse Raad van Advies, met raadgevende bevoegdheid op economisch en sociaal gebied." De aanbevelingen van het centrum werden niet in wetteksten omgezet, maar vele van de principes die ze aanhaalden zijn in de latere staatshervormingen terug te vinden. Ook tijdens de eerste staatshervorming van 1970 werden een aantal aanbevelingen van het Harmel-Centrum ten uitvoer gebracht.

Het was de regering Eyskens-Merlot (1968-1972) van christendemocraten en socialisten die na de verkiezingen van 1968 aan de macht kwam en de eerste staatshervorming realiseerde. De basis was al gelegd tijdens de regering Lefèvre-Spaak (1961-1965) die een werkgroep met de voorbereiding van een grondwetsherziening had belast en hieromtrent al afspraken had gemaakt. Na de verkiezingen van 1965 ontbrak echter een tweederde meerderheid om het bereikte akkoord goed te keuren. Nu presenteerde premier Eyskens een regeerakkoord met maar liefst 161 genummerde programmapunten, waaronder heel wat communautair geladen voorstellen. Dit moest leiden tot "een nationaal vergelijk dat van aard is om de eenheid der Belgen op hernieuwde grondslagen te vestigen." Voor de eerste keer zou het Belgische model zelf dus onder handen worden genomen en werd niet alleen gewerkt met taalwetten. Er kon dus gesproken worden van een "staatshervorming" (Platel 2004:164).

De grondwetsherziening zou worden voorbereid door een "Werkgroep voor de communautaire problemen" of ook wel de "Groep der 28 genoemd". De benodigde tweederde meerderheid zou geleverd worden door christen-democraten, socialisten en liberalen. De liberale oppositie leverde dus de nodige steun. De VU van haar kant keurde slechts een beperkt aantal grondwetsartikelen goed, omdat ze vond dat de hervorming niet ver genoeg ging.

Bij de start van de parlementaire bespreking van de ontwerpen tot staatshervorming op 18 februari 1970 declameerde toenmalig premier Gaston Eyskens het einde van de eenheidsstaat: "De unitaire staat, met zijn structuur en werkwijze zoals die thans door de wetten nog geregeld zijn, is door de gebeurtenissen achterhaald. De gemeenschappen en gewesten moeten hun plaats innemen in de vernieuwde staatsstructuren, die beter aangepast zijn aan de eigen toestanden van het land."

De eerste staatshervorming werd formeel goedgekeurd op 24 december 1970 en bevatte de volgende krachtlijnen:

- de oprichting van cultuurgemeenschappen
- de erkenning van drie gewesten in art. 107^{quater} van de Grondwet³⁴
- de vastlegging in de Grondwet van een aantal procedures voor de bescherming van politieke en ideologische minderheden.

Ondanks alles was deze grondwetsherziening in de eerste plaats gericht op het verder voortbestaan van België. Het artikel 107 quater bleef nietszeggend en men had vooral een sociaal-economische decentralisering voor ogen. Daarnaast was de bevoegdheidsverschuiving in het kader van de culturele autonomie weinig ingrijpend. Federalisme was nog taboe. Zo probeerden de verantwoordelijke ministers nog in alle toonaarden te ontkennen dat het de bedoeling van deze staatshervorming om de federale staatsstructuur in te voeren (Van Goethem 2008:170).

2. De oprichting van Cultuurgemeenschappen

De belangrijkste realisatie van de eerste staatshervorming is de oprichting van drie "cultuurgemeenschappen": de Nederlandse, de Franse en de Duitse Cultuurgemeenschap. Daarmee werd het principe van de unitaire eenheidsstaat verlaten en erkende de Grondwet dat er in België drie verschillende culturele bevolkingsgroepen woonden. Men kwam ermee tegemoet aan de Vlaamse vraag naar culturele autonomie.

De indeling van de Belgische staat in cultuurgemeenschappen is gekoppeld aan de indeling in taalgebieden. De wet van 2 augustus 1963 had België ingedeeld in 4 taalgebieden. De staatshervorming van 1970 verankerde deze indeling ook grondwettelijk én bepaalde dat de grenzen van de taalgebieden enkel door een bijzondere meerderheid³⁵ kunnen gewijzigd worden.

De afbakening van de cultuurgemeenschappen is als volgt: de Nederlandse cultuurgemeenschap heeft bevoegdheid in het Nederlandse taalgebied en in Brussel (wanneer het Nederlandstalige instellingen/zaken betref); de Franse cultuurgemeenschap heeft bevoegdheid in het Franstalig taalgebied en in Brussel (wanneer het Franstalige instellingen/zaken betref); de Duitstalige cultuurgemeenschap heeft bevoegdheid over de 9 gefusioneerde gemeenten van het Duitse taalgebied. Voor tweetalige instellingen/aangelegenheden in Brussel bleef de nationale overheid bevoegd.³⁶

De cultuurgemeenschappen kregen ook eigen instellingen en bevoegdheden mee. De bevoegdheid van de cultuurgemeenschappen situeerde zich – zoals de naam het zegt – vooral op het vlak van cultuur. De gemeenschappen zijn gebaseerd op de taalgebieden en komen dan ook vooral aan een Vlaamse gevoeligheid tegemoet: de bescherming en erkenning van de eigen cultuur en taal. Concreet waren ze bevoegd voor strikt culturele aangelegenheden, het gebruik van talen in bestuurs- en onderwijsaangelegenheden en in de sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel en internationale culturele aangelegenheden (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:25-26).

Om deze bevoegdheden vorm te geven werd een nieuwe wetgevende instelling opgericht: de cultuurraad. De Nederlandse cultuurraad bestond uit alle Nederlandstalige parlementsleden uit beide Kamers; de Franstalige cultuurraad bestond uit de leden van de Franstalige taalgroep uit beide Kamers. De nationale parlementsleden die in Brussel verkozen worden, horen bij de taalgroep (en dus de cultuurraad) van de taal waarin ze het eerst de grondwettelijke eed als parlements lid afleggen. Dit systeem zorgde in 1978 voor communautaire problemen. Door de provinciale apparentering in het nog niet gesplitste Brabant werd Aline Bernaerts (PVV) als Vlaamse tot senator voor het Waalse Nijvel verkozen. Volgens de wet van 3 juli 1971 behoorde zij als gekozene in het Franse taalgebied tot de Franse

³⁴De huidige artikelen 3 en 39.

³⁵Voor de bijzondere meerderheid zie p. 45.

³⁶Later zou deze bevoegdheid naar de gemeenschappelijke commissie gaan.

taalgroep en dus tot de Franse cultuurraad. De taal waarin de eed wordt afgelegd is immers slechts van belang voor de indeling in een van beide taalgroepen van de Brusselse gekozenen. Toen de Franse cultuurraad een motie goedkeurde waarin werd gesteld dat Bernaerts niet welkom was en toen ze daadwerkelijk werd verwijderd uit de vergadering van de raad waarvoor ze niet was uitgenodigd, lokte dit afwijzende reacties uit aan Vlaamse zijde. Ook in de Nederlandse cultuurraad werd ze niet aanvaard.³⁷ (Deweerd 1980:310; Heylen en Van Hecke 2008:68)

De cultuurraden van de Franse en Nederlandse cultuurgemeenschap kwamen naast de Kamer en Senaat te staan. Zij hadden wetgevende bevoegdheden, die ze uitoefenden via decreten. Deze decreten zijn niet ondergeschikt aan de wetten van de nationale wetgever.³⁸ Hiermee ging men verder dan de verklaring tot grondwetsherziening van de vorige regering. Daarin was slechts sprake van de mogelijkheid voor de Franse en Vlaams cultuurraad om bij het nationale parlement wetsvoorstellen in te dienen. Nu gaf men ze de mogelijkheid om zelf wetten te maken, zij het onder een andere naam. Minister van Gemeenschapsrelaties Tindemans verklaarde dat deze omwenteling er gekomen was als gevolg van de opvallende verkiezingsoverwinning van de communautaire partijen in 1968. (Van Goethem 2008:169).

Hier ligt de basis van het zogenaamde dubbelmandaat, dat een typerend kenmerk vormt van ons Belgisch federaal systeem en dat zou blijven bestaan tot de staatshervorming van 1993. Dit karakter van cultuurraden zorgde ervoor dat zowel culturele autonomie werd bekomen, maar dat de nationale eenheid en controle in grote mate behouden bleef. Immers, de nationale regering bleef bevoegd voor de uitvoering van de decreten van de cultuurraden en behield ook de financiële controle. De cultuurraden kregen namelijk hun globaal budget toegewezen van de nationale overheid en hadden niet het recht belastingen te heffen (Berckx 1990:153).

De Duitstalige cultuurraad kreeg een enigszins ander statuut dan de Nederlandse en Franse. De Duitse cultuurraad kreeg geen decretale bevoegdheden, maar enkel een adviserende. Zij werd wel meteen rechtstreeks verkozen door de bevolking van het Duitse taalgebied.

Van een eigen Nederlandstalige of Franstalige regering was nog geen sprake. Voor de uitvoering van hun decreten moesten de cultuurraden terecht bij die ministers van de Belgische regering die op dat moment terzake bevoegd waren (Platel 2004:169).

3. De goedkeuring van het principe van de gewestvorming

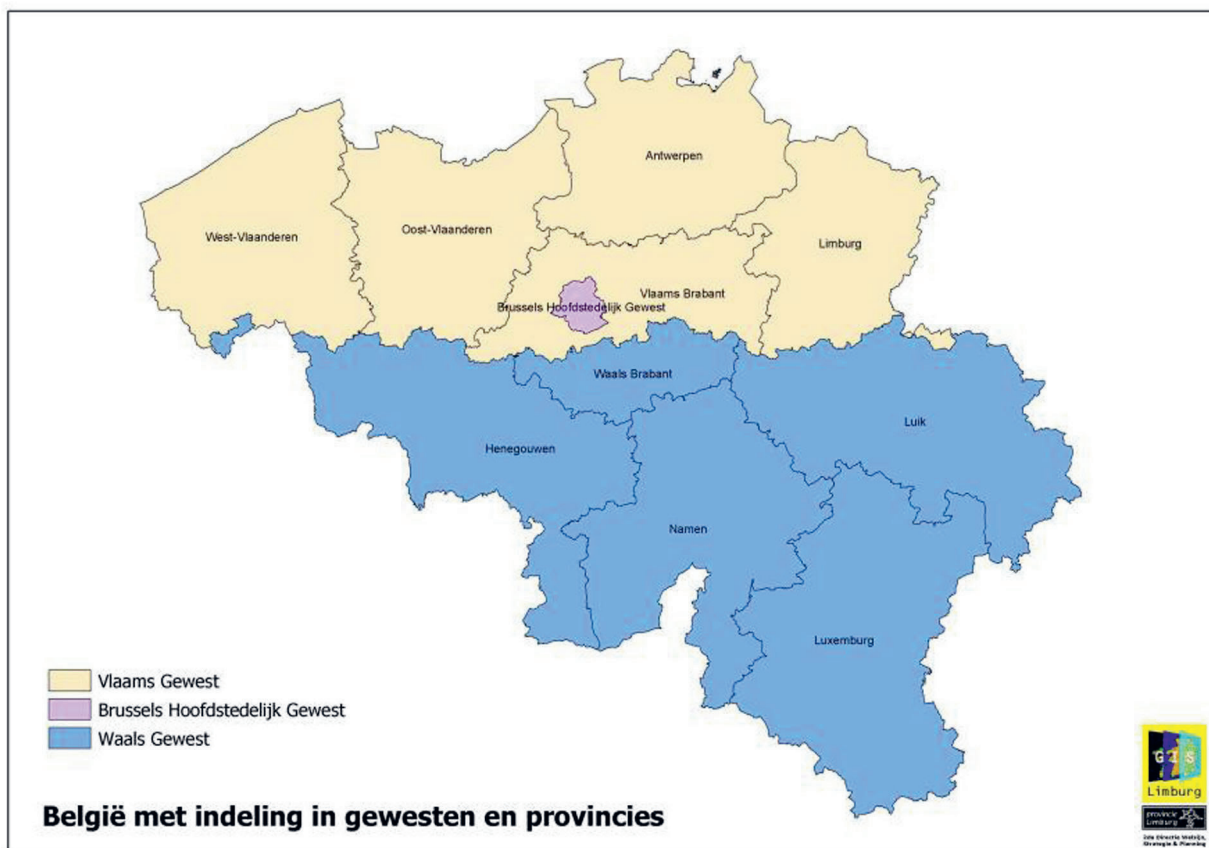
Naast de wens tot culturele autonomie was doorheen de Belgische geschiedenis ook steeds meer de noodzaak tot economische decentralisatie, tot regionalisering, duidelijk geworden. Vooral van Waalse zijde werd hierop aangedrongen sinds het zuiden van het land door een economische achteruitgang getroffen werd. De term "regionalisatie" kwam echter pas een eerste keer voor in een synthesevoorstel dat de regering aan het parlement voorlegde, na de afronding van de werkzaamheden van de "Groep der 28", die de eerste staatshervorming had voorbereid.

³⁷Dit probleem herhaalde zich in 1981 en 1985. In 1981 werd Armand Tournis als FDF'er in Leuven verkozen. Deze keer werd de senator door beide taalgroepen 'opgeëist'. In 1985 werd VU-senator Toon van Overstraeten, oudgediende van het Vlaams Legioen, in Nijvel verkozen. Hij wilde zowel in de Franse gemeenschapsraad als de Waalse gewestraad zitting nemen, maar werd in beide raden 'gewraakt' en manu militari uit de raadszalen verwijderd. Zijn verkiezing was aanleiding om de apparenteringsregels te wijzigen en het dubbelmandaat af te schaffen.

³⁸Om conflicten tussen wetten en decreten en decreten onderling te voorkomen moesten voorstellen van decreet eerst voor advieswinning voorgelegd worden aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Wanneer deze een bevoegdheidsoverschrijding vaststelde, kon de betrokken bepaling slechts aangenomen worden als de Wetgevende kamers daarmee instemden. Om conflicten te regelen voorzag de wet in de oprichting van een afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State. Deze werd later vervangen door het arbitragehof, het huidige Grondwettelijk Hof (Senelle 1998:2829).

De grondwetgever van 1970 zag deze regionalisatie uitgewerkt in de opdeling van België in drie Gewesten: een Vlaams, een Waals en een Brussels Gewest. Het principe van de oprichting van deze drie gewesten werd ingeschreven in (het toenmalig) art. 107^{quater} van de Grondwet. Tegelijk werd bepaald dat een wet de gewestelijke instellingen zou oprichten en dat deze zouden samengesteld worden uit verkozen mandatarissen. Deze wet zou ook de bevoegdheden en de grenzen van de Gewesten afbakenen. De wet die dit ruime principe van gewestvorming moest uitwerken, moest goedgekeurd worden met een bijzondere meerderheid.³⁹

In 1970 werden dus enkel de krachtlijnen van de gewestvorming geschetst. Het principe werd in de grondwet ingeschreven zonder in een concrete uitwerking te voorzien. Artikel 107 quater werd daarom snel een "blanco norm" genoemd. Die vaagheid zou aanleiding geven tot een jarenlange discussie en getouwtrek die naar de kern van het communautaire probleem gaat: wat moet er gebeuren met Brussel? De onenigheid over de bevoegdheden en de afbakening van de gewesten situeerde zich immers vooral rond de afbakening van de grenzen van het Brussels Gewest en rond de bevoegdheden van dit Hoofdstedelijk Gewest. De Walen waren voorstander van een sterk (even veel bevoegdheden als de andere gewesten) en groot (ruimer dan de 19 Brusselse gemeenten) Brussels Gewest. Aan Vlaamse zijde wenste men daarentegen geen volwaardig derde gewest. Deze discussie over de gewestvorming zou België tot het einde van de jaren 1980 in de ban houden (zie infra).



België met indeling in gewesten en provincies

³⁹Dit betekent dus: een meerderheid van de stemmen in iedere taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de taalgroep aanwezig is en met een totale meerderheid van 2/3 van de uitgebrachte stemmen.

4. De procedures tot bescherming van minderheden

De inschrijving van procedures tot bescherming van minderheden is een belangrijk gegeven binnen federale staten in het algemeen, en zeker ook in België. Aan Waalse kant bestond reeds lang de vrees voor minorisering binnen België. De Vlamingen waren al altijd met meer, maar vanaf de jaren 1960 bleek de demografische evolutie van Wallonië het onevenwicht nog te gaan vergroten. Het probleem werd acuut toen de regering in 1965 de zetelverdeling in het parlement aan de bevolkingsevolutie aanpaste. Wallonië verloor toen vier kamerzetels: drie aan Vlaanderen en één aan het arrondissement Brussel. Ook in de Senaat verloren de Walen telkens één zetel. Deze zetelaanpassing gebeurde in ruil voor de toezegging aan Wallonië dat een grondwetwijziging hen tegen minorisering zou beschermen (Van Goethem 2008:165). In 1970 moesten dus een aantal garanties tot bescherming van de Franstalige minderheid komen. Het feit dat deze in de Grondwet werden ingeschreven in 1970 toont aan hoe belangrijk zij voor de wetgever zijn. Anderzijds worden deze procedures in Vlaamsgezinde kringen al eens gezien als een inperking van de numerieke meerderheid van de Vlamingen. Immers, door de aanvaarding van deze procedures gaven de Vlamingen die in de meerderheid zijn uit eigen beweging hun nochtans democratisch verworven positie uit handen. Toch bleek er een vrij grote consensus te bestaan om te verhinderen dat de Franstalige minderheid op het nationale niveau geminoriseerd werd. Het BSP-congres van november 1963 opteerde al voor paritaire 50/50-stemmingen in het parlement bij belangrijke communautaire stemmingen en de CVP sprak zich in hun congres van december 1963 uit voor een tweederde meerderheid bij zulke aangelegenheden (Van Goethem 2008:164).

Volgende beschermingsmaatregelen werden uitgewerkt: de alarmbelprocedure, de pariteit van de federale ministerraad en het principe van de bijzondere meerderheid. Om deze beschermingsmaatregelen werkbaar te maken moesten in het federale parlement eerst taalgroepen worden ingevoerd.

- **Taalgroep:** De verkozen leden van beide kamers werden voortaan in de Franse of de Nederlandse taalgroep ingedeeld. De taalgroepen in de Senaat hebben altijd hetzelfde aantal leden: er zijn 41 Nederlandstalige en 29 Franstalige senatoren. De Duitstalige gemeenschapssenator en de senatoren van rechtswege maken geen deel uit van de taalgroepen. In de Kamer kan het aantal leden van beide taalgroepen wel veranderen. Wie wordt verkozen binnen een kieskring van het Nederlands taalgebied behoort tot de Nederlandse taalgroep. Wie wordt verkozen in een kieskring die tot het Franse taalgebied behoort, hoort bij de Franse taalgroep. De parlamentsleden die in het Duitse taalgebied worden verkozen, worden bij de Franse taalgroep gerekend. Voor de parlamentsleden die in de tweetalige kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde worden verkozen, hangt hun taalgroep af van de taal waarin zij hun eed als parlamentslid afleggen. Leggen zij hun eed in het Nederlands af, dan behoren ze tot de Nederlandse taalgroep; doen ze dat in het Frans, dan behoren ze tot de Franse taalgroep. Als ze de eed in verscheidene talen afleggen, dan is de taal waarin de eed het eerst is afgelegd beslissend (Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2003:14).
- **Bijzondere meerderheid:** Bij communautaire aangelegenheden zou voortaan een bijzondere meerderheid nodig zijn.⁴⁰ De bijzondere meerderheid is bereikt wanneer bij een stemming in het parlement aan drie voorwaarden is voldaan: er is een meerderheid (50% +1) van de leden van iedere taalgroep aanwezig bij de stemming in beide kamers, de meerderheid van de uitgebrachte stemmen in iedere taalgroep (van iedere kamer) is een ja-stem en het totaal van de ja-stemmen moet twee derde van de uitgebrachte stemmen bereiken. Met deze techniek wilde men zeker zijn dat iedere belangrijke wijziging aan de uitbouw van de federale staat gedragen zou worden door

⁴⁰Het BSP-congres van 1963 opteerde al voor paritaire 50/50-stemmingen in het parlement bij belangrijke communautaire stemmingen. De CVP sprak zich in hun congres van december 1963 uit voor een tweederde meerderheid bij zulke aangelegenheden.

beide taalgroepen. Een bijzondere of communautaire meerderheid is alleen vereist in de gevallen die de grondwet voorschrijft, anders is dus een gewone meerderheid voldoende (Vande Lanotte, Goedertier, Bracke, 2003:67).

- **Alarmbelprocedure:** Indien de grondwet geen bijzondere meerderheid voorschrijft, moeten wetten met een gewone meerderheid worden goedgekeurd. Theoretisch zou dat kunnen betekenen dat bv. de Nederlandstaligen een wet goedkeuren tegen de Franstaligen in. Als de 88 Nederlandstalige volksvertegenwoordigers voor een bepaald voorstel stemmen, dan is dit aangenomen, zelfs als alle 62 Franstalige Kamerleden tegen stemmen. Om te vermijden dat op die manier de ene taalgemeenschap in België de belangen van de andere zou schenden, heeft de grondwetgever in 1970 de alarmbelprocedure ingevoerd. Deze procedure zorgt ervoor dat een taalgroep de bespreking van een wetsvoorstel of -ontwerp kan opschorten als ze meent dat de behandeling van de tekst haar belangen schendt. De alarmbelprocedure verloopt als volgt:
 - 1) Er is een motie, waarin wordt uitgelegd waarom het initiatief de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen in gevaar brengt.
 - 2) De motie moet worden ondertekend door $\frac{3}{4}$ van de leden van een taalgroep.
 - 3) De wetgevende procedure wordt geschorst vanaf het moment dat de motie in de Kamer of Senaat wordt ingediend.
 - 4) De Ministerraad, die uit evenveel Nederlandstaligen als Franstaligen bestaat, bespreekt het probleem en verleent advies of stelt een wijziging van de tekst aan het parlement voor. De Ministerraad moet dit doen binnen de 30 dagen.
 - 5) De Kamer of Senaat spreekt zich over het advies of de wijzigingen van de Ministerraad uit. De schorsing van de behandeling van het voorstel of ontwerp wordt daarmee stopgezet. (Vande Lanotte, Bracke, Goedertier 2003:67-68)

Tot nu toe werd de alarmbelprocedure slechts één keer gebruikt.⁴¹ Wel werd al herhaaldelijk gedreigd met het gebruik van de procedure, zoals bijvoorbeeld bij de discussie rond de invoering van gemeentelijk stemrecht voor migranten en de discussie over de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde. Meestal komt het echter niet zo ver, omdat de regering het conflict probeert te ontmijnen vooraleer een dergelijke motie tot inwerkingstelling van de alarmbel in het parlement wordt ingediend.

- **Pariteit in de ministerraad:** De pariteit houdt in dat de ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers kent, de eerste minister eventueel uitgezonderd. Strikt genomen gaat het alleen om de ministers en niet om de staatssecretarissen.

Ten slotte werd in de cultuurraden in 1970 ook de zogenaamde ideologische alarmbelprocedure ingevoerd. Die diende om eventuele discriminatie van ideologische of filosofische minderheden in de deelstaatparlementen te voorkomen. Op nationaal niveau bestond immers min of meer een evenwicht tussen katholieken en vrijzinnigen, maar op het niveau van de cultuurgemeenschappen was dat niet het geval. Om de katholieken in de Franse cultuurraad en de vrijzinnigen in de Nederlandse cultuurraad te beschermen werd daarom de ideologische alarmbel ingevoerd. Deze procedure bestaat nog steeds en verloopt als volgt:

⁴¹In 1985 luidden de Franstaligen de alarmbelprocedure tegen het wetsontwerp dat de integratie regelde van de Economische Hogeschool Limburg (EHL) in het Limburgs Universitair Centrum (LUC). Tegelijkertijd werd immers een wetsontwerp behandeld dat de integratie regelde van de Faculté Polytechnique de Mons in de Rijksuniversiteit van Bergen. Daarbij werd vanuit de CVP een amendement ingediend waardoor de extra-legale voordelen van het personeel van de Polytechnique zouden worden afgeschaft. De PSC vroeg daarop heronderhandelingen in de onderwijscommissie, maar de CVP-fractie weigerde de stemming uit te stellen. Aan Franstalige zijde reageerde men hierop door aan de alarmbel te trekken m.b.t. het 'Limburgse' wetsontwerp. De regering bracht overeenkomstig de procedure een advies uit, maar omwille van de Heizel-crisis heeft de Kamer zich nooit over dat advies uitgesproken (Deweerd 1986:380-381).

- 1) Er wordt een motie ingediend door een vierde van de leden of door drie leden in het geval van het Duitse Gemeenschapsparlement.
- 2) Een commissie onderzoekt de motie. Die commissie bestaat uit de voorzitters van Kamer, Senaat, het Vlaams Parlement en het Franse Gemeenschapsparlement. Indien de motie werd ingediend in het Duitse Gemeenschapsparlement wordt ook de voorzitter van dit parlement bij het overleg betrokken.
- 3) Indien deze commissie de motie aanvaard, verhuist het dossier naar Kamer en Senaat. Indien één van beide assemblees besluit dat het ontwerpdecreet discriminerend is, kan er niet meer over gestemd worden in de deelstaatparlementen.

Deze ideologische alarmbelprocedure werd slechts één keer gebruikt⁴² en men kan zich de vraag stellen in hoeverre deze procedure nog aan de realiteit voldoet.

5. L'arrondissement en l'air

Bij de staatshervorming van 1970 werden de "Brusselse zes" uiteindelijk toegevoegd aan het Vlaamse grondgebied. De Franstaligen vroegen in ruil het herstel van de "liberté du père de famille" voor de taalkeuze in het Brusselse onderwijs. Dat betekende dat de taalkeuze niet langer door de overheid zou worden gecontroleerd (Van Goethem 2008:170). In 1963 was immers beslist om de vrijheid van het gezinshoofd af te schaffen. De thuistaal was sindsdien bepalend voor de taal waarin ouders hun kinderen naar school stuurden in de Brusselse agglomeratie. Het gezinshoofd moest verklaren wat de thuistaal was en die werd automatisch ook de onderwijstaal. De taalinspectie moest nagaan of de taalverklaring van de ouders ook overeenkwam met de feitelijke thuistaal. Men vreesde immers dat Nederlandstalige ouders verklaarden thuis Frans te spreken terwijl ze eigenlijk Nederlandstalig waren. Niettegenstaande de taalinspectie nauwelijks optrad werd op vraag van de Franstalige Brusselaars in 1970 opnieuw de "liberté du père de famille" ingevoerd. Volgens de Vlaamse Brusselaars hoopten de Franstaligen op die manier te verkrijgen dat het Nederlandstalig onderwijs in Brussel zou wegwijnen en dat zo de hoofdstad op termijn eentalig Frans zou worden.

⁴²In 1985 luidden de SP, Volksunie en Agalev de ideologische alarmbel in de Vlaamse Raad. Deze partijen vonden dat het ontwerp van het kabeldecreet, dat o.a. de introductie van de commerciële televisie regelde, een ideologische en filosofische discriminatie inhield. Tot een openbaren discussie is het in het federale parlement nooit gekomen omwille van de Heizel-crisis (Deweerd 1986:381).

Hoofdstuk 3

Problematische gewestvorming tussen 1970 en 1980

Bij de staatshervorming van 1970 werd de regionalisering principieel aanvaard, maar niet uitgevoerd of uitgewerkt. Door de invulling van de gewesten naar de toekomst door te schuiven installeerde men een factor van permanente instabiliteit in de politiek. Het aartsmoeilijke dossier zou de hele jaren 1970 een heikel onderwerp blijven en verschillende regeringen ondermijnen. Het grote probleem hierbij was de concrete uitwerking van het Brusselse Gewest. In dit hoofdstuk werpen we een blik op de pogingen of aanzetten van verschillende regeringen in de jaren 1970 om de gewestvorming tot een goed einde te brengen. Onder invloed van de toenemende radicalisering werd steeds meer afgeweken van het pad van de sociaal-economische decentralisering en ging het steeds meer over een echte afstand van bevoegdheden (Van Goethem 2008:171). Het zou uiteindelijk tot 1988 duren vooraleer de gewestvorming definitief rond was.

1. De regering Eyskens-Merlot (1968-1972)

De regering Eyskens-Merlot (CVP/PSC en SP/PS), die de culturele autonomie tot een goed einde had gebracht, was er niet in geslaagd om de gewestvorming te realiseren. Wel werden onder diezelfde regering een aantal bescheiden stappen in de richting van de economische decentralisatie gezet. De regering duidde twee staatssecretarissen aan die met "streekeconomie" werden belast. Zij moesten een op Vlaanderen en Wallonië gerichte economische politiek uitdokteren.

Daarnaast werden drie publiekrechtelijke regionale economische raden opgericht: De Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen (GERV), de Gewestelijke Economische Raad voor Wallonië (GERW) en de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant (GERB). Deze raden hadden echter alleen een adviserende rol (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:26-27).

Het was de CVP, de partij van premier Gaston Eyskens, die in oktober 1972 op een partijcongres het vuur aan de lont hield en de politieke discussie over de verdere concretisering van de gewestvorming weer op gang bracht. De CVP wilde een ruime invulling van art. 107 quater, maar stelde niet te willen weten van een groot derde gewest Brussel, dat bovendien een ander statuut dan de beide andere gewesten moest krijgen (Platel 2004:178). De verregaande besluiten van het CVP-congres waren duidelijk een uiting van de communautaire verscherping die zich begin de jaren 1970 had voorgedaan binnen de CVP. Van groot belang was het aantreden van een nieuwe radicale generatie onder leiding van Wilfried Martens. Zijn communautair profiel was radicaler dan dat van Tindemans en Eyskens. Met Martens trad een overtuigde federalist op het voorplan (Van Goethem 2008:178).

2. De regering Leburton (1973-1974)

De driedelige regering Leburton (CVP/PSC, BSP/PSB en PVV/PLP), die begin januari 1973 het roer overnam, was speciaal opgericht om met een tweederde meerderheid artikel 107 quater in te vullen. Maar ze verzeilde al gauw in een schandaalsfeer en van de gewestvorming zou niet in huis komen.

François Perin, die toen voorzitter was van het RW, liet over de regering Leburton het volgende verstaan: "L'année Leburton était un désastre, presque honteux." (Heylen en Van Hecke 2008:18).

Het begon nochtans veelbelovend want de regering had in haar schoot een akkoord over de verdere invoering van de gewesten, waarbij een op te richten parlementaire commissie een belangrijke rol zou spelen in de verdere uitwerking van de lijnen die in dit akkoord vervat werden. De commissie deed haar werk, en legde in september 1973 haar verslag neer. Dit verslag bevatte echter geen akkoord en zo werd het dossier opnieuw teruggespeeld naar de regering (Berckx 1990:243-248). Deze kwam er niet meer toe het probleem aan te pakken, omdat ze half januari 1974 struikelde over de zaak Ibramco (Iranian Belgian Refining and Marketing Company) en er nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven.⁴³

3. Regering Tindemans-De Clercq en de voorlopige gewestvorming (1974-1978)

De verkiezingen van 1974 brachten een minderheidskabinet van christen-democraten en liberalen aan de macht, de regering Tindemans-De Clercq. Deze werd twee maand later, in juni 1974, uitgebreid met het Rassemblement Wallon (RW).

Tindemans was meteen na de verkiezingen tot formateur benoemd en wilde een tripartite vormen die vooral zou werken rond een aanpak van de werkloosheid en een volgende staatsvorming. De socialisten, die nu al een aantal opeenvolgende verkiezingen stemmen verloren, spraken een veto uit tegen samenwerking met de liberalen. Maar ook een meerderheidskabinet met christen-democraten en socialisten leek onhaalbaar (Van De Castele 1993: 219).

In de rand van de regeringsvorming Tindemans-De Clercq kwamen christen-democraten samen met liberalen en de communautaire partijen, maar zonder de socialisten in "het conclaaf van Steenokkerzeel". Het was de bedoeling om vlak voor de definitieve regeringssamenstelling na te gaan of er tot een communautaire akkoord kon gekomen worden. Volgens Van de Castele (1993:220) was het idee om de communautaire partijen bij het conclaaf te betrekken er gekomen door voorzitter Frans Grootjans van de PVV en Vaast Leysen, voorzitter van het VEV. Een akkoord met de Volksunie zou de socialisten voor een tijd elimineren en bovendien zou een sterke regering met een tweederde meerderheid ervoor kunnen zorgen dat de federalistische partijen het regeringswerk niet te veel belemmerden. Het was de eerste keer in de Belgische geschiedenis dat de VU, RW en FDF bij regeringsonderhandelingen betrokken werden. De onderhandelingen in Steenokkerzeel (19 april 1974) duurden één dag en nacht. De onderhandelaars waren volledig afgesloten van de buitenwereld, zelfs telefoonverbindingen werden afgesneden en men mocht het kasteel niet verlaten van zodra men binnen was. Tindemans (2002:253) geeft in zijn mémoires uitleg bij deze opvallende werkwijze: "Ik had het voorstel verworpen om de besprekingen op te schorten in de nacht zodat alle deelnemers thuis wat konden gaan rusten om dan in de loop van de volgende dag opnieuw bijeen te komen. Het was mijn diepe overtuiging dat de druk van de tijd een positief element zou vormen om door te zetten en te slagen. Een onderbreking integendeel dreigde alle demonen van voor- en tegenstanders, van chantage, van beledigende commentaar, van jaloersheid en ambitie los te laten waardoor het klimaat niet meer hetzelfde zou zijn bij de hervatting." Maar het resultaat was negatief en het enige struikelblok bleek opnieuw Brussel.

⁴³De zaak Ibramco draaide rond de inplanting van een olieraffinaderij in het Luikse, in samenwerking met Iran. Er waren echter moeilijkheden in verband met politieke benoemingen in de raad van bestuur, financiering en garanties van levering.

Tijdens dit conclaaf werden pogingen gedaan om de grenzen van Brussel te hertekenen. Er zouden stukken van vooral Vlaamse gemeenten bij Brussel gevoegd worden; in wat nog overbleef van deze gemeenten zouden de faciliteiten geschrapt worden. In Steenokkerzeel werd ook het idee van een inschrijvingsrecht als mogelijk alternatief voor een geografische uitbreiding van Brussel gelanceerd. Dit zou betekenen dat de Franstalige inwoners van de brede Vlaamse rand rond Brussel, tot ver buiten de faciliteitengemeenten, het recht kregen zich vanuit hun Vlaamse gemeente "in te schrijven" in een tweetalige Brusselse gemeente. Daar konden ze dan niet alleen hun administratieve formaliteiten in het Frans verrichten, maar konden ze bij verkiezingen ook hun stem uitbrengen op een Franstalige kandidaat (Platel 2004:179). Dit idee zou later ook hernomen worden in de onderhandelingen van het Egmontpact in 1977. Er werd geen overeenstemming bereikt en de regering beschikte dus niet over de tweederde meerderheid om de gewestvorming te realiseren.

Na de regeerverklaring zette het minderheidskabinet de besprekingen over de gewestvorming verder en opnieuw bleek Brussel het struikelblok. Het FDF stelde volgens Tindemans (Tindemans 2002:257) onhaalbare voorwaarden zoals de aanhechting van het Zoniënwoud bij Brussel zodat er een corridor zou ontstaan tussen de hoofdstad en Wallonië. Tenslotte haakte de partij af. Om een te overheersende Vlaamse aanwezigheid in de regering te vermijden eiste RW dat dan ook de VU niet in de regering zou worden opgenomen. RW trad uiteindelijk toe tot de regering en de twee ministers van institutionele hervormingen François Perin (RW) en Robert Vandekerckhove (CVP) dienden binnen de maand een wetsontwerp op de voorbereidende gewestvorming in.

Via deze wet Périn-Vandekerckhove (1 augustus 1974) werd geprobeerd om één en ander op de rails te zetten. Deze wet voorziet in een *voorlopige* gewestvorming, naar een idee van de Luikse hoogleraar en toenmalige voorzitter van de wallingantische partij Rassemblement Wallon, François Périn (Totds 1988: 19). Deze wet regelt de oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107 quater van de Grondwet. De Wet Périn-Vandekerckhove stelde het gebied van de gewesten voorlopig als volgt vast:

- Het Vlaams Gewest wordt gevormd door de provincies Antwerpen, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Limburg + de administratieve arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven
- Het Waals Gewest wordt gevormd door de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg en Namen + het administratief arrondissement Nijvel
- Het Brussels Gewest bevat de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad (dus de 19 Brusselse gemeenten)

Dit betekende dus dat de Walen er zich bij neerlegden dat het gewest Brussel in een voorlopige fase van de gewestvorming beperkt zou blijven tot Brussel-hoofdstad.

Voor elk van de drie gewesten werd een Gewestraad⁴⁴ en een Ministerieel Comité voor gewestelijke aangelegenheden voorzien. De Vlaamse en de Waalse Gewestraad waren samengesteld uit de senatoren die deel uitmaakten van de respectievelijke taalgroepen van de Senaat en die hun woonplaats hadden in het betrokken gewest. De Brusselse gewestraad bestond uit de Brusselse senatoren en uit de helft van de leden van de Brusselse agglomeratieraad.

De voorlopige bevoegdheden van de Gewestraden lagen in "plaatsgebonden aangelegenheden" als ruimtelijke ordening, economische expansie, tewerkstelling en huisvesting. Ze hadden wel enkel een adviserende bevoegdheid.

Parallel met deze gewestraden werden in de schoot van de regering ook drie zogenaamde "ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden" opgericht. Deze comités moesten zich uitspreken over

⁴⁴De Vlaamse Gewestraad vergaderde in de raadzaal van het Mechelse stadhuis, de Waalse in de zaal van de provincieraad van Namen en de Brusselse in het halfrond van de Senaat.

de moties die door de gewestraad werden uitgebracht maar waren geen rekenschap aan de raad verschuldigd. Zij moesten ook het beleid van het gewest in de verschillende domeinen coördineren. Deze ministeriële comités vormden eigenlijk het embryo van de regionale regeringen zoals die later zouden opgericht worden. Zij gedroegen zich van meet af aan als regionale regeringen en waren in die zin een succesvol experiment. De Gewestraden echter, bleken – vooral aan Waalse zijde – weinig betekenend en duur te zijn (Totds 1988: 19).

Ondertussen werden er tijdens de regering Tindemans-De Clercq verdere geheime communautaire gesprekken gevoerd. Het ging om de Vaast Leysen-besprekingen, genoemd naar de toenmalige voorzitter van het VEV die het initiatief had genomen. Bij die gesprekken waren vertegenwoordigers van CVP, Volksunie en PVV aanwezig met als doel een gemeenschappelijk Vlaams standpunt uit te werken. Gaandeweg werd het groepje partijen uitgebreid en werden ook de Franstaligen erbij betrokken. Er werden verregaande suggesties gedaan over Brussel als stadsgewest, een uitbreiding van Brussel en de afschaffing van de faciliteiten, maar de kloof bleef onoverbrugbaar en er kwam niks van in huis (Heylen en Van Hecke 2008:20).

De regering Tindemans-De Clercq kwam ten val als gevolg van de implosie van het RW. De gemeenteraadsverkiezingen van 1976 waren rampzalig geweest voor de wallingantische partij met als gevolg dat een deel van de partij een linksere koers wilde varen. De drie RW-ministers konden zich daar echter niet in vinden en trokken naar de liberale partij. Het RW stelde drie nieuwe regeringsleden aan, maar die kregen niet langer de steun van hun partijgenoten in het parlement. De RW-ministers werden daarop uit de regering gezet en Tindemans probeerde met zijn minderheidskabinet nog een vergelijk te vinden over de grondwetsartikelen die voor herziening vatbaar zouden zijn. Dat lukte niet waardoor het volgende parlement geen constituante kon zijn. De regering kwam ten val en de gewestraden werden samen met het nationale parlement ontbonden. De Vlaamse en Waalse Gewestraad werden afgeschaft, die voor Brussel bleef bestaan.

4. Het Egmontpact en het Stuyvenbergakkoord

Nadat de voorlopige gewestvorming eerder al op het spoor was gezet, vormden de eisen en verlangens zich aan beide kanten van de taalgrens voort. Voor Wallonië was de definitieve gewestvorming heel belangrijk, omdat men hoopte om op die manier de Waalse economie nieuw leven in te blazen. Vooral PSB-voorzitter André Cools, een aanhanger van de voormalige regionalistische vakbondsleider André Renard, wilde volop gaan voor de invulling van de gewesten (Heylen en Van Hecke 2008:23). In Vlaanderen was de bereidwilligheid tot verdere gewestvorming afhankelijk van een ruimere culturele autonomie, een uitbreiding van de bevoegdheden van de cultuurgemeenschappen met de persoonsgebonden aangelegenheden. Daarnaast was er aan Vlaamse zijde ook de wens om de culturele autonomie niet alleen wetgevend uit te drukken, maar ook uitvoerend.

Na de val van de regering Tindemans-De Clercq werden verkiezingen uitgeschreven voor 17 april 1977. Die leverden winst op voor de christen-democraten (CVP-PSC), de socialisten (BSP-PSB) en de Franstalige liberalen (PRLW) en een verlies voor het RW, PVV en de VU. Het FDF hield stand (Ceuleers 1978: 230). De liberalen lieten de eer tot regeringsvorming aan de andere partijen en oordeelden dat ze op die manier misschien later nog "opgevist" konden worden. De socialisten van de BSP-PSB verklaarden klaar te staan voor een regering met christen-democraten. Aan Vlaamse zijde was er wat voorbehoud over samenwerking met de communautaire partijen, maar de BSP stelde dat er moest gestreefd worden naar een tweederde meerderheid eventueel met FDF en VU erbij.

Op 22 april 1977 wordt Leo Tindemans aangeduid als formateur. Hij stuurt aan op een tripartite om zo de communautaire partijen buiten het overleg te kunnen houden. Het duo-voorzitterschap van de BSP, Claes en Cools, sloot echter een samenwerking met de liberalen uit. Aangezien Tindemans de

grootste Franstalige partij, de PSB, mee in zijn rangen zou hebben, zou toch met de communautaire partijen moeten worden gepraat. Formateur Leo Tindemans ging uiteindelijk onderhandelen met vertegenwoordigers van CVP/PSC, BSP, VU en FDF op het Brusselse Egmontpaleis. Er wordt gesproken over een algemeen communautair en regionaal akkoord, over de verdere staatshervorming en over de Brusselse kwestie. Deze drie zaken waren immers onherroepelijk met elkaar verbonden: compromissen over Brussel werden gekoppeld aan compromissen voor de rand. Die werden dan weer gekoppeld aan een structurele autonomie voor de gemeenschappen en gewesten en aan een hervorming van de instellingen (Koppen, Distelmans en Janssens 2002:51). Na drie weken intens onderhandelen kwam op 24 mei 1977 het Egmontpact of het Gemeenschapspact tot stand. Het Egmontpact vormde de basis voor het regeerakkoord van Tindemans II, een regering van christen-democraten, socialisten, FDF en VU. Deze partijen engageerden zich om twee legislaturen samen te blijven omdat de beoogde staatshervorming in twee fasen zou worden doorgevoerd. Het parlement dat bij de verkiezingen van 1977 was verkozen, had immers geen grondwetgevende bevoegdheid.

Het Egmontpact omvatte de volgende hoofdlijnen:

- 1) Het voorzag in de lang verwachte gewestvorming met drie rechtstreeks verkozen gewestraden en hun eigen regering. De bevoegdheden (huisvesting, ruimtelijke ordening, ...) zouden per ordonnantie worden geregeld.
- 2) De bestaande cultuurraden zouden vervangen worden door een Nederlandstalige, Franstalige en Duitstalige gemeenschapsraad en de culturele autonomie zou worden uitgebreid met de persoonsgebonden aangelegenheden. Het pact voorzag bovendien de oprichting van gemeenschapsregeringen. De bevoegdheden zouden per decreet worden geregeld.
- 3) Het tweekamerstelsel zou ook gewijzigd worden waardoor de Senaat nog slechts specifieke opdrachten kreeg.
- 4) Er zou een Arbitragehof worden opgericht.

Het Egmontpact kreeg echter meteen een storm van protest over zich heen, vooral van Vlamingen uit Brussel en uit de rand rond Brussel. Het protest werd gekanaliseerd door het Actiecomité Brussel-Vlaams-Brabant, dat stelde dat het Egmontpact onvoldoende garantie bood voor de rechten van de Brusselse Vlamingen. De kritiek ging specifiek over volgende punten in het Egmontpact:

- 1) het feit dat er in de Brusselse gewestregering geen pariteit tussen Vlamingen en Franstaligen werd voorzien;
- 2) de erkenning door het Egmontpact van Brussel als een volwaardig derde gewest, waarmee Vlaanderen zich nooit zou kunnen verzoenen;
- 3) het voorstel binnen het Egmontpact om de provincies te vervangen door 25 subgewesten, een nieuw bestuursniveau tussen de gemeenten en de nationale overheid;
- 4) het inschrijvingsrecht dat in het Egmontpact voorzien was (cf. supra). Dit inschrijvingsrecht was het grootste punt van kritiek op het akkoord. Het gaf aan de Franstalige bewoners van de Vlaamse randgemeenten rond Brussel een dubbel kiesrecht. Door dit inschrijvingsrecht konden deze inwoners zich inschrijven in een Brusselse gemeente naar keuze, waardoor ze zowel hun stemrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen in hun Vlaamse woongemeente hadden, als in deze Brusselse gemeente voor het Belgische en Europese parlement en voor het Brusselse Gewest. Door dit inschrijvingsrecht verwierven de Franstalige inwoners van de Vlaamse randgemeenten rond Brussel via een omweg toch een aantal extra faciliteiten. Op die manier kon de verfransing van de Vlaamse randgemeenten rond Brussel verder gaan. Bovendien was er ook discussie over het feit of het inschrijvingsrecht al dan niet uitdovend was;
- 5) de gemeenschapscommissies die er in de zes randgemeenten voor de Franse gemeenschap zouden komen. Dit werd gezien als een extra faciliteit voor de Franstaligen.

Het verzet tegen het Egmontpact breidde zich ook uit naar Vlaanderen en na de regeringsvorming van Tindemans II kwam het al gauw tot de oprichting van het Egmontcomité, een groepering van 35 niet-partijpolitieke Vlaamse verenigingen, die de acties tegen het pact ging coördineren. Het Egmontcomité had heel wat succes en de druk op de regering-Tindemans werd opgevoerd. Zij slaagde er maar met moeite in om de principes uit het Egmontpact in wetsontwerpen om te zetten. Immers, binnen de regering was er ook grote onenigheid over de interpretatie van cruciale onderdelen van het Egmontpact. Zo bijvoorbeeld was het duidelijk dat de Vlaamse partijen het Brussels Gewest wilden beperken tot de 19 gemeenten, terwijl het FDF liet verstaan dat een uitbreiding van het Brussels Gewest op Vlaams grondgebied in de toekomst tot de mogelijkheden bleef behoren (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:32).

Eind 1977 werd het Egmontpact nog bijgeschaafd en gepreciseerd op het Stuyvenbergkasteel in het zgn. Stuyvenbergakkoord (wetsontwerp 461). De belangrijkste wijziging was dat het inschrijvingsrecht in zeven gemeenten zou uitdoven na 20 jaar en "slechts" in de zes randgemeenten eeuwigdurend zou zijn. De besprekingen vonden plaats in een sfeer van absolute participatie. Niet de democratisch verkozen premier, maar de partijleiders hielden het heft in handen. Er werd in de pers gesproken van een *junta* van partijvoorzitters. Onderling maakten ze afspraken rond de toekomstige indeling van het land terwijl Tindemans toekeek en als een notaris aantekeningen maakte. Treffend voor de sfeer van de besprekingen was de weigering van BSP-voorzitter André Cools om advies te vragen aan de Raad van State over de voorstellen die uit het Stuyvenbergakkoord voortvloeiden. Uiteindelijk werd overeengekomen om spoedadvies te vragen en daaruit bleek dat de ontwerpen op tal van plaatsen in strijd waren met de Grondwet. Het akkoord bleek slechts uitvoerbaar mits de Grondwet gewijzigd zou worden, maar het toenmalige parlement was geen constituante. Toch wilden de partijvoorzitters, met Cools op kop, de gemaakte afspraken door het parlement krijgen. Premier Tindemans weigerde echter om de ongrondwettelijkheid van de voorstellen naast zich neer te leggen. Op 7 oktober 1978 gaf Cools duidelijk lucht aan zijn misnoegdheid over de halsstarrige houding van de premier in de socialistische krant *Le Peuple*: "Cela fait dix ans que l'on traîne des socialistes de château en château pour négocier, renégocier, signer des accords qui, en fin de compte, ne soit jamais respectés. Je le dis aujourd'hui: le temps de palabres sous les lambris dorés de La Hulpe, d'Egmont, du Stuyvenberg, de la rue de la Loi est définitivement révolu. Tout ce qui était négociable a déjà été négocié. Pour bien être compris, je l'ai déjà dit mais il importe parfois de se répéter: DAT IS GEDAAN." (Heylen en Van Hecke 2008:46).

De partijvoorzitters beslisten daarop om Tindemans publiekelijk uit te dagen. De junta van partijvoorzitters beleefde zijn hoogtepunt toen Cools in samenspraak met Van Miert (BSP), Nothomb (PSC), Antoinette Spaak (FDF) en Schiltz (VU) de premier interpelleerde met de vraag wat de regering zou doen met de ongrondwettig verklaarde teksten. Ze hoopten dat Tindemans een vertrouwenskwestie zou stellen waardoor de regering met steun van het parlement de ongrondwettelijke staatshervorming zou kunnen doorvoeren. Tindemans reageerde geprikkeld en zorgde met zijn uitval in de Kamer voor de meest zinderende tv-beelden uit de Belgische politieke geschiedenis. "Ik blijf er bij – dames en heren – gij die deel uitmaakt van een democratisch parlement, gij die de democratische vrijheden, de grondprincipes en de instellingen moet verdedigen, gij die zonder twijfel het parlement niet bestempelt als een simpel ornament zoals in totalitaire staten, gij moet toch de prerogatieven van het parlement verdedigen, de interpretatie van de grondwet is een essentiële taak van het parlement. Wanneer ik in de speciale commissie het standpunt van de regering heb verduidelijkt, heb ik gezegd "dat de grondwet geen vodje papier is". (...) Daarmee rekening houdend, na de scheldwoorden, beledigingen en aanvallen waarvan ik de laatste dagen voorwerp ben geweest, en zo-even nog de insinuaties op deze tribune, zeg ik: voor mij is er maar één conclusie, ik ga van deze tribune weg, ik ga naar de Koning en biedt het ontslag van mijn regering aan." (Jacquemin en Van Den Wijngaert 1996:32) Tindemans kwam nooit meer terug als eerste minister, maar het ontslag leverde hem geen windeieren op. Bij de Europese verkiezingen van 1979 kreeg hij bijna 1 miljoen stemmen achter zijn naam en tussen 1981

en 1989 was hij minister van Buitenlandse Zaken. Het Egmontpact werd daarentegen wel voer voor de geschiedschrijving.

Het Egmontpact en de wettelijke vertaling ervan, het wetsontwerp 461, vertoonde vele lacunes en onduidelijkheden. Drie hoofdgebreken waren opvallend: het ontwerp was technisch onvolmaakt, politiek onrijp (vooral het dossier Brussel) en vooral op meerdere punten ook ongrondwettig. De kritiek van de Raad van State klonk dan ook luid, een kritiek waar de regering Tindemans geen afdoende antwoord op kon geven. Toch heeft het Egmontpact zeker zijn verdienste: het was een poging om de staatshervorming fundamenteel aan te pakken. Het Egmontpact tekende een aantal lijnen uit die bij de staatshervorming van 1980 en zeker die van 1988 zeker terug zouden komen, mits een aantal juridische en fundamentele aanpassingen (Berckx 1990:356).

Hoofdstuk 4

De staatshervorming van 1980

1. Staatshervorming in het *malgoverno*

Na het afschieten van het Egmontpact zag de politieke elite dan ook in dat er sowieso een nieuwe grondwetsherziening nodig was. Anders zou België altijd in een uitzichtloze tunnel blijven steken. Deze zoektocht naar een grote communautaire pacificatie stortte België wel in één van de meest chaotische politieke periodes uit de naoorlogse geschiedenis waarin de regeringen het lieten afweten. Tussen juni 1977 en eind december 1981 passeren zeven regeringen de revue: Tindemans II, Vanden Boeynants II, Martens I, II, III en IV en de regering Mark Eyskens. Wilfried Martens omschreef in zijn memoires de periode 1977-1981 als een tijdperk waarin "regeringen niet regeerden", Herman van Rompuy omschreef deze periode met een aan het Italiaans ontleende term als het *malgoverno* (mal governo: slechte regering) (Heylen en Van Hecke 2008:9-10).

Martens I

Na het ontslag van Tindemans, in oktober 1978, ging dezelfde ploeg nog even door, maar dit keer onder leiding van Paul Vanden Boeynants (oktober 1978-april 1979). Deze regering schreef nieuwe verkiezingen uit voor 17 december 1978, en maakte de weg vrij voor nieuwe constitutionele hervormingen. De herzieningsverklaring van de Grondwet werd vlotjes door het parlement geloodst, zodat na de verkiezingen een volgende regering een staatshervorming kon doorvoeren.

Nog tijdens de verkiezingscampagne maakten de Franstalige regeringspartijen een gemeenschappelijke "16-novemberverklaring" bekend waarin ze hun communautaire wensen op tafel gooien voor de volgende regering. Dit maakte er de sfeer tussen Franstaligen en Vlamingen niet makkelijker op. In de verklaring stelden de Franstalige partijen de principes uit het Egmontpact te willen behouden. Ze voegen hier echter een lijstje met wensen aan toe, voor het geval de Vlaamse partijen van het Egmontpact af zouden stappen. Die eisen hielden onder meer in: een uitbreiding van de regionale bevoegdheden, een herziening van het statuut van de Voerstreek, een bijzondere dotatie voor het Brussels Gewest en de invoering van het inschrijvingsrecht in de Brusselse rand. De Francofone frontvorming was volgens Deweerdt (1979:203) één van de factoren die de vorming van een nieuwe regering bemoeilijkten.

De verkiezingen van 17 december 1978 brachten een aantal niet onbelangrijke nieuwigheden met zich mee. De uitslag toonde een grote versplintering: de PVV won 5 zetels, en ook het FDF boekte winst. Verliezers waren de BSP, het RW, de VU en de PS. Verder was de intrede van het Vlaams Blok opvallend. Tenslotte viel ook het grote aantal blanco- en ongeldige stemmen op bij deze verkiezingen (een stijging van meer dan 75 000 in vergelijking met vorige verkiezingen) (Deweerdt 1979: 203-204).

Na deze verkiezingen volgde de langste en moeilijkste periode uit de politieke geschiedenis van ons land. De economische problemen eisten steeds meer aandacht op, maar de communautaire problemen werden prioritair gesteld. In de periode 1979-1981 vormde Wilfried Martens maar liefst vier regeringen, waarvan de derde uiteindelijk de langverwachte grondwetsherziening zou realiseren.

De regering Martens I⁴⁵ kwam er na een overleg van maar liefst 107 dagen, op 3 april 1979. De regering werd in eerste instantie gevormd met CVP/PSC, SP/PS en FDF⁴⁶; de Volksunie was er na de verkiezingsnederlaag van 1978 niet meer bij. Nog geen jaar later zou Martens de FDF-ministers al ontslaan en werd een regering Martens II, zonder het FDF, gevormd.

Al van bij het begin moest de regering een reeks politieke stormen trotseren. Door een opeenstapeling van conflicten en moeilijke beslissingen kwam de politieke wereld eind 1979 in een echte crisissituatie terecht. Zo was er de mislukking van het overleg tussen regering en sociale partners, de beslissing over de plaatsing van middellange afstandsruketten in België en *last but not least* de toenemende spanningen rond de taalgrens, in Komen en Voeren. In het Westvlaamse Komen, een Franstalige gemeente met faciliteiten voor Nederlandstaligen draaide alles rond de oprichting van een Nederlandstalig schooltje. In het Vlaamse Voeren hield de tot dan nog totaal onbekende José Happart het vuur aan de lont door de aanhechting van Voeren bij de Franstalige provincie luik te eisen. Beide gevoeligheden mondden uit in betogingen en relletjes.

Maar de regering Martens I, met het FDF er dus nog bij, onderhandelde ook opnieuw een communautair pact. Het regeerakkoord voorzag een staatshervorming in drie fasen: een onmiddellijke, een voorlopige doch onomkeerbare, en een definitieve fase van staatshervorming. Hierbij werd een volgende grondwetsvoorziening voorbereid in drie stappen: een onmiddellijke actie rond een aantal elementen, een voorlopige doch onomkeerbare actie (die volgens het regeerakkoord op 1 januari 1980 van kracht zou worden) en de grondwetswijziging zelf, de definitieve fase van staatshervorming. Deze laatste zou van kracht moeten worden op 1 januari 1983. De inhoud van de eerste en tweede fase was in het regeerakkoord zelf opgenomen; de uitwerking van de derde fase zou toevertrouwd worden aan het parlement (Deweerd, 1980:319).

In de eerste of onmiddellijke fase werd getracht om voor de drie gewesten en gemeenschappen een executieve op te richten. Dit gebeurde met de wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen van 10 juli 1979, een wijziging van de wet Perin-Vandekerckhove (1974). De drie gewesten en de twee gemeenschappen kregen een eigen deelregering, de executieve. Aan Vlaamse kant werd slechts één executieve opgericht omdat gemeenschap en gewest werden samengevoegd. Aan Franstalige zijde gebeurde dit niet door de oprichting van een aparte executieve voor de Franse gemeenschap en het Waals gewest. De deelregeringen werden opgericht binnen de nationale regering en stonden er dus niet los van. (Heylen en Van Hecke 2008: 90). Het resultaat van deze regeling waren gigantische regeringen die soms meer dan dertig ministers en staatssecretarissen telden.

Deze eerste fase werd vlot gerealiseerd maar in de tweede fase is het beginnen stokken. De stabiliteit van de regering Martens I werd in september 1979 al zwaar op de proef gesteld met de publicatie van de studie van Paul Van Rompuy en Albert Verheirstraeten *Regionale herverdelings- en financieringsstromen* waarin de auteurs voor het eerst spreken over de transfers van noord naar zuid. Bovendien kreeg Wilfried Martens te kampen met tegenwind uit eigen CVP-rangen en deed het FDF moeilijk. Op het CVP-congres van 15 en 16 december 1979 werden resoluties gestemd die lijnrecht ingingen tegen het regeerakkoord. Er werd gesteld dat de onomkeerbare fase overbodig was, en dat meteen werk moest gemaakt worden van een definitieve staatshervorming. Bovendien aanvaardde het congres de gewestvorming niet langer en koos de CVP resoluut voor een tweeledige gemeenschapsvorming. "Brussel wordt geen *région à part entière*, nu niet en nooit niet", liet jongerenvoorzitter Eric Van Rompuy verstaan (Martens 2006:211). Als klap op de vuurpijl stak Van Rompuy ook een vlamme

⁴⁵Wilfried Martens was op dat moment partijvoorzitter van de CVP. Zijn aanstelling als premier was ook symbolisch voor een breuk tussen generaties binnen de christen-democratische partij. Het zou nooit meer goed komen tussen Tindemans en Martens.

⁴⁶Binnen de CVP was hevig verzet gerezen tegen de beslissing om met FDF een regering te vormen zonder de VU in het kabinet op te nemen.

speech af tegen regeringspartner FDF die door de leden ferm werd gesmaakt. Het CVP-congres liet Martens m.a.w. geen andere keuze dan het FDF uit de regering te zetten. Het FDF was dan ook een belangrijke reden waarom de staatshervorming niet van de grond kwam. De Brusselse partij kwam volgens Martens terug op gemaakte afspraken waardoor het onmogelijk was om nog samen te regeren (Martens 2006:217). In de namiddag van 16 januari 1980 vroeg Martens aan de Koning om de ministers van het FDF te ontslaan. Daardoor kwam een einde aan de taalpariteit in de regering Martens I waardoor men niet langer rechtsgeldig kon beslissen. Ze had ook geen tweederde meerderheid meer, die nodig is voor de goedkeuring van de staatshervorming (Deweerd, 1981:186). Op 16 januari 1980, na het ontslag van de FDF-ministers, werd de regering Martens I omgevormd tot Martens II.

Martens II

Martens II beschikte in de Kamer niet over de vereiste tweederde meerderheid om een staatshervorming door te voeren. Sinds het uittreden van het FDF had de regering daarvoor twee stemmen tekort. Bovendien was ook de stem van verschillende CVP-kamerleden voor de voorliggende ontwerpen heel onzeker. Toch verkoos de regering om verder invulling te geven aan een aantal principes en wetteksten die de tweede staatshervorming in België zouden moeten verwezenlijken. De bespreking van deze wetteksten was eerst voorzien voor de Senaat aangezien de regering daar, mathematisch althans, wel over de benodigde tweederde meerderheid beschikte. Er rees echter verzet bij een aantal CVP-senatoren. Dat protest was gericht tegen een ontwerp dat de samenstelling van de gewest-raden regelde en dat onder meer bepaalde dat de twee FDF-verkozenen uit de randgemeenten tijdelijk in de Brusselse gewestraad zetelden. Door de uiteindelijke onthouding en tegenstem van een aantal leden van de CVP-fractie was er geen voldoende (tweederde) meerderheid voor de goedkeuring van de tweede fase. De regering Martens II legde op 9 april 1980 dan ook haar ontslag neer (Deweerd, 1981:188-191).

Martens III

De opeenvolgende pogingen om samen met de regionale partijen in de regeringen Tindemans I en II en Martens I en II een algemene staatshervorming door te voeren, waren mislukt. De Franstaligen bleven echter de uitvoering van de driedelige gewestvorming eisen, wat betekende dat men opnieuw naar een tweederde meerderheid moest zoeken. "Intuïtief voelde ik aan dat men daarvoor zijn heil moest zoeken in een regering waarin de drie traditionele politieke families vertegenwoordigd waren. Intussen was immers zwart op wit bewezen dat de taal- of communautaire partijen onvoldoende sterk of soepel waren om hun steun aan de staatshervorming te verlenen", verklaarde Martens daarover in zijn mémoires (2006:236).

Martens werd na een korte doortocht van informateur Willy Claes (SP) tot formateur aangesteld voor de vorming van een nieuw kabinet. Deze keer met de drie traditionele politieke families van christendemocraten, socialisten en liberalen. Het formatiebeeraad werd uiteraard beheerst door de staatshervorming, maar ook door fiscale en begrotingsaangelegenheden. De stijgende werkloosheid, het toenomen overheidsdeficit en het tekort op de handelsbalans vereisten snel oplossingen maar daarvoor moest eerst het communautaire monster worden getemd. Aan Franstalige zijde werd aangedrongen op de snelle realisatie van gewestelijke autonomie. Er werd beslist dat Vlaanderen en Wallonië nu al regionale autonomie zouden krijgen, maar dat het Brusselse vraagstuk naar later zou worden doorgeschoven. Nadat Martens al twee keer was gestruikeld over Brussel bleek deze knoop nog steeds te moeilijk om te ontwarren. Door het dossier Brussel in de koelkast te steken kwam men vrij snel tot een compromis, maar stond tegelijk vast dat een nieuwe staatshervorming onvermijdelijk was.

Op 18 mei 1980 werd de regering Martens III beëdigd. Ze telde 20 leden met nationale en 16 leden met regionale of gemeenschapsbevoegdheden (Deweerd 1981:191-192) en kon rekenen op de nodige tweederde meerderheid voor de tweede staatshervorming. Een staatshervorming die niet in fasen, maar in één keer zou worden doorgevoerd. De grondwetsherziening gebeurde in sneltreinvaart; de parlementsleden werkten de zomer door totdat op 8 en 9 augustus de twee grote wetten op de hervorming van de instellingen werden gestemd. Het betekende een afkoelingsperiode na tien jaar ruzie over de gewestvorming, maar zeker nog geen definitief eindpunt. Oud-minister Renaat Van Elslande verklaarde al voor de eindstemmingen over de hervorming in het parlement dat "weinigens zouden durven te beweren dat de staatshervorming tot haar absolute eindpunt is gekomen" (Totds 1988:25).

2. Inhoud tweede staatshervorming

De krachtlijnen van de staatshervorming van 1980 zijn te situeren op drie vlakken:

- 1) het ontstaan van politiek autonome deelstaten: gemeenschappen en gewesten werden in het leven geroepen, met elk een eigen parlement en regering.
- 2) de deelstaten zouden meer bevoegdheden krijgen en meer financiële middelen om deze uit te oefenen.
- 3) er werden procedures in het leven geroepen om de samenwerking tussen de nationale staat en de deelstaten zo vlot mogelijk te laten verlopen.

Het gaat dus om een combinatie van instellingen, bevoegdheden en middelen, en procedures tot samenwerking of coöperatie. Op de precieze inhoud van elk van deze krachtlijnen gaan we hierna in.

De instellingen van Gemeenschappen en Gewesten

Gemeenschappen en Gewesten kregen in 1980 een eigen parlement en een eigen regering. Dit werd gerealiseerd via de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen, die rechtspersoonlijkheid toekende aan de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest (Deweerd 1981:197).

Voor wat betreft de gemeenschappen werd de term "cultuurgemeenschap", die in 1970 was ingevoerd, vervangen door het ruimere "gemeenschap". België kreeg nu een Vlaamse Gemeenschap, een Franse Gemeenschap en een Duitstalige Gemeenschap. De Vlaamse en Franse gemeenschap hadden al een parlement of raad en die werden nog steeds samengesteld uit de nationale verkozenen uit de bewuste taalgebieden. Nieuw was dat men voor de uitvoering van decreten men vanaf 1980 kon gebruik maken van een eigen uitvoerend orgaan: de executieve of de regering. De leden van die executieve werden uit en door de raadsleden verkozen.⁴⁷ De Raad van de Duitstalige Gemeenschap werd al sinds 1970 rechtstreeks verkozen. Nieuw was de decreterende (in plaats van adviserende) bevoegdheid voor gemeenschapsaangelegenheden die zij er in 1983 bij kreeg, met uitzondering van het taalgebruik, waarvoor de nationale overheid bevoegd bleef. De Duitstalige Gemeenschap kreeg ook een executieve.

Ook de Gewesten kregen een eigen parlement of raad en een eigen regering of executieve. Het grondwetsartikel 107 quater over de gewestvorming beperkte zich in 1970 tot het vastleggen van een algemeen principe. Nu werd dus verder gegaan door de gewesten ook werkelijk in te vullen. Het ging voorlopig wel enkel om het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest; voor het Brusselse Gewest werden

⁴⁷Tot aan de verkiezingen van 1981 bleven de executieven evenwel deel uitmaken van de nationale regering. Nadien werden ze verkozen uit en door de raad.

deze instellingen nog niet ingevuld. De gewesten mochten vanaf nu ook decreten uitvaardigen over gewestelijke bevoegdheden.

De grondwetgever van 1980 voorzag ook de mogelijkheid van asymmetrische structuren voor deze regionale instellingen. Dit betekent dat de regionale instellingen in de verschillende regio's anders georganiseerd kunnen worden. Aan Vlaamse zijde werd daar meteen gebruik van gemaakt en worden de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden sinds 1980 door één parlement en één regering uitgeoefend. In Wallonië is er zowel een eigen Franstalig gemeenschapsparlement en -regering, als een eigen Waals parlement en -regering actief. Dit is een duidelijk voorbeeld van het asymmetrische karakter van het Belgisch federalisme. De reden voor die asymmetrie is aan beide kanten van de taalgrens specifiek. Voor Vlaanderen was de bundeling van gemeenschap en gewest niet alleen een daad van goed bestuur, maar ook een duidelijk maken dat de Vlamingen in Brussel ook deel uitmaken van de Vlaamse Gemeenschap en dat Brussel geen afzonderlijk, volwaardig derde gewest kon worden. Het was een duidelijk maken dat een "Vlaanderen in Vlaanderen" en een "Vlaanderen in Brussel" één geheel, één gemeenschap vormen. Om dit nog beter in de verf te zetten werd afgesproken dat tenminste één Vlaams-Brusselse politicus vast deel zou uitmaken van de Vlaamse regering. Hij of zij werd dan geacht de Vlaamse hoofdstedelijke belangen te verpersoonlijken en te behartigen. De afspraak is wel dat deze Vlaams-Brusselse minister zich binnen de Vlaamse regering niet inlaat met Vlaamse gewestelijke aangelegenheden (Platel 2004:181).

In Wallonië werd voor de asymmetrie een andere redenering gevolgd. Wallonië vreesde dat het bij een samenvoeging tot één instelling zoals Vlaanderen deed, zou moeten afrekenen met een al te zwaar Brussels overwicht. In de totale Vlaamse bevolking wegen de Brusselse Vlamingen nauwelijks door, maar de Franstalige Brusselaars zijn in verhouding tot de gehele Franstalige gemeenschap met een serieuze groep. De impact van de Franstalige Brusselaars op de besluitvorming zou dan ook niet gering zijn. Vandaag lijkt de Waalse houding een beetje veranderd. Ook aan Franstalige zijde werd recent een (al dan niet tijdelijke) stap gezet in de richting van een fusie van Gewest en Gemeenschap. In dat kader combineert Rudy Demotte (PS) sinds de vorming van de federale regering Letermé I het minister-presidentschap van het Waals Gewest met dat van de Franse Gemeenschap. Zijn voorganger als minister-president van de Franse Gemeenschap, Marie-Arten, lanceerde in het najaar van 2007 ook al een commissie 'Wallonië-Brussel 2009'. Ze nodigde daarbij de Franstaligen uit om na te denken over hun toekomst in het licht van de 'Vlaamse radicalisering'. In die commissie werd onder andere het plan van de minister-presidenten Rudy Demotte en Charles Picqué (Brussel) besproken om de Franse Gemeenschap af te schaffen en te vervangen door een federatie tussen Wallonië en een volwaardig Brussels gewest (Wallo-Brux). Dat in dit plan geen aandacht werd besteed aan de Vlamingen in Brussel zette heel wat kwaad bloed. Bovendien gaat een federatie Wallo-Brux in tegen het pleidooi van de Vlaamse partijen om België op te bouwen vanuit de twee grote gemeenschappen, Vlaanderen en Wallonië. Die zouden dan samen Brussel besturen (cf. resoluties van het Vlaams Parlement).

Bevoegdheden van de deelstaten en financiële middelen

De uitbreiding van de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten vinden we terug in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 ter hervorming van de instellingen. De bevoegdheden staan dus aangeduid in de Grondwet en in de Bijzondere Wet. De financiële regeling die daarmee samen gaat, vinden we terug in de Gewone Wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (Deweerd, 1981:197-198).

De bevoegdheden van de gemeenschappen – die bij de staats hervorming van 1970 alleen een zeker zeggenschap gekregen hadden over cultuur – werden uitgebreid tot de zogenaamde “persoonsgebonden aangelegenheden”. Het gaat hier om een bundel van bevoegdheden die in twee grote groepen kunnen opgedeeld worden: het gezondheidsbeleid enerzijds, en alles wat verband houdt met bijstand aan personen anderzijds.

1. **Gezondheidsbeleid:** zorgverstrekking, gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg. Aan het nationale niveau blijven voorbehouden: ziekte- en invaliditeitsverzekering, financiering van de exploitatie en organieke wetgeving inzake het beleid betreffende ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen.
2. **Bijstandsbeleid:**
 - Gezinsbeleid en hulp en bijstand aan kinderen, met uitzondering van de gezinsbijslagen en de materies geregeld door het burgerlijk recht (vb. adoptie en afstamming);
 - Beleid inzake maatschappelijk welzijn, met uitzondering van de regelgeving tot inrichting van de OCMW’s en de vaststelling van het minimumbedrag en de toekenningsvoorwaarden van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor behoeftige personen;
 - Onthaal- en integratiebeleid van immigranten;
 - Beleid inzake mindervaliden, met uitzondering van de regelgeving betreffende financiële tegemoetkomingen;
 - Bejaardenbeleid, met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag en de toekenningsvoorwaarden van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.
 - Jeugdbescherming, met uitzondering van een aantal regelen van burgerlijk, straf- en gerechtelijk recht;
 - Penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening (Verschaeren 1998:2831-2832)

Opvallend is dat alle sociale-zekerheidsmaterie die aanleunt bij de overgehevelde bevoegdheden federale materie blijft en dat ook de bevoegdheid over onderwijs – cultuurgoed bij uitstek – voorlopig nog nationaal georganiseerd bleef.

De uitbreiding van de bevoegdheden was een Vlaamse eis: op die manier probeerde men voor de eigen gemeenschap in Brussel een steviger voet aan de grond te krijgen (Platel, 2004:186). De gemeenschapsbevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap waren immers van toepassing in het Nederlandstalig taalgebied en het tweetalig taalgebied Brussel-hoofdstad., voor zover de decreten betrekking hebben op de instellingen die zich uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap (Nederlandstalige gemeenschap) richten (Jacquemin, Van Den Wijngaert, 1996:36).

De bevoegdheden van de gewesten waren eerder “ruimtelijk gebonden aangelegenheden” of economische bevoegdheden

- ruimtelijke ordening met inbegrip van stadsvernieuwing en grondbeleid;
- leefmilieu met inbegrip van het afvalstoffenbeleid;
- landinrichting, natuurbehoud en -bescherming, met inbegrip van jacht, visvangst (behoudens zeevisserij) en de industrialisering van de visteelt;
- huisvesting, inclusief sociale huisvestingsbeleid;
- waterbeleid, dit omvat de waterproductie en -voorziening, zuivering van afvalwater en riolering.
- economisch beleid, dit omvat de exploitatievoorwaarden voor de natuurlijke rijkdommen, de gewestelijke planning en het openbaar industrieel initiatief, de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek en de gewestelijke economische expansie. Uitgezonderd de nationale economische sectoren;

- gewestelijke aspecten van de energie: o.a. electriciteitsvoorziening (laagspanning) en de openbare gasdistributie. De uitsluitingen zijn hier opvallender: kernenergie, het nationale uitrustingsprogramma in de electriciteitssector, de grote infrastructuren voor stockering, productie, transport en distributie, de tarieven en het rationele gebruik van energie;
- ondergeschikte besturen, o.a. intercommunales;
- tewerkstellingsbeleid, vooral uitvoeren van nationale regelgeving;
- toegepast wetenschappelijk onderzoek (Verschaeren 1998:2832-2833).

Het meest opvallende hier is dat enkele economische sectoren onder nationaal bestuur bleven. Het ging om grote sectoren die problemen kenden en waarvan een nationale aanpak gunstiger werd geacht dan een regionale. Ze werden omgedoopt tot de "nationale economische sectoren" en omvatten de staal-, steenkool-, textiel-, glas- en scheepsbouwindustrie. Al snel zou blijken dat het behoud van deze sectoren op het nationale niveau geen goede keuze was geweest voor de bestuurbaarheid van het land.

Het toepassingsgebied van de gewesten werd als volgt afgebakend:

- het Vlaams Gewest omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost- en West-Vlaanderen en de arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven (het huidige Vlaams-Brabant);
- het Waals Gewest omvat de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg, Luik en Namen en het arrondissement Nijvel (het huidige Waals-Brabant).

De werkmiddelen van gemeenschappen en gewesten blijven hoofdzakelijk uit dotaties bestaan. Daarnaast werden ook *ristorno's* toegekend. Het gaat om een deel van de opbrengsten van federale belastingen die aan de deelstaten worden overgedragen. De belastingen die hiervoor in aanmerking komen zijn: kijk-en luistergeld, verkeersbelasting op auto's, belasting op spelen en weddenschappen en op automatische ontspanningstoestellen, onroerende voorheffing, openingsbelasting op slijterijen van gigiste dranken en registratie- en successierechten. Drie parameters zijn belangrijk voor de berekening van die *ristorno's*: oppervlakte (in het voordeel van Wallonië), personenbelasting en bevolkingsaantal (in het voordeel van Vlaanderen). De grondwet kende aan de gewesten en gemeenschappen ook de bevoegdheid toe om belastingen te heffen. Zo konden opcentiemen worden geheven of kortingen worden toegestaan op de belastingen waarvan *ristorno's* toegekend werden. De gewesten mochten ook belastingen heffen op alle materies die nog niet door een rijksbelasting getroffen waren (Verschaeren 1998:2834-2835).

Samenwerking tussen nationale staat en deelstaten⁴⁸

Door de verdeling van bevoegdheden over de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten kunnen conflicten ontstaan. De drie niveaus zijn gelijkwaardig aan elkaar en kunnen elk hun eigen eventueel tegengesteld beleid ontwikkelen. Autonomie is fundamenteel in een federale staat, maar de wil tot samenwerking is dat evenzeer. Dit loopt echter niet altijd van een leien dakje en daarom zijn procedures en instellingen nodig die eventuele conflicten oplossen of beëindigen. Deze werden bij de staatshervorming van 1980 voorzien en de wetgever maakte daarbij een onderscheid tussen bevoegdheids- en belangenconflicten.

Bevoegdheidsconflicten ontstaan wanneer een deelstaat of de federale staat van oordeel is dat een andere deelstaat of de federale staat zijn bevoegdheden te buiten gaat. Aangezien er geen hiërarchie bestaat tussen de regels van de deelstaten en de federale overheid moet er een scheidsrechter komen die de bevoegdheidsconflicten tussen overheden zou beslechten. In 1980 werd daarom de oprichting

⁴⁸Geregeld door de gewone wet van 9 augustus 1980.

van het Arbitragehof (nu: Grondwettelijk hof) in de Grondwet ingeschreven. Die moest de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State vervangen. De wet van juni 1983 heeft de inrichting, bevoegdheid en werking van het Arbitragehof vastgelegd. Op 1 oktober 1984 werd het hof geïnstalleerd. Aanvankelijk stond de politieke wereld argwanend tegenover een rechtscollege dat wetten aan de grondwet toetst want men vreesde dat het Grondwettelijk hof regering en parlement buitenspel kon zetten.

Het Hof bestaat uit twaalf rechters en is taalkundig paritair samengesteld: er zijn zes Nederlandstalige en zes Franstalige rechters. Elke taalgroep telt drie juristen (universiteitsprofessoren, magistraten...) en drie gewezen parlementsleden (Kamer, Senaat, Gewest- en Gemeenschapsparlementen) die ten minste gedurende vijf jaar een parlementair mandaat hebben uitgeoefend. Die gewezen politici kennen de federale staatsstructuur en kunnen dus in hun beslissingen rekening houden met de gevoeligheden van de gemeenschappen en gewesten. De rechters van de twee taalgroepen kiezen elk een voorzitter, die in een beurtrol afwisselend, als voorzitter "in functie" optreden voor een termijn van één jaar. Elke zaak wordt behandeld door een kamer van zeven rechters (drie uit elke taalgroep en de voorzitter van het Hof) en daarbij wordt bij meerderheid beslist (infosteekkaart nr. 31 Kamer van Volksvertegenwoordigers).

Belangenconflicten doen zich voor wanneer een deelstaat of de nationale staat meent dat hij benadeeld wordt door een wetgevend initiatief of regeringsmaatregel van een andere deelstaat of de federale overheid. Het kan ook ontstaan als gevolg van het niet respecteren van samenwerkingsprocedures (Jacquemin, Van Den Wijngaert, 1996:174). Voor de regeling van belangenconflicten wordt een onderscheid gemaakt tussen belangenconflicten tussen parlementen enerzijds en tussen regeringen anderzijds:

Tussen parlementen:

Een parlementaire assemblee kan in een motie die aangenomen wordt met 3/4 van de stemmen, oordelen dat een wetgevend initiatief (wet, decreet, ordonnantie) in een andere parlementaire assemblee zijn belangen ernstig schaadt. Die motie schorst het gewraakte voorstel of ontwerp gedurende 60 dagen. Indien in die periode geen oplossing gevonden wordt, moet de Senaat binnen 30 dagen een gemotiveerd advies uitbrengen aan het Overlegcomité, dat binnen 30 dagen beslist. Indien de motie uitgaat van een federale wetgevende assemblee, is de tussenkomst van de Senaat niet nodig en beslist het Overlegcomité binnen 60 dagen. Het belangenconflict kan verschillende keren achter elkaar herhaald worden tegen eenzelfde wetgevend initiatief (vb. BHV en eventuele vertraging van 5 x 120 dagen).

Tussen regeringen:

Een ontwerp van beslissing, een beslissing of het uitblijven van een beslissing op regeringsvlak kan voorgelegd worden aan het Overlegcomité op verzoek van de eerste minister of de voorzitters van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen. Het Overlegcomité poogt binnen de 60 dagen een oplossing te vinden. Intussen blijft de beslissing of het ontwerp geschorst. (infosteekkaart nr. 30 KVV)

Om deze belangenconflicten te voorkomen en te regelen werd dus het Overlegcomité in het leven geroepen. In tegenstelling tot het arbitragehof beraadt het Overlegcomité bij consensus en zijn de beslissingen niet in rechte afdwingbaar. Het overlegcomité bestaat uit 12 leden en er geldt een dubbele pariteit: enerzijds tussen de taalgroepen en anderzijds tussen vertegenwoordigers van het federale en de deelstaatniveaus.⁴⁹

⁴⁹Het Overlegcomité is samengesteld uit de eerste minister en 5 leden van de federale regering, uit de minister-president en een lid van de Vlaamse regering, uit de minister-presidenten van de Franse Gemeenschapsregering

Het overlegcomité kan sinds 1989, "met het oog op het bevorderen van het overleg en de samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, gespecialiseerde comités oprichten, "interministeriële conferenties" genoemd en samengesteld uit leden van de Regering en van de Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten." (art. 31 bis van de gewone wet tot hervorming van de instellingen van 9 augustus 1980 zoals gewijzigd in 1989) "In deze interministeriële conferenties worden op een informele wijze beleidsafspraken gemaakt voor bepaalde domeinen. Die conferenties hebben in principe geen beslissingsbevoegdheid maar bereiden de beslissingen voor van de onderscheiden overheden." (infosteekkaart nr. 31 Kamer van Volksvertegenwoordigers)

Door deze vormen van overleg en conflictoplossing te voorzien, is de grondwetgever de weg naar het coöperatief federalisme ingeslagen (Jacquemin, Van Den Wijngaert, 1996:37-38). De ingewikkelde bevoegdheidsverdeling in België en de noodzaak om tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus politieke en sociaal-economische samenhang te creëren, maken ingewikkelde samenwerkingsvormen tussen de verschillende niveaus nodig (Jacquemin, Van Den Wijngaert, 1996:169).

en de Waalse Gewestregering, uit de minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke regering en een lid van deze regering van de andere taalrol.

Hoofdstuk **5**

De derde staatshervorming (1988)

1. De woelige regeringen in het begin van de jaren 1980: sociaal-economische problemen en bananenschillen

Met de staatshervorming van 1980 nam België definitief afstand van de unitaire eenheidsstaat. Naast de centrale staat ontstonden er politiek autonome deelstaten, gemeenschappen en gewesten, die elk over een eigen parlement en regering (executieve) beschikten. De staat was nu definitief hervormd in de richting van het federalisme. De gemeenschappen hadden ruimere bevoegdheden dan de oorspronkelijke cultuurparlementen en hadden ondertussen ook meer financiële middelen. Ook de gewesten werden ingevuld tot gelijkwaardige deelstaten. Gaston Eyskens zag de gewesten in 1970 nog eerder als een ondergeschikt bestuur, zij zouden zoals de provincies en gemeenten de beslissingen van de nationale wetgever moeten naleven. In 1980 creëerde men daarentegen een statuut voor het Waalse en Vlaamse gewest waardoor zij als de gemeenschappen hun bevoegdheden konden uitoefenen bij decreet (Clement 1993:11-12). Bovendien werden door de staatshervorming van 1980 een aantal procedures tot samenwerking tussen nationale staat en gemeenschappen voorzien, die ook de brug sloegen tussen deze beide beleidsniveaus. Daarmee had België zijn federale basisstructuren, waarop de staatshervorming van 1988, 1993 en 2001 kon verder bouwen.

Toch werd na 1980 snel duidelijk dat ook deze tweede staatshervorming nog heel wat tekorten in zich had. Allereerst was er het probleem Brussel, dat nu al meer dan 10 jaar aansleepte en waarvoor nog steeds geen oplossing was uitgewerkt. Daarnaast waren er ook een pak onvolmaaktheden in de bevoegdheidsverdeling te merken: de gemeenschappen en gewesten hadden nog steeds geen zeggenschap over een aantal belangrijke bevoegdheden, én er bestonden ook nog een aantal niet-homogene bevoegdheden.⁵⁰ Ten slotte was er ook ontevredenheid, vooral aan Vlaamse zijde, over de financiering van gemeenschappen en gewesten, die hen alsnog niet voldoende autonomie en beleidsvrijheid gaf.

De woelige jaren 1980 brachten communautaire en sociaal-economische hoogspanning. Ze werden gekenmerkt door vele regeringen onder leiding van Martens, die steeds opnieuw naar een uitweg uit de impasse zochten. Bijna iedere keer ook moest een regering er na korte tijd mee ophouden omwille van communautaire problemen. Uiteindelijk zou pas in 1988 een volgende staatshervorming gerealiseerd worden.

Regering Martens III: sociaal-economische plannen en een schooltje in Komen

Naast een hervorming van de staat had de regering Martens III nog andere katjes te geselen: de steeds slechtere economische en financiële toestand van het land eiste de aandacht op. De regering

⁵⁰Niet-homogene bevoegdheden vormen een onderdeel van het proces naar federalisering. Het afstemmen van diverse bevoegdheden op elkaar is essentieel voor de goede werking van een federale staat. Overlappendingen en tekortkomingen, met bijhorende onduidelijkheden, is immers geen goede zaak voor de werkbaarheid van een federatie. Vandaar dat de verschillende Belgische staatshervormingen eigenlijk steeds tegemoet komen aan een vastgestelde lacune in de bevoegdheden van de deelgebieden.

had te maken met een torenhoge staatsschuld en een enorm begrotingstekort. Daarom besliste de regering bijvoorbeeld een bezuiniging van 2,2% op alle begrotingen door te voeren, maar dit liep niet van een leien dakje. Daarnaast moest ook dringend gesproken worden over de hervorming van de sociale zekerheid, maar ook dit bleek niet evident (Deweerd 1981). Het najaar van 1980 beloofde dus sociaal-economisch woelig te worden.

Al tijdens de vakantie van 1980 echter, stak opnieuw het communautaire monster de kop op. Dit keer in de vorm van een conflict rond een Vlaams schooltje in Komen. Komen is een kleine gemeente in Henegouwen met taalfaciliteiten voor de Vlaamse minderheid. De gemeente ligt op de taalgrens, in de buurt van het Zuid-West-Vlaamse Wervik. De Komense gemeenteraad wees op 13 augustus 1980 de wettelijk verplichte oprichting van een Nederlandstalige gemeenteschool af. De minister van (Franstalige) Nationale Opvoeding, Guy Mathot, slaagde er niet in de knoop door te hakken waardoor de Vlaamse onrust toenam. Uiteindelijk moest premier Martens op 27 augustus 1980 vervroegd uit vakantie terugkeren om binnen het kernkabinet een oplossing te zoeken. Deze kwam er uiteindelijk in de vorm van een "typisch Belgisch compromis": De Belgische overheid zal, op grond van het Schoolpact, zelf een Nederlandstalige lagere school openen bij het Koninklijk Atheneum van Komen. Er kwam dus geen gemeentelijke Vlaamse school, geen vrije Vlaamse school, maar wel een Vlaamse rijkschool op grond van de beginselen van het schoolpact. Deze regeling ontlokte meteen een berisping van toenmalig CVP-voorzitter Leo Tindemans, die stelde: "De taalwet wordt zomaar prijsgegeven voor een zogeheten pragmatische oplossing, waarbij men zelfs het Schoolpact inroept... Het Schoolpact geeft niet het recht in Vlaanderen Franstalige scholen op te richten of Vlaamse scholen in Wallonië" (Totds 1988:31).

Deze beslissing lokte felle reacties uit aan Vlaamse zijde. Vooral het feit dat het gemeentebestuur niet werd gesanctioneerd voor zijn weigering én dat de taalfaciliteiten niet werden toegepast nu daar voor een eerste keer door Vlamingen een beroep op werd gedaan, zette kwaad bloed. Op 1 september 1980 ging ook in Komen het schooljaar van start, met 7 Nederlandstalige kinderen. Zij en hun ouders werden die dag en de daaropvolgende weken door Waalse betogers uitgeweid. Later besliste de regering nog dat, ondanks het beperkt aantal Nederlandstalige leerlingen, de school zeker in stand zou gehouden worden tot het einde van het schooljaar (31 juni 1981) (Deweerd 1981:201).

Het typisch Belgische compromis zat hem niet alleen in de uiteindelijke oplossing voor het Vlaamse schooltje in Komen. In diezelfde periode besliste het kernkabinet ook definitief werk te maken van de autoweg Pecq-Armentières, die Komen via het Vlaamse grondgebied met Henegouwen moest verbinden. Deze beslissing botste op fel Vlaams verzet, die de toestemming als "koehandel" beschouwde. Deze voor velen totaal overbodige weg liep grotendeels over (Vlaams) landbouwgebied.

De regering Martens III zou uiteindelijk in oktober 1980 vallen over een sociaal-economische discussie. Op 9 augustus had de regering in het kader van de noodzakelijke besparingsmaatregelen beslist een pensioenbijdrage van 2% te heffen op de wedden van de ambtenaren. Dat zou betekenen dat 2% zou worden ingehouden op de lonen van de ambtenaren. Hiertegen kwam echter meteen verzet, dat ondersteund werd door een interview met SP-voorzitter Karel Van Miert op 29 augustus in Het Belang van Limburg. In dit interview zette Van Miert als het ware een aantal socialistische bakens uit voor het politieke najaar en stelde hij niet akkoord te gaan met de 2%-heffing. Ook PS, PSC en CVP hadden bezwaren tegen de heffing. De regering besliste dit te behandelen binnen het sociaal overleg dat later in september gepland was. De liberale regeringspartner maakte van de start van dit sociaal overleg gebruik om tegen Van Miert in de tegenaanval te gaan. Op 24 september 1980 legden zij aan premier Martens hun eisenbundel voor, waaraan verdere regeringsdeelname verbonden was. Zij wilden meer besparingen en minder nieuwe lasten voor de sociale zekerheid, de dringende goedkeuring van een aantal herstelmaatregelen voor de KMO's en bouwsector, en een herziening van de overheidsuitgaven in functie van een nulgroei. De regering werd het niet eens, ook niet over een globaal herstelplan dat

de premier op 3 oktober aan de ministerraad presenteerde. De liberalen stemden hiertegen en op 4 oktober moest Martens het ontslag van zijn derde en tripartite regering indienen. Het ontslag werd door de Koning aanvaard op 7 oktober 1980 (Deweerd 1981:202-204).

Regering Martens IV: besparen met socialisten

Meteen gaf de Koning aan Wilfried Martens ook de opdracht een nieuw kabinet te vormen, zonder de gebruikelijke informatieronde. Martens sprak met de christen-democratische en socialistische partijen en op 22 oktober 1980 ging de rooms-rode regering Martens IV (1980-1981) van start. Hoofdbrok van het regeringsprogramma van Martens IV was een globaal sociaal-economisch herstelplan, waarvan een aantal krachtlijnen met de sociale partners zou besproken worden binnen een Nationale Arbeidsconferentie. Het regeerakkoord van Martens IV werd lauw onthaald op het CVP-partijcongres, maar kreeg uiteindelijk toch de goedkeuring.

De regering Martens IV had het niet gemakkelijk. De economische situatie werd hoe langer hoe slechter, de frank stond steeds meer onder druk en de begroting vertoonde een groeiend tekort, tot maar liefst 160 miljard Belgische frank begin 1981. Geen wonder dat nogal wat commentatoren 1981 omschrijven als "het jaar van de waarheid". De onenigheid over de aanpak van de crisis was tussen de christen-democratische en socialistische regeringspartners ook bijzonder groot. Het conflict vernauwde zich eind maart 1981 tot de durf om de indexregeling te versoepelen. De socialistische partners lagen hier dwars. In een poging tot een ultiem compromis binnen de regering te komen, riep Martens eind maart een speciale kabinetsraad samen, zonder resultaat. Hij diende zijn ontslag in bij de Koning, amper zes maanden na de start van zijn vierde regering.

Regering Eyskens I en de Waalse staalsector

Na het ontslag van de regering Martens IV werden geen verkiezingen uitgeschreven, maar werd Mark Eyskens aangeduid als formateur. Eyskens zou enkele dagen later al, op 6 april 1981, een christen-democratisch-socialistische regering op de been brengen, waaruit alleen Martens zelf verdwenen was. Eyskens werd premier, zijn vroegere functie van Minister van Financiën werd in deze regering-Eyskens ingevuld door Robert Vandeputte, de oud-gouverneur van de Nationale Bank. Deze regering was enkel mogelijk door de radicale koerswending van de CVP. Ze gaven de eis tot indexaanpassing op en konden op die manier opnieuw in coalitie treden met de socialisten. Het Noodplan van Martens werd vervangen door Maribel. De bedrijven zouden concurrentieel gemaakt worden door de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid te verlagen en de inkomstenderving van de overheid met een BTW-verhoging te compenseren (Martens 2006:265).

De regering Eyskens werd een "tussenregering" die wilde vechten tegen de sociaal-economische problemen, maar die hierover geen eensgezindheid bereikte. Al bij het parlementaire debat over de regeringsverklaring was er een groot wantrouwen tussen beide regeringspartners te merken (Deweerd 1982:230). Het struikelblok voor deze regering werd het staaldossier⁵¹ of anders gezegd: de financiering van de Waalse staalsector. Het probleem stond al langer op de politieke agenda, maar kende tijdens de regering Eyskens I een driest dieptepunt. De Waalse PS-ministers hielden het been stijf en stelden alle regeringswerk te blokkeren tot er door de regering een oplossing was gevonden voor de

⁵¹Het toen nog jonge CVP-parlementslid Luc Van den Brande had op 24 juni al een wetsvoorstel ingediend om de nationale sectoren te regionaliseren. Dat zou ingaan tegen de afspraken die er bij de staatshervorming van 1980 waren gemaakt en waar expliciet werd gesteld dat de nationale sectoren federale materie zouden blijven. Mar tot ergernis van de Vlamingen bleek in 1981 al dat door het nationaal houden van die sectoren vooral aan de Waalse Gewestelijke ambities werd tegemoetgekomen. Als de Walen een verlieslatende staalindustrie in leven wilden houden dan zouden ze het zelf moeten betalen. (Van de Voorde, A. (2000), Het dramatisch Eerste ministerschap van Mark Eyskens: een terugblik na twintig jaar. In: Res Publica (20), pp.429-481.

financiering van het verlieslatende Cockerill-Sambre. Ze waren daartoe opgeroepen door de FGTB-leiders Robert Gillon en Georges Staquet. PS-voorzitter Spitaels liet Eyskens verstaan dat zijn ministers niet langer zouden deelnemen aan het regeringswerk indien het staaldossier niet werd afgerond. Hij koos op die manier voor een radicaal wallingantisme waarbij het nationale belang ondergeschikt werd aan het regionale. Ook de Vlaamse christen-democraten benaderden het dossier communautair en wilden geen cent meer geven voor het Waalse staal. Met als gevolg dat een compromis onmogelijk was geworden. De PS-excellenties wensten daarop niet langer deel te nemen aan de ministerraad, maar namen ook geen ontslag. Daarop besliste Eyskens om zelf zijn ontslag aan te bieden aan de Koning. Hij deed dat op 21 september, de dag waarop de herfst begint. Het ontlokte hem de gevleugelde woorden: "21september, de eerste dag van de herfst, de bladeren vallen, mijn regering is ook gevallen."

Ondanks het feit dat ook de CVP zich onvermurwbaar opstelde, bleef vooral het beeld van de stakende PS-ministers hangen. Eyskens reageerde dan ook sterk verontwaardigd over hun gedrag en uitte hierover publiekelijk zijn ongenoegen toen hij het ontslag van zijn regering toelichtte. Hij schold hen uit voor "stakende ministers die hun ministerschap niet waardig zijn". Ook voor hun "lokaal-nationalistische" houding was hij streng: "Het enige wat voor hen van belang was, was het redden van het Waalse staal. En de begroting kon hen geen barst schelen." (Heylen en Van Hecke 2008:204). De "onverantwoorde" houding van de PS-ministers ging bovendien gepaard met de in Vlaanderen intussen berucht geworden uitspraak van toenmalig begrotingsminister Guy Mathot (PS) dat "het tekort vanzelf was ontstaan en vanzelf weer zou verdwijnen." Vlaamse politici beshouwen stakende ministers dan ook als het dieptepunt van politiek fatsoen terwijl dit aan Franstalige kant door sommigen als een eerbare tactiek werd beschouwd (Heylen en Van Hecke 2008:204-208).

Martens V: het Happart-spook

Na deze diverse kortdurende regeringen en de totale crisis waarin het land was verzeild in het turbulente 1981, was het duidelijk dat er best verkiezingen werden uitgeschreven. Op 8 november 1981 ging België naar verkiezingen. Het resultaat was dramatisch voor de christen-democraten. CVP kreeg af te rekenen met haar grootste nederlaag uit de naoorlogse geschiedenis en viel van 57 kamerzetels terug op 43. Ook de Franstalige christendemocraten kregen zware klappen en raakten 7 van hun 25 Kamerzetels kwijt. De socialisten bleven ter plaatse trappelen, maar waren in de Kamer nu even groot als de christendemocraten. De grote winnaars waren de liberalen die 15 zetels winst binnenhaalden.

De regeringsvorming sleepte lang aan, maar uiteindelijk werd op 16 december 1981 een vijfde regering onder leiding van Wilfried Martens gevormd. Dit was een regering van christen-democraten en liberalen, die haar volledige legislatuur (tot 1985) zou uitdoen. Tijdens de onderhandelingen over deze regeringsvorming had Martens aan zijn gesprekspartners al een prioriteitenprogramma van vijf punten voorgelegd: een nieuw sociaal-economisch beleid, de gezondmaking van de openbare financiën, werkgelegenheid, de vrijwaring van de sociale zekerheid en de hervorming van de staat (Platel 1982:299). Na een intermezzo van twee regeringen werd opnieuw aandacht gegeven aan de verdere hervorming van de staat. Dit werd door Martens immers uitdrukkelijk gekoppeld de heropleving van de economie.

Maar in de praktijk zou daar in de periode 1981-1985 niet veel van terecht komen. Het communautaire stond weliswaar ook bovenaan de politieke agenda, maar niet in de vorm van een staatshervorming. Ten eerste werd naar het zoveelste Vlaams-Waalse compromis gezocht rond de financiering van Cockerill-Sambre. Dit leidde tot de feitelijke regionalisering van de nationale economische sectoren waartoe ook de staalsector behoorde. Binnen de regering werden regionale ministercomités opgericht die verantwoordelijk waren voor de nationale sectoren in hun regio. Op die manier werd het staaldossier

op een elegante wijze opgelost (cf. infra: exportlicenties wapens 1988). Maar de belangrijkste communautaire kwelduivel van de regering Martens V was José Happart, een Waalse socialist uit Voeren. De gemeentepolitiek in deze ontegenwoordig kleine gemeente zou jarenlang de Vlaams-Waalse relaties vergiftigen.

Tot 1962 behoorde Voeren tot de provincie Luik, maar in ruil voor het overwegend Franssprekend Komen-Moeskroen werd het bij het vastleggen van de taalgrens overgeheveld naar de provincie Limburg en kwam aldus tegen de zin van sommige Franstalige inwoners in Vlaanderen te liggen. Het protest tegen de gebiedsruil werd des te groter naarmate de vaak Vlaamse rurale bevolking in Voeren werd weggedrumd door economisch bemiddelde Franstaligen (cf. faciliteitengemeenten rond Brussel). Omdat Voeren door de inwijking steeds meer verfransde, werd ook het lokale taalstatuut in vraag gesteld. Dit leidde o.a. tot de eis dat in de gemeenteraad ook Frans zou mogen worden gebruikt en zelfs tot de eis om Voeren opnieuw bij Luik te laten aansluiten (Van Goethem 2008:173). Het kwam daarbij geregeld tot handgemeen tussen Vlaamse "wandelaars" en Waalse tegenbetogers. De pleitbezorgers van de Franstalige eisen verenigden zich in de *Action Fournnaise* onder leiding van José Happart. Die verwierf in 1979 nationale bekendheid door Koningin Boudewijn bij zijn acties te betrekken. Happart had aan de uitrit van een autostrade een ontmoeting met de Koningin overhandigde hem daarbij een petitie. Door die petitie in ontvangst te nemen en een gesprek van enkele minuten met Happart te voeren, ontlokte de Koningin Vlaanderen ongemeen heftige reacties. Het schiep een illusie van partijdigheid. Maar Boudewijn wist volgens Van Goethem (2008:173), net als de meeste Belgen, op dat moment niet wie Happart was, maar door hem enkele minuten aandacht te geven was *Monsieur Wallonie* geboren.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1982 haalde José Happart met zijn lijst *Retour à Liège* een klinkende verkiezingsoverwinning en sleepte 10 van de 15 zetels in de gemeenteraad binnen. Happart werd daarop voorgedragen als kandidaat-burgemeester. Na moeizame regeringsonderhandelingen wordt hij in februari 1983 op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken, Charles Ferdinand Nothomb (PSC), tot burgemeester benoemd. Het compromis bestond er echter in dat de benoeming pas op 31 december 1983 zou ingaan. Intussen moest Happart Nederlands leren. Bij zijn eedaflegging op 30 december 1983 liet hij echter duidelijk blijken geen Nederlands te kennen. Zijn benoeming werd uiteindelijk ongedaan gemaakt in januari 1984 omdat hij weigerde een taalexamen af te leggen. Happart ging in beroep bij de Raad van State, maar haalde bakzeil. Zijn benoeming werd op 30 september 1986 vernietigd en toen begon de Voerense carroussel te draaien (Van Goethem 2008:184). De Voerkwestie zou de ganse periode 1981-1985 én erna communautair verlamd werken.

Introductie van de executieven

Na de verkiezingen van 1981 traden de eerste volwaardige deelstaatregeringen aan. Daarvoor werden zaken die op regionaal niveau (in de cultuurraden of voorlopige gewestraden) beslist of geadviseerd werden, geïmplementeerd door uitvoerende organen die nooit volledig los stonden van de nationale regering.

Het verhaal van de deelstaatregeringen start bij de staatshervorming van 1970. Toen werden cultuurraden opgericht die decreten konden stemmen, maar voor de uitvoering moesten ze terecht bij die ministers van de Belgische regering die op dat moment terzake bevoegd waren. Dat maakte dat op uitvoerend vlak de zichtbaarheid en de macht van de deelstaten nihil was. De eerste sporen van een embryonale uitvoerende macht op het niveau van de deelstaten is eigenlijk terug te vinden in het verhaal rond de gewestvorming. Met de wet Perin-Vandekerckhove richtte de regering Tindemans I binnen haar schoot in 1974 drie ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden op. Die lieten

zich adviseren door de voorlopige gewestraden, maar moesten hun moties niet uitvoeren. Hiermee was wel de eerste steen voor de verdere uitbouw van de deelstaatregeringen gelegd.

De volgende stap werd gezet door de regering Martens I (1979-1980). Die nam in de eerste fase van haar poging tot staatshervorming de wet Perin-Vandekerckhove in aangepaste vorm over en voegde zowel voor de gemeenschappen als de gewesten een systeem van deelregeringen of executieven in. Dit gebeurde met de wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen van 10 juli 1979. Aan Vlaamse kant werd slechts één executieve opgericht omdat gemeenschap en gewest werden samengevoegd. Aan Franstalige zijde gebeurde dit niet door de oprichting van een aparte executieve voor de Franse gemeenschap en het Waalse gewest. De deelregeringen werden opgericht binnen de nationale regering en stonden er dus niet los van. De leden van de executieven hadden uitsluitend regionale bevoegdheden met uitzondering van de ministers van Nationale Opvoeding die ook in de executieven van de gemeenschappen werden opgenomen. Het gevolg was dat met uitzondering van deze twee, er geen ministers meer waren die nationale en regionale bevoegdheden cumuleerden. De Vlaamse regering telde twee ministers en drie staatssecretarissen. De regering van de Franse gemeenschap bestond uit één minister en één staatssecretaris, terwijl de executieve voor het Brusselse⁵² en Waals gewest telkens één minister en twee staatssecretarissen telde. (Heylen en Van Hecke 2008: 90).

Uiteindelijk was het de regering Martens III (1980), die in het kader van de tweede staatshervorming alle deelstaten van een eigen regering voorzag die los stond van de nationale regering. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde evenwel dat in een eerste fase, nl. tot aan de eerstvolgende verkiezingen voor Kamer en Senaat, het systeem van deelregeringen nog gehandhaafd bleef. Voor Vlaanderen werd zo de deelregering Geens geïnstalleerd. Deze "onechte" Vlaamse regering van CVP en SP was wel de eerste die voor de Vlaamse Raad verscheen met een eigen regeerverklaring en zo voor het eerst echt duidelijk zichtbaar werd als een aparte regeringsploeg.

Pas na de verkiezingen van 8 november 1981 kreeg Vlaanderen (hetzelfde gold voor de andere deelstaten) een regering die niet langer door de Koning, maar door de Vlaamse Raad benoemd was. De Vlaamse raad kreeg eindelijk haar zogenaamde 'government-making power': het recht om zelf een eigen regering te installeren. De executieven werden nu uit en door de raad verkozen waarbij wettelijk was bepaald dat ze voor een periode van vier jaar proportioneel samengesteld moesten worden. Door alle grote politieke strekkingen bij de eerste gemeenschaps- en gewestregeringen te betrekken wilde men de prille uitvoerende organen enige stabiliteit meegeven. De eerste "echte" Vlaamse regering stond onder leiding van Gaston Geens en bestond uit vier CVP-, twee SP-, twee PVV en één VU-minister(s).

Na de verkiezingen van 1985 trad voor de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen de derde fase van de staatshervorming van 1980 in. Na de periode als deelregering aan het begin van Martens III en de fase van de proportionaliteit na de verkiezingen van 1981 werden de executieven vanaf dat moment volgens het klassieke meerderheidsbeginsel samengesteld. Naar analogie van de federale meerderheid werd dat een CVP/PVV-meerderheid met opnieuw Geens als voorzitter (Geens II:1985-1988). Een gevolg van het meerderheidsstelsel was dat de regering niet langer bij volstreekte meerderheid, maar bij consensus moest beslissen. Indien een lid van de regering zich niet kon aansluiten bij de zienswijze van de meerderheid van de regering, moest die ontslag nemen. (Goossens 2002:94-99)

Na de verkiezingen van 13 december 1987 werd op het Vlaamse niveau opnieuw een rooms-blauwe meerderheid gevormd (Geens III: 1988). De SP reageerde echter verbolgen op de houding van de CVP die op Vlaams vlak sloop ging met de PVV en op federaal vlak met de socialisten aan het

⁵²In de Brusselse executieve moest minstens één Vlaming zitten.

onderhandelen was om een regering te vormen. Deze asymmetrie werd uiteindelijk ongedaan gemaakt in de bijzondere wet van 8 augustus 1988 die in artikel 74 bepaalde dat de Vlaamse regering vanaf 18 oktober 1988 opnieuw voor vier jaar proportioneel zou worden samengesteld. Op die manier konden SP en VU toetreden tot de Vlaamse regering en was Geens IV (1988-1992) een feit.

De regering Geens IV was dus op een heel merkwaardige manier tot stand gekomen, nl. door een wettelijk opgelegde uitbreiding van Geens III. Deze door de liberalen veroordeelde "inbraak" van SP en VU in de Vlaamse regering bleef niet zonder gevolgen in de praktijk. Het regeerbeleid vertoonde de meest vreemde capriolen uit de Vlaamse politieke geschiedenis. Zo stemde de PVV o.a. tegen de regeerverklaringen van de regering waar ze zelf deel van uitmaakte. Maar het meest onwaarschijnlijke was wel de tegenkating van minister van cultuur tegen het mediabeleid van Geens IV waarvoor hij eigenlijk zelf bevoegd was.

Na de verkiezingen van 24 november 1991 moest de Vlaamse regering volgens de bepalingen van de bijzondere wet opnieuw proportioneel worden samengesteld. Maar PVV, Vlaams Blok en aanvankelijk ook de VU weigerden tot zo'n regering toe te treden. Het proportionaliteitsbeginsel deed immers oneer aan de Vlaamse raad alsof het een surrogaat-parlement was. De regering Van den Brande I (1992-1995) bestond aanvankelijk dus enkel uit CVP en SP. Enkele weken later trad ook Johan Sauwens toe voor de VU. Wanneer op 18 oktober 1992 de vierjarige termijn afliep waarin de Vlaamse regering proportioneel moest worden samengesteld, diende Vanden Brande het ontslag van zijn regering in om een uur later in exact dezelfde samenstelling weer door de Vlaamse raad te worden herkozen. Deze keer wel op basis van het meerderheidsbeginsel (Goossens 2002:145-147). Nadien werden alle Vlaamse regeringen volgens dit principe aangesteld.

Martens VI: opnieuw Happart

Op 13 oktober 1985 trokken de Belgen opnieuw naar de stembus, na een allesbehalve populair besparingsbeleid de voorgaande vier jaar. Veel communautaire realisaties waren dus niet te noteren, wel een dominerende onmacht om het probleem-Happart op te lossen. De regering Martens V had uiteindelijk vooral besparingen gerealiseerd. De verkiezingen brachten een ondersteuning voor de CVP, een overwinning voor de socialisten en een ruim zetelverlies voor vooral de Vlaamse liberalen, die van 28 naar 22 kamerzetels doken. De VU verloor fel en "werd klein als de kolibri"; ook het FDF boette aan kracht in. Agalev boekte een bescheiden winst (Totds 1988:206-207).

De christen-democraten waren aan zet en gingen opnieuw met de liberalen in zee en vormden de regering Martens VI (1985-1988). De CVP vond dat ze daarvoor een duidelijk mandaat gekregen had van de kiezer nadat ze de campagne was ingetrokken met de slogan "Geen ommekeer"⁵³. Onder leiding van premier Wilfried Martens zou het herstelbeleid worden voortgezet. De besparingstrom werd mee geluid door Baby-Thatcher, Guy Verhofstadt (PVV), als minister van Begroting.

Om de staatsfinanciën te saneren had deze regering van het parlement bijzondere machten of volmachten verkregen. Dit wil zeggen dat de regering wetten kon wijzigen door middel van "simpele" koninklijke besluiten. Het parlement gaf met andere woorden tijdelijk een deel van zijn bevoegdheden af opdat de regering snel het noodzakelijke herstelbeleid zou kunnen doorvoeren. Dit leidde tot het Sint-Annaplan uit 1986 waarmee de rooms-blauwe meerderheid 5 miljard euro wilde besparen door vooral te snijden in de sociale sector en het onderwijs. De bezuinigingen in het onderwijs zorgden voor extra problemen omdat er geen exacte cijfers bleken te zijn over het aantal leerlingen in het Franstalige onderwijs. De Franstalige minister van onderwijs Damseaux (PRL) verklaarde op 20.000 na niet te weten hoeveel leerlingen het Franstalig onderwijs kende. Dit wekte in Vlaamse politieke

⁵³Martens zelf had de slogan "geen linksommekeer" voorgesteld, maar Dehaene vreesde daarmee te veel linkse kiezers voor het hoofd te stoten (Martens 2006:419).

kringen heel wat wrevel omdat de inspectie financiën had berekend dat het Nederlandstalig secundair onderwijs in het kader van het Sint-Annaplan veel forser zou besparen dan het Franstalige secundair onderwijs. In het noorden van het land hield Daniël Coens (CVP), die bevoegd was voor het Nederlandstalig onderwijs, zich aan de gemaakte afspraken terwijl Damseaux niet wilde of kon bezuinigen. Dit veroorzaakte heel wat communautaire wrevel en uiteindelijk zou de Franstalige liberaal ontslag moeten nemen wanneer hij tijdens de begrotingscontrole van 1987 opvallend meer extra geld vraagt voor het Franstalig onderwijs dan Daniël Coens voor zijn departement. De Vlaamse regeringspartners vonden dat het Franstalig onderwijs slecht werd beheerd waarop Damseaux werd vervangen door zijn partijgenoot Antoine Duquesne (Deweerd 1988:140-141; Vanpeteghem en Mouton 2003:111-113). Als gevolg van het grote kostprijsverschil tussen het Vlaamse en het Waalse onderwijs kwam de discussie over een volledige communautarisering van het onderwijs in een stroomversnelling. Vlaanderen wilde niet langer opdraaien voor het dure Waalse onderwijs (Jacquemin 1996:39-39).

Het Franstalig onderwijs was gedurende de hele regering Martens VI een heikel punt, maar dé kwel-
 duivel was opnieuw José Happart. Ook deze regering had op communautair vlak nog steeds de handen vol met *Monsieur Wallonie* en het probleem Voeren. Na de uitspraak van de Raad van State in september 1986 was er nog steeds geen definitieve oplossing. De benoeming van Happart werd vernietigd waardoor hij niet langer als burgemeester kon fungeren. De Franstaligen wuifden het arrest van de Raad van State echter weg als niet bestaande en Happart kon ongestoord zijn gang gaan in Voeren. Hij liet zich door de gemeenteraad telkens weer tot eerste schepen en waarnemend burgemeester herverkiezen, waarna de Limburgse gouverneur verplicht was om die beslissing te schorsen. Deze Voerense carrousel bleef duren en de PSC verzette zich tegen een oplossing waarbij Happart zou moeten opstappen. Op 14 oktober 1987 lag een compromisvoorstel van de ministers Jean-Luc Dehaene en Jean Gol op tafel dat een weg probeerde te vinden tussen het "Happart moet weg" van de CVP en het "Happart moet blijven, maar er moet gesleuteld worden aan de wetgeving in verband met de verplichte taalkennis van mandatarissen in faciliteitengemeenten" van de PSC. Het voorstel was een drieledige constructie die onder meer inhield dat José Happart "politiek uitgekleeft" zou worden: een deel van de burgemeesterbevoegdheden die Happart als eerste schepen uitoefende, zou hij afstaan aan een andere schepen. Ondertussen zou de gouverneur van Limburg de aanstelling van Happart tot Eerste Schepen schorsen. Tenslotte zou er een wetsontwerp ingediend worden dat stelt dat er een vermoeden van kennis van beide landstalen is in hoofde van burgemeesters. De kennis moet dus niet automatisch bewezen worden, dat moet enkel gebeuren in geval van twijfel (Deweerd, 1988:145-146). Binnen de regering werd echter geen eensgezindheid bereikt over het compromisvoorstel van beide ministers; de PSC kon zich niet neerleggen bij de verwijdering van Happart. Premier Martens trok hieruit zijn conclusies, het ontslag van de regering Martens VI werd definitief op 19 oktober 1987 (Totds 1988:90).⁵⁴

De mededeling van het Paleis stelde: "de Koning heeft het ontslag van de regering aanvaard en heeft de regering belast met het afhandelen van de lopende zaken. De Koning heeft de heer Martens verzocht een nieuwe regering te vormen, die ermee belast is een ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet voor de Kamers te verdedigen, alsmede de dringende wetsontwerpen die nodig zijn

⁵⁴Lange tijd dacht men dat de regering Martens VI over de zaak Happart was gevallen. Maar in 1991 liet voormalig ACV-leider Jef Houthuys in een Knack-interview een heel ander licht schijnen over de zaak. Hij gaf te verstaan dat de zaak Happart door de PSC enkel gebruikt werd om de regering de doodsteek toe te dienen omdat de christelijke arbeidersbeweging het opreden van Begrotingsminister Verhofstadt niet langer wilde slikken. "Happart was slechts een voorwendsel. Begrotingsminister Verhofstadt was de echte schuldige. De pretentie van *da joenk* konden wij niet meer slikken. (...) Het beleid werd neoliberal gekleurd en vooral onze Waalse vrienden namen dat niet langer. De Vlamingen zijn gevolgd. (...) Gérard Deprez van de PSC en Maystadt hebben zich dan wat harder opgesteld in de zaak Happart."

voor de goede werking van de Staat" (Deweerd 1988:175). Dit betekende dat Martens VII de grondwet voor herziening zou vatbaar maken en dat er nadien verkiezingen werden uitgeschreven opdat het volgende parlement als constituant zou kunnen optreden.

De verklaring tot herziening van de Grondwet bevatte volgende krachtlijnen (Deweerd 1988:178-181):

- 1) de federalisering van de bevoegdheid onderwijs zou mogelijk gemaakt worden. Dit was slechts mogelijk na een aantal toegevingen tegenover de PSC, die tegen de federalisering gekant was.
- 2) Een aantal aanpassingen aan grondwettelijke rechten en vrijheden, zoals bijvoorbeeld de bescherming van het privé-leven, de eerbied voor de effectieve vrije keuze en het pluralisme in het onderwijs; de uitbreiding van het briefgeheim tot moderne vormen van communicatie, ...
- 3) Aanpassingen aan de inrichting van de staat: bevoegdheden en instellingen van de staat, van gemeenschappen en gewesten, hervorming van het tweekamerstelsel, invoering van het referendum, hervorming van de provincies, omvorming van het Arbitragehof tot een Grondwettelijk Hof.

2. Martens VIII realiseert de derde staatshervorming

De regeringsonderhandelingen voor Martens VIII (1988-1991)

Na de verkiezingen van 13 december 1987 volgde de tot dan toe langste periode van regeringsonderhandelingen ooit. Het duurde maar liefst 147 dagen, tot 9 mei 1988, vooraleer Martens VIII van start kon gaan. De verkiezingen hadden in Vlaanderen een verlies voor CVP, maar een winst voor PVV, Agalev en Vlaams Blok gebracht. In Wallonië was de PS de grote winnaar. De eerste informateur die na de verkiezingen van 1987 werd aangesteld was dan ook PS-voorzitter Guy Spitaels. Dit betekende dat het paleis rekening hield met de macht van de socialisten in Wallonië en dat een rooms-blauwe coalitie onwaarschijnlijk werd (Deweerd, 1988:184). Spitaels werd begin januari 1988 uit deze informatieopdracht ontheven en gaf de fakkel door aan minister van staat Willy Claes (SP). Het programma waarover Claes zich diende te informeren, bevatte twee krachtlijnen: 1) een oplossing voor bepaalde onmiddellijke communautaire problemen (Happart-kwestie) en de voorbereiding van de staatshervorming; en 2) een beleid dat beantwoordt aan de eisen van het ogenblik, onder meer wat betreft de begroting, de strijd tegen de werkloosheid en tegen de armoede.

Tegelijk moesten ook de regeringen van de deelstaten gevormd worden en was er bij de socialisten een grote wens naar symmetrische meerderheden in alle regeringen. Bij de christen-democraten bleef de allergie voor een samenwerking met de socialisten groot. Tegelijk met de onderhandelingen over een federale regering begonnen dus gesprekken over de vorming van de executieven. De vorming van een Vlaamse executieve was snel rond: er was een akkoord tussen CVP en liberalen en op 26 januari 1989 bereikten beide partners een akkoord over een ontwerp-regeerprogramma. Ook aan de andere kant van de taalgrens ging de regeringsvorming snel: op 27 januari was er een akkoord tussen PSC, PS en FDF om samen de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest te besturen. Dit betekende dus dat er toch asymmetrische meerderheden aan zet waren. De Vlaamse socialisten waren hierover niet tevreden (Deweerd 1989:237-241).

Ondertussen ging de federale regeringsvorming door en was op 22 januari 1988 Jean-Luc Dehaene (CVP) tot informateur aangesteld. Hij stelde zich meteen tot doel federaal een rooms-rode meerderheid te vormen. Enkele dagen later werd ook de Volksunie bij het formatieberaad uitgenodigd en de partij werd ook betrokken bij de onderhandelingen over een Vlaamse executieve. Dit mondde uit in een akkoord tussen CVP, SP en VU om de Vlaamse regering evenredig samen te stellen, met het oog op de geplande bevoegdheidsuitbreidingen. Hierop reageerde de PVV uiterst negatief en beschuldigde

zij de CVP van woordbreuk. Hoewel het vooral de socialisten bleken te zijn die niet samen met de liberalen in een regering wilden stappen (Todts 1995:26-27). Uiteindelijk werd nationaal dus verder onderhandeld tussen christen-democraten, socialisten en Vlaams-nationalisten.

Op 27 maart 1988 werd Jean-Luc Dehaene tot formateur aangesteld. Hij aanvaarde de opdracht en werkte aan een ontwerp van regeerakkoord dat een oplossing moest bieden (of een akkoord moest inhouden) voor alle belangrijke knelpunten: het sociaal-economisch beleid, de staatshervorming, de financiering van gemeenschappen en gewesten, Brussel, de kwestie-Voeren. Deze laatste drie punten werden nog niet meteen behandeld, maar kwamen pas later in het overleg aan bod. Voor het zover was, hadden de diverse onderhandelingspartners al diverse verklaringen afgelegd en hun houdingen ingenomen. Vooral voor de PS – de partij van José Happart – bleek de Voerkwestie moeilijk te liggen. Pas wanneer over deze een akkoord was, zou kunnen gewerkt worden aan de samenstelling van een regering. Op 22 april 1988 werden de onderhandelaars het eens over een 8-puntenplan van Dehaene over Voeren. Dit hield het volgende in (Deweerd 1989:244-249):

- De taalgrens en de taalwet worden niet gewijzigd.
- De taalregeling in de faciliteitengemeenten kan maar met een bijzondere meerderheid worden gewijzigd.
- De gewesten krijgen de voogdij over alle gemeenten, met uitzondering van Komen, Voeren en de 6 randgemeenten rond Brussel. Voor deze blijft de organisatie van het administratief toezicht nationaal, terwijl de uitoefening er van naar de gewesten gaat.
- Voor Voeren en Komen komt er een bijzondere voogdijregeling: de bevoegdheden van de Bestendige Deputatie worden uitgeoefend door de gouverneur, en de gouverneurs van Henegouwen en Limburg oefenen deze uit na voorafgaand advies van een college van 10 gouverneurs.
- In Voeren, Komen, en de 6 randgemeenten worden de Schepenen rechtstreeks verkozen en worden Schepencolleges proportioneel samengesteld. Het Schepencollege beslist bij consensus. Als er geen consensus is, gaat de zaak naar de gemeenteraad.
- Een soortgelijke regeling geldt voor de leden van de OCMW-raad.
- Van alle mandatarissen in de taalgrens- en randgemeenten wordt verondersteld dat zij de taal van het taalgebied waarin hun gemeente ligt, kennen. Dat vermoeden van taalkennis kan alleen worden weerlegd voor de burgemeester en de OCMW-voorzitter, of voor diegenen die dat ambt waarnemen, behalve voor diegenen die het ambt tussen 1 januari 1983 en 1 januari 1989 gedurende een ononderbroken periode van drie jaar hebben uitgeoefend.⁵⁵ Als de Raad van State binnen de 60 dagen na een klacht hun benoeming vernietigt, kunnen zij tot aan de volgende verkiezingen niet opnieuw worden benoemd en het ambt ook niet waarnemen. Miskenning van die bepalingen wordt als een grove nalatigheid beschouwd, die aanleiding kan geven tot schorsing of afzetting.
- Kiezers van Voeren en van Komen kunnen voor de Kamerverkiezingen en de Europese verkiezingen hun stem uitbrengen in het arrondissement Verviers, resp. Ieper.

Op 2 mei 1988 volgde een akkoord over een volledig regeerprogramma. De lange regeringsonderhandelingen hadden dus gezorgd voor een algemeen voorstel tot "federalisering" van de Belgische structuren, een oplossing voor het Brussels Gewest en het stilleggen van de "Voerense carroussel" (Berckx 1990:687). Op 6 mei werd Jean-Luc Dehaene op zijn vraag door de Koning van zijn formateursopdracht ontheven. Wilfried Martens werd diezelfde dag aangeduid als formateur, met het oog op de samenstelling van de regering. Op 9 mei 1988 zou de regering Martens VIII (1988-1991) haar eed afleggen (Deweerd 1989:249-250). Dit betekende dat Wilfried Martens dus opnieuw premier

⁵⁵Deze bepaling houdt een taalamnestie in voor de burgemeesters van Wezembeek-Oppem en Linkebeek, tegen wie na de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 klacht was ingediend bij de Raad van State. Die klacht werd echter verworpen omdat er onvoldoende bewijzen waren dat zij geen Nederlands zouden kennen.

werd. Later zou hij verklaren dat dit niet ten volle zijn eigen wens was. Hij stelde dat alleen het sterke aandringen van de Koninghem overtuigde om nog maar eens regeringsleider te worden van een coalitie die hij niet wilde, met een regeerprogramma waarover hij niet zelf had onderhandeld (Totds 1995:27).

De 3 fases van de staatshervorming 1988

De regering Martens VIII, die in mei 1988 aan de macht kwam, stelde een staatshervorming in 3 fasen in het vooruitzicht. Deze techniek was door Martens I al eens eerder toegepast in 1980, maar leverde toen niet het gewenste resultaat op. De fases waren grotendeels voorbereid en afgesproken tijdens de regeringsvorming, alleen voor de laatste fase was dit niet het geval. Dit zou uiteindelijk ook fataal blijken; de ploeg onder leiding van Martens kon het gekibbel over deze laatste fase niet overstijgen en zou vallen in 1991. De eerste fase werd gerealiseerd in de zomer van 1988, de tweede in de winter van 1988-1989 (Clément 1993:12).

De drie fases van de staatshervorming 1988 waren de volgende:

- fase 1: een substantiële uitbreiding van de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten.
- fase 2: de herziening van het financieringsstelsel van de gemeenschappen en gewesten; de oprichting van organen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de hervorming van het Arbitragehof en het coöperatief federalisme.
- fase 3: de afschaffing van het dubbelmandaat, de hervorming van het tweekamerstelsel, de omvorming van de Senaat, het internationaal verdragsrecht voor de deelstaten en de overdracht van residuaire bevoegdheden.

Nieuwe bevoegdheden voor gemeenschappen en gewesten

Onderwijs

De overdracht van onderwijs naar de gemeenschappen stond al lang op het Vlaamse verlanglijstje. Reeds in 1970 dacht men eraan, maar toen wilden men het broze evenwicht dat met het Schoolpact van 1958 was bereikt niet in gevaar brengen. De schoolstrijd lag toen nog te fris in het geheugen om toen al aan de gevonden nationale evenwichten te morrelen. Maar door de financiële en economische crisisjaren begin de jaren 1980 en de besparingsplannen die daarop volgden lichtten het taboe dat op de regionalisering van het onderwijs rustte. Naar aanleiding van de besparingsplannen van de regering Martens VI in het onderwijs kwamen immers de duidelijke verschillen in kostprijs tussen beide regio's opnieuw aan bod. De regionalisering van onderwijs was vooral een programmapunt van de CVP. De Waalse socialisten hadden verklaard hier mee in te stemmen. De PSC van haar kant, was de grootste tegenstander van een federalisering. De overheveling van onderwijs naar de deelstaten was ook lang een heikel punt omdat aan beide kanten van de taalgrens gevreesd werd voor minorisering: van het katholiek onderwijs in Vlaanderen, van het rijksonderwijs in Wallonië.

Om deze regionalisering politiek mogelijk te maken, moesten de ideologische en filosofische minderheden aan beide zijden van de taalgrens waterdichte garanties krijgen voor de vrijheid en gelijkheid van en het recht op onderwijs. Die garantie kwam er door de politieke waarborgen van het Schoolpact uit 1958 te vervangen door grondwettelijk afdwingbare waarborgen (Goossens 1995:135). Daarvoor kwam er een aanpassing van artikel 17 van de Grondwet. Dit artikel omvatte de waarborgen van gelijkheid en vrijheid van onderwijs zoals deze in het Schoolpact waren vastgelegd. Nu gebeurde dit dus grondwettelijk, via volgende, in 1988 nader omschreven formulering in art. 17 Gw: "Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet.

De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden" (Deweerd 1989:254-255). In deze formulering vinden we expliciet ook een gerechtvaardigd verschil tussen de beide onderwijsnetten terug. Naast deze grondwettelijke waarborg, werd ook beslist dat het Arbitragehof zou waken over de eerbiediging van deze nieuwe waarborgen.

Tot de regionalisering was onderwijs een zaak van de nationale onderwijsminister, waarbij er al een tijd twee ministers bevoegd waren: eentje voor Vlaanderen en eentje voor het Franstalig landsgedeelte. Nu werd in Vlaanderen een opsplitsing gemaakt tussen rijks- en katholiek onderwijs. Het Vlaamse rijksonderwijs werd gemeenschapsonderwijs en werd vanaf dit moment geleid door de Argo, de Autonome Raad voor Gemeenschapsonderwijs (Platel 1993:95-96). Het katholieke net werd gestuurd door de "Guimardstraat". In Franstalig België koppelde men de dagelijkse leiding van het onderwijs niet los van telkens weer een andere minister van onderwijs. Toen de paars-groene coalitie in 1999 aan het bewind kwam, kreeg zelfs elke kleur binnen de Franse gemeenschapsregering een minister van onderwijs. De onderwijsbevoegdheid werd op die manier in stukken gedeeld en verdeeld over drie ministers van onderwijs (Platel 2004:191).

De overdracht van de bevoegdheid onderwijs gaf een sterke impuls aan de autonomie van de deelstaten: ze kregen heel wat meer beslissingsbevoegdheid, een pak personeel en een zware financiële verantwoordelijkheid. Nog steeds vormt onderwijs de voornaamste post op de begroting van de gemeenschappen.

Een aantal onderwijsaangelegenheden bleven op het federale niveau:

- De minimumvereisten om een diploma af te leveren
- De bepaling van het begin en einde van de leerplicht
- De pensioenregeling van de leerkrachten

De uitbreiding en homogenisering van bevoegdheidspakketten

De overdracht van gedeeltelijke bevoegdheden was één van de zwakste schakels in de staatshervorming van 1980. Deze gedeeltelijke overdrachten gaven aanleiding tot onduidelijkheden en allerlei bevoegdheidstwisten, die in de jaren 1980 veelvuldig werden uitgevochten tussen het nationale niveau en de deelstaten. De staatshervorming van 1988 probeerde daaraan tegemoet te komen door een aantal domeinen te gaan homogeniseren, vooral met betrekking tot de persoonsgebonden aangelegenheden (Goossens 1995:135).

Daarnaast werden ook een aantal nieuwe bevoegdheden naar de gemeenschappen en gewesten overgeheveld. Dit waren ten eerste bevoegdheden inzake openbare werken en openbaar vervoer, daarnaast het administratief toezicht op de ondergeschikte besturen en ten laatste het gehele economisch beleid inclusief de vroegere nationale sectoren.

De bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten werden bij de staatshervorming van 1988 opgesomd in de Bevoegdheidswet van 8 augustus 1988. De gewesten hadden in 1988 volgende bevoegdheden:

- 1) ruimtelijke ordening, met onder andere stedenbouw, stadsvernieuwing en monumenten en landschappen⁵⁶;
- 2) leefmilieu;
- 3) landinrichting en natuurbehoud (met o.a. bossen, jacht, visvangst, polders, ...);
- 4) waterbeleid (met o.a. waterproductie en watervoorziening);

⁵⁶Voor deze laatste waren de gemeenschappen bevoegd sinds 1980. In 1988 werd dit dus een bevoegdheid van de gewesten.

- 5) economisch beleid;
- 6) gewestelijke aspecten van het energiebeleid;
- 7) de volledig nieuwe bevoegdheid openbare werken en vervoer;
- 8) de ondergeschikte besturen: de algemene financiering van gemeenten, de organisatie en uitoefening van het administratief toezicht op provincies en gemeenten⁵⁷;
- 9) het tewerkstellingsbeleid.

De gemeenschappen hadden in 1988 volgende bevoegdheden:

- 1) cultuurbeleid;
- 2) persoonsgebonden aangelegenheden met o.a. gezondheidsbeleid, bijstand aan personen (gezinsbeleid, gehandicaptenbeleid, ...);
- 3) het wetenschappelijk onderzoek inzake gemeenschapsmateries;
- 4) onderwijs;
- 5) samenwerking tussen gemeenschappen;
- 6) taalgebruik in bestuurszaken en onderwijs.

De faciliteiten- of pacificatiewet

De "Wet tot wijziging van de Gemeentewet, Gemeentekieswet, de Organieke Wet betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, de Provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen van 9 augustus 1988" wordt gewoonlijk de faciliteiten- of pacificatiewet genoemd. Hoewel deze wet strikt gezien geen deel uitmaakt van de eigenlijke staatshervorming, past deze thuis in de bespreking van de derde staatshervorming. De pacificatiewet was immers een belangrijk onderdeel van het communautaire luik van het regeerakkoord van Martens VIII én de parlementaire behandeling ervan was gekoppeld aan de zogenaamde bevoegdheidswet van de eerste fase van de staatshervorming. De faciliteitenwet gaf uitvoering aan de afspraken die op het formatieberaad gemaakt waren om de Happart-kwestie te regelen (Deweerd 1989:259-260).

De goedkeuring van het wetsontwerp verliep zeker niet rimpelloos. Allereerst waren er een aantal twistpunten tussen de Franstalige en Nederlandstalige regeringspartijen, die op een speciale vergadering uitgeklaard werden. Het wetsontwerp werd op 3 juni 1988 door de ministerraad goedgekeurd en naar de Raad van State gestuurd voor advies. Deze bracht eind juni 1988 een verdeeld advies uit: de Nederlandstalige en Franstalige staatsraden raakten het niet eens over de beoordeling van het ontwerp. De Nederlandstalige raad was erg kritisch en vond het ontwerp onder meer een wijziging van de taalwetgeving en een schending van het kiesgeheim. De raad stelde dat het ontwerp daarom met een bijzondere meerderheid zou moeten worden goedgekeurd. De Franstalige staatsraden waren milder in hun oordeel. De regering stelde dat zij het wetsontwerp zeker niet grondig zou herzien met als gevolg dat er enkel wat technisch-juridische aanpassingen werden aangebracht (Deweerd 1989:260-262).

Ondertussen waren er ook buiten de regering en de Raad van State protesten tegen het ontwerp. Die kwamen zowel van een aantal commentatoren, uit Komen, als van vijf van de zes burgemeesters uit de randgemeenten.

Het wetsontwerp werd uiteindelijk op 27 juli 1988 aangenomen in de Senaat en op 5 augustus

1988 in de Kamer. De belangrijkste bepalingen van de faciliteitenwet van 9 augustus 1988 kunnen als volgt worden samengevat (Deweerd 1989:262-264):

⁵⁷Dit met uitzondering van de gemeenten met een speciaal statuut, waarvoor de nationale overheid bevoegd bleef.

- Een aantal bevoegdheden van de Bestendige Deputatie van Limburg en Henegouwen inzake de gemeente Voeren en Komen-Waasten wordt uitgeoefend door de provinciegouverneur alleen. Het gaat o.a. over de tuchtprocedures voor mandatarissen en de vernietiging van gemeentelijke beslissingen. Dat moet wel gebeuren in overleg met de ander gouverneurs in een paritair samengesteld college van gouverneurs.
- De vergaderingen van het College van Burgemeester en Schepenen zijn niet openbaar. Alleen de beslissingen worden opgenomen in de notulen in de taal van het gebied waarin de gemeente gelegen is. De beraadslagingen zouden niet genotuleerd worden zodat op basis van de notulen geen klacht kon worden ingediend wegens het overtreden van de taalwet.
- De schepenen in de 6 randgemeenten rond Brussel en in Komen-Waasten en Voeren worden rechtstreeks verkozen en het schepencollege wordt er proportioneel samengesteld.
- In de 6 randgemeenten rond Brussel en in Komen-Waasten en Voeren worden de beslissingen van het Schepencollege bij consensus genomen. Bij gebrek aan consensus wordt de zaak voorgelegd aan de gemeenteraad.
- In alle faciliteitengemeenten moeten gemeenteraadsleden, schepenen, burgemeesters, waarnemende schepenen en burgemeesters en mandatarissen van het OCMW voldoende kennis hebben van de taal van het taalgebied waarin de gemeente gelegen is om hun ambt uit te oefenen. Door het feit van hun verkiezing of benoeming bestaat het vermoeden dat die mandatarissen de bedoelde taalkennis bezitten. Dit vermoeden is onweerlegbaar ten aanzien van de rechtstreeks verkozen mandatarissen en ten aanzien van de burgemeesters en OCMW-voorzitters die in de periode tussen januari 1983 en januari 1989 gedurende minstens drie jaar ononderbroken dit mandaat hebben uitgeoefend. Het vermoeden kan wel weerlegd worden voor de andere mandatarissen.
- Voor de parlements- en de Europese verkiezingen kunnen de kiezers van Voeren en Komen-Waasten hun stem uitbrengen in Aubel, respectievelijk Heuvelland.

De pacificatiewet slaagde erin om de taalconflicten in de faciliteitengemeenten voor een stuk te ontmijnen. Schepenen in de faciliteitengemeenten werden door deze regeling wettelijk "geïmuniseerd" tegen kritiek inzake hun taalkennis. Tegelijk werd door de rechtstreekse verkiezing van de schepenen en de verplichting om beslissingen bij consensus te nemen, de Nederlandstalige aanwezigheid in het college van burgemeester en schepenen (in theorie) gegarandeerd. Overtredingen van de taalwetgeving binnen het college zouden door een tussenkomst of een veto van de Vlaamse schepenen ongedaan kunnen worden gemaakt. (Platel 2004:195; Koppen e.a. 2002:167)

Maar de pacificatiewet was er eigenlijk gekomen om een einde te maken aan de Happart-kwestie. De Raad van State had in 1986 zijn benoeming als burgemeester vernietigd en zolang hij weigerde Nederlands te spreken zou Happart volgens de bepalingen van de pacificatiewet ook in de toekomst nooit burgemeester kunnen worden van Voeren. Maar na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1988 ontstond opnieuw de vrees dat hij zich als kandidaat-burgemeester zou laten voordragen om de regering in verlegenheid te brengen. Deze vrees werd versterkt toen hij op 5 december 1988 in de socialistische krant *Le Peuple* liet verstaan dat hij voldoende Nederlands kende om burgemeester van Voeren te zijn. Bovendien antwoordde hij vijf dagen later op de RTBf-radio in het Nederlands op de vraag of hij afdoende Nederlands sprak. Het bleek uiteindelijk enkel om blufpoker te gaan. Door bemiddeling van de vice-premiers Dehaene (CVP) en Moureaux (PS) was men in Voeren tot een akkoord gekomen waarbij Happarts partijgenoot Nico Droeven, die vrij goed Nederlands pratte, burgemeester zou worden (Deweerd 1989:273).

Oprichting Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Statuut en omvang

Na het parlementair reces van de zomer van 1988 begon het wetgevende werk voor de tweede fase van de staatshervorming. Het belangrijkste deel van deze tweede fase was het statuut van het Brusselse gewest. Met de oprichting van het hoofdstedelijk gewest verloor de Vlaamse beweging zijn strijd om van Brussel nooit een *région à part entière* te maken. De Vlamingen vreesden immers dat dit voor hen zou leiden tot een dubbele minorisering. In het Brusselse Gewest zouden ze slechts een minderheid vormen en daarnaast zou het Vlaams gewest in het geheel van de Belgische staat steeds tegenover de Franstalige gewesten Wallonië en Brussel komen te staan (Heylen en Van Hecke 2008: 15-16).

De bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen werd in het parlement goedgekeurd op 12 januari 1989. Eerder al was de gewone wet over de Brusselse verkiezingen goedgekeurd, namelijk op 7 januari 1989. Door deze bepalingen kreeg het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eindelijk rechtspersoonlijkheid.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gevormd door de 19 gemeenten van het arrondissement Brussel-Hoofdstad. Het gewest kreeg dezelfde bevoegdheden en financiële middelen als de andere gewesten, en oefent de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie uit (Deweerd 1989:265-266). Op die manier kreeg Brussel een statuut dat dicht aanleunt bij dat van de andere gewesten, zoals de Franstaligen hadden gewild. Er zijn slecht een aantal verschilpunten die er kwamen op vraag van de Vlaamse partijen:

- Er is sprake van het "Brussels Hoofdstedelijk Gewest". Men koos niet naar analogie van Vlaanderen en Wallonië voor het "Brussels Gewest".
- Brussel mag geen decreten uitvaardigen maar ordonnanties. Die bezitten een iets mindere rechtskracht aangezien ordonnanties onderworpen zijn aan een beperkt toezicht door gewone en administratieve rechtscolleges enerzijds en de federale overheid anderzijds. Er werd echter nog nooit een ordonnantie vernietigd waardoor men kan stellen dat een ordonnantie in de feiten gelijk staat met een wet.
- Brussel kreeg geen constitutieve autonomie en heeft dus niet het recht om zelf de eigen instellingen aan te passen (Platel, 2004:192).⁵⁸
- Bovendien werd het Brussels Parlement al in 1989 voor de eerste keer rechtstreeks verkozen.

De Vlaamse partijen verkregen ook dat het Brusselse Gewest beperkt bleef tot de 19 gemeenten. Het feitelijk opgeven door de Franstaligen van een Brusselse gebiedsuitbreiding kwam er echter niet zomaar: de bestaande faciliteiten buiten Brussel werden in ruil zo goed als grondwettelijk vastgelegd. Een aanpassing van het faciliteitenstelsel zou voortaan alleen maar kunnen als een bijzondere parlementaire meerderheid er mee instemde (Platel 2004:195) De faciliteiten werden m.a.w. "gebetooneerd".

Instellingen en bevoegdheden

Het gewest kreeg een wetgevende vergadering, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, die 75 leden telde en elke 5 jaar verkozen wordt. Tot 2001 bestond er geen gegarandeerde minimumvertegenwoordiging

⁵⁸De constitutieve autonomie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kwam ter sprake op het Forum over de instellingen dat olv premier Verhofstadt werd opgestart in oktober 2004.

voor Nederlandstaligen. Toch werden toen al mechanismen ingebouwd om de Nederlandstalige vertegenwoordiging te bevorderen. De leden van de Raad werden immers verkozen op eentalige lijsten, volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, maar gecorrigeerd door poolvorming. De stemmen werden per gemeenschap gegroepeerd voorafgaand aan de toewijzing van de zetels. D.w.z. dat de zetels eerst werden verdeeld over het geheel van de Nederlandstalige respectievelijk Franstalige lijsten. Bovendien werd beslist dat de ministers en staatssecretarissen uit de Hoofdstedelijke Raad opgevolgd werden door mensen van de eigen taalgroep (Berckx 1993:840-843). De verhouding tussen Nederlandstaligen en Franstaligen lag in de eerste verkozen Raad uiteindelijk op ongeveer 11/64.

De uitvoerende macht wordt gevormd door een Brusselse executieve, die door en uit de Raad verkozen wordt en vijf leden telt: een voorzitter, 2 leden van de Nederlandse en 2 leden van de Franse taalgroep. Er kunnen door de Raad ook drie gewestelijke staatssecretarissen gekozen worden. De Brussels executieve is dus net als de federale regering, met uitzondering van de minister-president, paritair samengesteld. De Vlaamse minderheid geniet op dit vlak dus de bescherming die op nationaal niveau aan de Franstalige minderheid wordt verleend. Bovendien worden de Vlamingen in de raad (cf. Franstaligen in de Kamer) door een alarmbel beschermd.

De gewestbevoegdheden worden uitgeoefend via ordonnanties. Deze hebben nagenoeg dezelfde rechtskracht als decreten, maar er is een belangrijk verschil. Er is beperkt toezicht voorzien op ordonnanties, wat niet het geval is voor decreten. De gewone en administratieve rechtscolleges kunnen bijvoorbeeld nagaan of ordonnanties in strijd zijn met de GW of met de bijzondere wet voor Brussel. Bovendien is er een beperkt toezicht van de federale overheid om de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel veilig te stellen.

Voor wat betreft de gemeenschapsaangelegenheden in Brussel werden een Vlaamse (VGC) en een Franse gemeenschapscommissie (COCOF) opgericht. Zij werden samengesteld uit de respectievelijke taalgroepen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Iedere commissie kreeg dan ook nog eens een gemeenschapsregering die een college genoemd wordt. In dat college zitten twee leden van de Brusselse Gewestregering van die bepaalde taalgroep. De vergaderingen van die colleges kunnen met raadgevende stem bijgewoond worden door een Brussels lid (en met bevoegdheid over Brussel) van de Vlaamse Executieve of Franse Gemeenschapsexecutieve (Deweerd, 1989:266). De gemeenschapscommissies fungeren als "inrichtende macht" voor de culturele, onderwijs- en persoonsgebonden aangelegenheden met een duidelijk eentalig karakter in Brussel. De Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissie samen vormen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC); hun uitvoerende poot is het Verenigd College. Dit orgaan behandelt de bicommunautaire gemeenschapsaangelegenheden in Brussel. Dit zijn de gemeenschapsbevoegdheden die geen duidelijk eentalig karakter hebben.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) heeft geen wetgevende bevoegdheid. De VGC mag bijgevolg alleen verordeningen aannemen onder toezicht van de Vlaamse Gemeenschap. Elk decreet dat in het Vlaams parlement wordt gestemd en betrekking heeft op gemeenschapsmaterie ondergaat evenwel de Brussel-toets. Daarvoor hanteert men de Brussel-norm. D.w.z. dat de Vlaamse overheid bij elk decreet 5 procent van de middelen voorziet voor Brussel. Dit komt overeen met 300.000 inwoners op een totaal van zes miljoen Vlamingen. Dit is veel meer dan er Vlamingen in Brussel wonen, met als gevolg dat door sommigen wordt geklaagd over een overfinanciering van Brussel.

De Franse Gemeenschapscommissie kan in tegenstelling tot de Vlaamse Gemeenschapscommissie wel regelgevend optreden door middel van decreten. op 1 januari 1994 droeg de Franse Gemeenschap de uitoefening van bepaalde bevoegdheden over aan het Waalse Gewest (voor Wallonië), en aan de COCOF (voor Brussel). Dit zijn bevoegdheden in verband met cultuur (toerisme, sociale promotie,

beroepsomscholing en -bijscholing, sportinfrastructuur), onderwijs (beheer van gebouwen en leerlingenvervoer) en persoonsgebonden aangelegenheden (een groot deel van het gezondheidsbeleid en het maatschappelijk welzijn).

De Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie (GGC) neemt ook eigen wetgevende normen aan. Ze doet dat onder de vorm van ordonnanties. De GGC is immers geen vierde gemeenschap aangezien in de Grondwet slechts sprake is van drie gemeenschappen. De GGC mag dat alleen voor de zogenaamde "bipersoonsgebonden" aangelegenheden of bicomunautaire gemeenschapsaangelegenheden. Deze normen zijn van toepassing op de instellingen die niet ressorteren onder de Vlaamse Gemeenschap of onder de Franse Gemeenschap (bijvoorbeeld OCMW's, openbare ziekenhuizen).

Andere financiering voor gemeenschappen en gewesten

De Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van gemeenschappen en gewesten wijzigde de eerdere financieringsbepalingen voor de regio's uit de staatshervorming van 1980. Tot 1989 werden de deelstaten hoofdzakelijk gefinancierd door middel van federale dotaties. Het geld voor de twee grootste gemeenschappen werd verdeeld met als "objectief criterium" het leerlingenaantal tot 18 jaar. De dotatie voor de twee gewesten werd berekend aan de hand van drie parameters: bevolking, oppervlakte en opbrengst van de personenbelasting (Matthijs 2007:195-196). De voornaamste verandering in 1989 was dat het systeem van de dotaties werd afgeschaft en dat de gemeenschappen en gewesten vanaf 1989 het grootste deel van hun middelen uit *ristorno's* halen. *Ristorno's* zijn "toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen".

De *ristorno's* moesten het mogelijk maken om te komen tot een systeem waarbij de financiering van de deelstaten meer in verhouding zou staan tot de opbrengst van de belastingen in elk gewest. Die "juste restour" zou wel pas in werking treden vanaf 2000. In de periode 1989-1999 was een correctiemechanisme van kracht waarbij elk jaar naar de "juste retour" wordt toegewerkt. Daardoor werd de financiële subsidie van Vlaanderen aan Wallonië geleidelijk aan afgebouwd, een eis van de Vlaamse partijen.

De Vlaamse en Franse gemeenschap kregen zes financieringsbronnen:

- Niet fiscale ontvangsten zoals schenkingen en legaten;
- Gedeelde belastingen: deel BTW en personenbelasting;
- Leningen;
- Kijk-en luistergeld;
- De universitaire studenten: financiering van niet EU-studenten;
- Lottogelden: deel winst Nationale Loterij.

De gewesten hadden zes financieringsbronnen:

- Niet-fiscale ontvangsten (cf. gemeenschappen);
- Eigen niet-fiscale ontvangsten: allerlei vergunningen;
- Gewestelijke belastingen (vb. grondbelasting, successierechten...). De innig en regelgeving lag aanvankelijk nog bij de federale overheid, maar later overgeheveld naar de gewesten;
- Samengevoegde belastingen: deel personenbelasting eventueel verhoogd met de nationale solidariteitsbijdrage;
- Federale dotatie voor wedertewerkstellingsprogramma's (trekkingsrechten);
- Leningen (Matthijs 2007).

Daarnaast werd ook bepaald welk bedrag, welke begrotingsposten gefederaliseerd zouden worden met het oog op de overheveling van de bevoegdheid over onderwijs naar de gemeenschappen. Als

gevolg van de nieuwe bevoegdheden namen de financiële middelen van de deelstaten fors toe en steeg hun aandeel in de totale nationale begroting naar 40 procent (Jacquemin, Van Den Wijngaert, 1996:41).

Uit bovenstaande summiere weergave blijkt al dat de financiering van gemeenschappen en gewesten voer is voor communautaire spijttechnologen. In zijn memoires komt Wilfried Martens (2006:777) dan ook tot de volgende cynische bevinding over de nieuwe financieringswet: "Jean Luc Dehaene beweerde altijd dat sommige problemen slechts met ingewikkelde teksten, die door weinigen worden begrepen, kunnen worden opgelost. Een inhoudelijk zo gevaarlijk dossier als de financiering van de deelgebieden verwijlt al lange tijd (...) in een wonderbaarlijke rust. Dat is mee te danken aan het feit dat praktisch niemand de onderliggende mechanismen kent en dat ongeveer iedereen ervan overtuigd is dat het stelsel rechtvaardig is."

Coöperatief federalisme en Arbitragehof

Bij de staatshervorming van 1980 waren de eerste stappen op het pad van het coöperatief federalisme gezet, met de oprichting van het Arbitragehof en de instelling van een overlegcomité tussen de federale regering en de executieven. In 1988 wordt daarop verder gebouwd.

- Er komen afdwingbare overlegprocedures en de mogelijkheid of de verplichting (al naar gelang het geval) om samenwerkingsakkoorden te sluiten, bijvoorbeeld in verband met openbare werken die de grenzen van één gewest overschrijden (Jacquemin, 1996:40).
- Uitbreiding Overlegcomité: door de oprichting van het Brussels Gewest worden vanuit de Brusselse regering twee vertegenwoordigers naar het Overlegcomité gestuurd: een Franstalige en een Nederlandstalige. Om daarop de pariteit tussen de centrale staat en de deelstaten te behouden, wordt het aantal leden van het Overlegcomité verhoogd van 8 naar 12. Het Overlegcomité kan vanaf 1988 ook bijzondere ministeriële comités oprichten, die interministeriële conferenties worden genoemd (Deweerd 1990, 170-171).
- De bevoegdheden van het Arbitragehof worden verruimd. Vanaf 1988 kunnen ook individuele burgers bij het Arbitragehof terecht om de bevoegdheid van één van de wetgevers te betwisten. Bovendien wordt de grondwettelijkheidstest door het Arbitragehof uitgebreid tot 6, 6 bis en 17 van de Grondwet (zie supra, in verband met onderwijs) (Berckx 1993:695-696). Deze artikelen bevatten respectievelijk het gelijkheidsbeginsel, het niet-discriminatiebeginsel en de onderwijsvrijheid. Het Hof moet ook prejudiciële vragen rond deze principes beantwoorden.⁵⁹

Wat met de derde fase?

Tijdens de formatie van de regering Martens VIII werd afgesproken dat de afschaffing van het dubbelmandaat, de hervorming van het tweekamerstelsel, de toekenning van de residuaire bevoegdheden aan de deelstaten en het verdragsrecht van gemeenschappen en gewesten geregeld zou worden tijdens de derde fase van de staatshervorming. Dit zou ook overgelaten worden aan het parlement.

Al snel bleek al echter dat de meerderheidspartijen onderling van mening verschilden over de concrete uitwerking van die eerder afgesproken beginselen. Diverse verklaringen duiden er ook op dat de

⁵⁹De bevoegdheidsuitbreiding van het arbitragehof om wetten, decreten en ordonnanties te toetsen op hun grondwettelijkheid inzake gelijkheid van alle Belgische burgers, niet-discriminatie en vrijheid en gelijkheid van onderwijs was een poging om de politiek te ontlasten en ontstond ten tijde van het Voerdebaclé. Het was de bedoeling dat het Arbitragehof nieuwe stijl onverhoeds opduikende communautaire conflicten ver van het politieke schouwtoneel zou neutraliseren. De regering zou op die manier verlost worden van heel wat ballast (Martens 2006:407-408)

derde fase waarschijnlijk op de lange baan geschoven zou worden. Zo verklaarde CVP-voorzitter Herman Van Rompuy eind december 1988 in *De Standaard*: "liever geen derde fase dan een slechte derde fase" (Deweerd 1990:171). In het voorjaar van 1989 volgden hierop diverse verklaringen van CVP vice-premier en minister van institutionele hervormingen Jean-Luc Dehaene en in juli 1989 zei hij in *De Standaard*: "de materie is zo complex en delicaat dat hierover nog diepgaande onderhandelingen nodig zijn" (Deweerd 1990:172). De problemen situeerden zich vooral rond de toekenning van residuaire bevoegdheden aan de deelstaten. Velen vreesden ook dat rechtstreeks gekozen raden een al te grote regionale dynamiek zouden ontwikkelen. Wellicht was ook de druk een beetje van de ketel met de realisatie van de eerste en de tweede fase. Bovendien was de derde fase i.t.t de eerste twee fasen nauwelijks uitgewerkt en niet gekoppeld aan de pacificatiewet. Fase een en twee volgden immers haast automatisch uit de regelingen die getroffen waren om van de Voerense carrousel verlost te raken en Martens VIII op de been te brengen (Clement, D'Hondt e.a. 1993:18).

Uiteindelijk richtte de regering Martens VIII een parlementaire gemengde commissie op die voorstellen voor de derde fase van de staatshervorming uit moest werken. De Gemengde Parlementaire Commissie voor de Hervorming der Instellingen werd geïnstalleerd op 22 december 1989. Ze werd geleid door de voorzitters van de Kamer (Nothomb) en de Senaat (Swaelen). Verder maakten vertegenwoordigers van alle meerderheids- en oppositiepartijen én de beide ministers van Institutionele Hervormingen er deel van uit. De commissie moest tegen Pasen 1990 voorstellen uitwerken (Deweerd 1990:172-173).

De Gemengde Commissie brengt in april 1990 inderdaad vier themaverslagen uit. Deze verslagen geven een overzicht van de diverse partijstandpunten; waarbij aangegeven wordt op welke punten er overeenstemming is en op welke punten niet. Een consensus bevatten deze verslagen echter niet. Het grootste twistpunt bleek daarbij de hervorming van het tweekamerstelsel en de Senaat te zijn.

In juni 1990 lanceert PS-vice-premier en Minister van Institutionele Hervormingen Philippe Moureaux het idee om in augustus 1990 een regeringsconclaf over de staatshervorming te organiseren. Zijn voorstel kan zeker niet los gezien worden van de stakingen van het Franstalige onderwijs voor meer geld, die in deze periode van start gaan. Hij vangt echter bot bij zijn collega Jean-Luc Dehaene. Deze wilde eerst de begroting voor opstellen en pas erna van start gaan met de derde fase. Philippe Moureaux gaat hiermee akkoord, waarschijnlijk omdat Jean-Luc Dehaene de mogelijkheid niet uitsloot om de volledige opbrengst van het kijk- en luistergeld door te storten naar de gemeenschappen. Dit was immers een methode om meer geld te sluizen naar het Franstalig onderwijs. Tot dit moment kregen de gemeenschappen ongeveer drie kwart van de opbrengst ervan. Ook het feit dat de Franstalige leerkrachten aankondigden om tijdens hun vakantie in juli en augustus niet te staken, kan een reden zijn waarom Moureaux akkoord ging met het uitstel.

In september 1990 leggen Dehaene en Moureaux hun inventaris voor aan de regering. Ze stellen voor om de derde fase niet ineens aan te pakken, maar te starten met de internationale betrekkingen omdat de Gemengde Parlementaire Commissie voor dit probleem het dichtste bij een consensus zat. De regering gaat hierop in en eind september 1990 wordt een interkabinettenwerkgroep (IKW) samengesteld, die genoemd wordt naar zijn voorzitter, André Alen. Eind november 1990 brengt de werkgroep Alen een omstandig verslag uit, dat echter niet veel meer is dan een inventaris van de diverse standpunten. Geen van de leden van de groep Alen had immers een onderhandelingsmandaat om tot een akkoord te komen (Clement, D'Hondt, e.a. 1993:19).

Op 21 november 1990 maakte Jean-Luc Dehaene een nota over de rechtstreekse verkiezing van de Raden en de hervorming van het tweekamerstelsel en van de Senaat. Rond deze nota ontstond heel wat commotie omdat de Franstaligen er zeer argwanend op reageerden. Niet zozeer de inhoud, maar de manier waarop de Vlaamse regeringspartijen handelden wekte frustratie in het zuiden van het land. Jean-Luc Dehaene zou omtrent die nota in het geheim een ontbijtvergadering organiseren met de

Vlaamse regeringspartijen waardoor aan Franstalige zijde het idee van een Vlaamse frontvorming ontstond. Wie de informatie over deze vergadering naar de pers lekte was onduidelijk, maar het was zeker de bedoeling om erdoor de derde fase te saboteren. Philippe Moureaux en Gérard Deprez maakten immers onmiddellijk bekend dat een aantal punten uit de nota voor hen onbespreekbaar waren. Voor Gérard Deprez betekende dit het einde van de derde fase en voor zijn part mocht de Volksunie zelfs opstappen uit de regering (Clement, D'Hondt, e.a. 1993:20).

De VU bleef echter aandringen op een akkoord rond de derde fase. Martens nam een initiatief in die richting, maar de onderhandelingen leverden niks op en de aandacht begint meer en meer te verschuiven naar de begroting 1992. De Franstalige partijen voegen bij die gelegenheid de overdracht van de hele opbrengst uit het kijk- en luistergeld naar de gemeenschappen om de financiële problemen van het onderwijs in de Franse Gemeenschap op te lossen. De VU had hier geen problemen mee. Voor de vlaams-nationalisten kon dit, maar enkel als de derde fase er kwam. Uiteindelijk bereikt de regering tijdens haar zomerconclaaf over de begroting 1992 een akkoord over zowel de rechtstreekse verkiezing van de gemeenschapsraden, het internationaal verdragsrecht en over het kijk- en luistergeld (Clement, D'Hondt e.a. 1993:20). Voor wat betreft de rechtstreekse verkiezing van de gemeenschapsraden werd afgesproken dat de regering voor de verkiezingen (die normaal op 19 januari 1992 zouden vallen) een nieuw artikel in de Grondwet op zou nemen over de rechtstreekse verkiezing van de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad. De verdere uitvoering van dit artikel, door een bijzondere wet, werd doorgeschoven naar het volgende parlement. Voor wat betreft het internationaal verdragsrecht besliste de regering na het zomerverlof de Grondwet te herzien en in het najaar een bijzondere wet te laten goedkeuren. Tenslotte zou vanaf 1992 het kijk- en luistergeld, een federale belasting die gedeeltelijk aan de gemeenschappen wordt toebedeeld, omgevormd worden tot een gemeenschapsbelasting, maar de gemeenschappen zouden niet het recht krijgen de heffingsgrondslag te wijzigen of kortingen toe te staan (Deweerd, Falter 1992:310). Met deze fiscale overdracht zou het Franstalig onderwijs uit de financiële problemen kunnen komen.

Het akkoord werd echter nooit uitgevoerd wegens het wegvallen van de vereiste tweederde meerderheid. De sfeer in de regering was al een eindje niet optimaal en toen men uiteindelijk tot een aantal afspraken gekomen was, brak een politieke crisis uit die leidde tot de val van Martens VIII.

De val van de regering Martens VIII en de overgangsregering Martens IX

Het was uiteindelijk niet alleen de derde fase die tot een vroegtijdige val van de regering zou leiden, maar een meningsverschil over de Belgische wapenexport naar het Midden-Oosten, dat uitmondde in een felle communautaire ruzie. Zowel SP als Volksunie waren uit pacifistische overwegingen voorstander van een strengere reglementering van de wapenhandel. Beide partijen waren tegen de uitvoer van in België gefabriceerde wapens naar landen met een betwistbare reputatie inzake eerbied voor de mensenrechten (Platel 2004:196). Dit standpunt ligt echter heel gevoelig bij de Franstaligen aangezien het grootste deel van de Belgische wapenproductie en -handel in Wallonië gebeurt. Wapenexport staat dus vooral voor het Zuiden van het land gelijk met economische activiteit en werkgelegenheid.

Toen de regering vlak na de eerste Golfoorlog tussen Irak en het Westen wapens wilde uitvoeren naar het Midden-Oosten tekenden de vice-premiers Hugo Schiltz (VU) en Willy Claes (SP) verzet aan. Zij wensten het voorstel tot verlenging van de exportlicenties van wapens voor Saoedi-Arabië, Oman en de Verenigde Arabische Emiraten niet zomaar goed te keuren. De Waalse regeringsleden waren daarentegen in de overtuiging dat de leveringen gewettigd waren in het kader van de economische en sociale heropbouw van Wallonië. Om uit de impasse te raken, werd binnen de regering gewerkt aan

een compromis: de bevoegdheid over de toekenning van exportvergunningen zou overgedragen worden aan de gewesten én er zou een eerste stap gezet worden in de federalisering van ontwikkelingssamenwerking⁶⁰ (Deweerd, Falter 1992:316-319). CVP, PSC, SP en PS konden aan de VU echter geen sluitende garanties geven dat dit voorstel ook effectief uitgevoerd zou worden. Daarom beslist de Volksunie op 29 september 1991 de regering Martens VIII te verlaten.

Met het verdwijnen van de VU, kwam Martens aan het hoofd van zijn laatste regering te staan. Martens IX was echter niet meer dan wat overbleef van Martens VIII: een regering van christen-democraten en socialisten, die niet over een tweederde meerderheid beschikt en dus geen definitieve derde fase door kan voeren. Na het vertrek van de Volksunie keert de rust binnen de regering trouwens niet terug. Er werd op 29 september 1991 in het Belgisch Staatsblad wel nog een Koninklijk Besluit gepubliceerd dat een Vlaams, Waals en Brussels Ministerieel Comité opricht voor de toekenning van uitvoervergunningen⁶¹ waardoor de Waalse federale ministers, zonder inmenging van de Vlamingen, uitvoervergunningen aan de Waalse wapenindustrie konden afleveren. Maar de Vlaamse en Waalse meerderheidspartijen bleven echter stoere taal spreken ten opzichte van elkaar en op 4 oktober 1991 barstte de bom rond een communautaire discussie over de regionalisering van het kijk- en luistergeld: de regering Martens IX bood haar ontslag aan zonder ook maar iets van de derde fase te hebben gerealiseerd (Clement, D'Hondt 1993:22). Er werden vervroegde verkiezingen uitgeschreven op 24 november 1991.

⁶⁰Het ging om de vorming van aparte ministercomités voor het beleid van niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, in afwachting van een verdere federalisering van ontwikkelingssamenwerking (Deweerd, Falter 1992:319).

⁶¹Diezelfde techniek werd al eens toegepast bij de voorlopige gewestvorming in 1974 en bij de afhandeling van het staaldossier in 1983 (Deweerd, Falter 1992:320).

Hoofdstuk 6

De staatshervorming van 1993: het dak op het huis

1. De verkiezingen van 24 november 1991 en de vorming van de regering Dehaene I

De verkiezingen van zondag 24 november 1991 zorgden voor een politieke aardverschuiving in België. De eerste zwarte zondag was een feit. De meerderheidspartijen tekenden serieuze verliezen op, een verlies dat in tegenstelling tot eerdere verkiezingen niet echt ten goede komt aan de liberale partijen. Winnaars van de verkiezingen zijn het Vlaams Blok (10,3% van de stemmen) en Rossem (5,2% van de stemmen), en in Wallonië Ecolo (Deweerd, Falter 1992:327). Bij dit resultaat was de vorming van een evenwichtige regering allesbehalve simpel. Het zou dan ook drie maanden duren vooraleer een nieuwe regering gevormd werd.

Opvallend bij deze regeringsvorming is opnieuw het samen lopen van onderhandelingen op regionaal en federaal niveau. De vorming van de federale regering wordt pas afgerond wanneer de coalitiepartners op regionaal niveau bekend zijn. Op 4 januari 1992 wordt als eerste een regeerakkoord gesloten tussen PS en PSC voor de Franse gemeenschapsregering en de Waalse regering. Ondertussen waren er ook gesprekken bezig voor de vorming van een Vlaamse regering. De CVP, bij monde van onder meer uittredend voorzitter van de Vlaamse regering Gaston Geens, stelde dat zij geen initiatief tot de vorming van een nieuwe regering zou nemen. Hierop startte de liberale partij PVV onderhandelingen met de Volksunie, die relatief goed vlotten. Beide partners waren het eens over een tienpuntenprogramma voor de staatshervorming, dat zij ook aan de andere partijen voorstelden, met uitzondering van het Vlaams Blok. PVV en VU wilden dat de Vlaamse regering op basis van dit programma een rechtstreeks een gesprek zou beginnen met de Waalse gewestregering. Het ging om een dialoog van "gemeenschap tot gemeenschap", naar een idee dat eerder in het formatieoverleg door Guy Verhofstadt ter sprake was gebracht (Deweerd, Falter 1993:295-296; Clement, e.a. 1993:22-23). Uiteindelijk zou PVV niet aan de Vlaamse regering deelnemen nadat op voorstel van CVP gestreefd werd naar een klassieke tripartite met de VU. De Vlaamse regering Vandenbrande I behield evenwel het Vlaamse tienpuntenprogramma.

Dit programma omvat onder meer de rechtstreekse verkiezing van de raden, de hervorming van het tweekamerstelsel en de Senaat, het toekennen van internationaal verdragsrecht aan gemeenschappen en gewesten, de verdere regionalisering van de buitenlandse handel en het wetenschappelijk onderzoek, de verruiming van de financiële en fiscale verantwoordelijkheid, het territorialiteitsprincipe, de splitsing van de provincie Brabant, de afbouw van niet-objectief verklaarbare financiële transfers tussen gemeenschappen en gewesten en de verdeling van de Belgische zetels in het Europese Parlement op basis van de bevolkingscijfers. Dit programma wensten de regeringspartners dus uit te voeren via een Dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap (Clement, e.a. 1993:22-23).

Ondertussen werd verder gewerkt aan de vorming van een nieuwe federale regering. De CVP bleef aanvankelijk langs de kant staan en liet het initiatief achtereenvolgens aan Verhofstadt (PVV) en Melchior Wathelet (PSC). Beiden slaagden er niet in om een regering op de been te brengen zodat Jean-Luc Dehaene begin februari 1992 de fakkel overnam van Melchior Wathelet als informateur. Er

werd op dat moment definitief gekozen voor een rooms-rode regering én voor een dialoog van gemeenschap tot gemeenschap voor wat betreft de communautaire dossiers.⁶² Op 7 maart 1992 legde de nieuwe regering Dehaene I de eed af. In zijn regeringsverklaring voor het parlement zei de kersverse premier dat zijn regering drie prioriteiten had: ten eerste een vernieuwde vertrouwensrelatie tussen de burgers en de politici, daarnaast de verdere uitbouw van de federale staatsstructuur en ten laatste de gezondmaking van de overheidsfinanciën (Deweerd, Falter 1993:300).

2. De dialoog van gemeenschap tot gemeenschap

De regering Dehaene I had in zijn regeerverklaring laten verstaan dat het op zoek zou gaan naar de nodige tweederde meerderheid om een staatshervorming door te voeren. Daarom werd op 6 april 1992 een dialoog van gemeenschap tot gemeenschap opgestart. Tijdens de weken die voorafgingen hadden de partijen gediscussieerd over de manier van werken, de betrokken partners en het voorzitterschap.

Het concept van deze dialoog was door PVV en VU ontwikkeld tijdens hun onderhandelingen over de vorming van een Vlaamse regering. Daarbij werd uitgegaan van een dialoog tussen de gemeenschapsregeringen. In de geest van wat Kris Peeters (CD&V) vanaf 2007 de Copernicaanse revolutie is gaan noemen, zouden Vlamingen en Franstaligen zonder de federale overheid met elkaar gaan onderhandelen. Aan Franstalige zijde rees echter verzet tegen deze onderhandelingswijze. PS en PSC vreesden dat deze manier van werken het separatisme in de hand zou werken. Ze wezen er ook op dat de gemeenschapsregeringen niet over de nodige tweederde meerderheid beschikte in het federale parlement. Er was m.a.w. een formule nodig die toeliet dat ook andere partijen aan de dialoog zouden deelnemen. De voorzitters van de meerderheidspartijen nodigden uiteindelijk alle partijen uit voor het overleg behalve Vlaams Blok, Front National en Rossem. Het voorzitterschap kwam in handen van Hugo Schiltz (VU) en Gérard Deprez (PSC) (Clement, e.a. 1993:24).

Binnen de dialoog werd beslist te werken rond vijf "korven" in werkgroepen. Deze waren:

- 1) de hervorming van de instellingen, met de rechtstreekse verkiezingen van de raden en de hervorming van de parlementaire instellingen
- 2) de financiële aangelegenheden
- 3) de internationale aangelegenheden
- 4) de provincie Brabant
- 5) andere thema's, met oa de nieuwe federale terminologie, de regionalisering van landbouw, buitenlandse handel, de restbevoegdheden, ...

Bij het indienen van de eindverslagen van de werkgroepen op 15 juni 1992 bleek het onmogelijk om tot een akkoord te komen met alle deelnemende partijen. De regering zou met een beperkt aantal partijen moeten onderhandelen als ze een hervorming van de staat wilde doorvoeren. Daarbij lagen twee scenario's klaar: ofwel gingen de federale meerderheidspartijen scheep met PVV en PRL (eventueel samen met VU), ofwel werden gesprekken aangeboden met VU, Agalev en Ecolo. Beide opties hadden voor en nadelen. Een gegarandeerde tweederde meerderheid in het parlement pleitte in het voordeel van de liberale optie. Maar er waren ook nadelen. Ten eerste vreesden CVP en SP voor een te hoge Vlaamse prijs als er scheep gegaan werd met een door het FDF opgezweepte PRL. Bovendien volgde de PVV een harde Vlaamse lijn sinds haar initiatief rond het Vlaamse tienpuntenprogramma. Vooral de wens van de PVV om een deel van de overheidsschuld te regionaliseren lag moeilijk bij de Franstaligen. Ook het standpunt van de liberalen over de hervorming van de Senaat lag niet voor de

⁶²Er werd dus niet gekozen voor een communautair akkoord in de marge van de regeringsonderhandelingen.

hand. Senaatsvoorzitter Frank Swaelen had meermaals binnen en buiten de CVP aangekondigd dat dit onaanvaardbaar was.

De andere optie, het verder onderhandelen met VU en groenen, bracht onzekerheid met zich mee. Onzekerheid over het mogelijk wegvallen van Volksunie-stemmen waardoor de tweederde meerderheid in gevaar zou kunnen komen. De onzekerheid betrof ook de onervarenheid van Agalev en Ecolo, die een eerste keer aan de onderhandelingstafel zouden plaats nemen. Verder waren de groenen altijd al een tegenstander geweest van de regionalisering van de bevoegdheid om vergunningen voor wapenuitvoer af te leveren, én zou een staatshervorming met hun steun alleen kunnen mits de invoering van een milieuheffing (Clement, e.a. 1993:23-26).

Er werd uiteindelijk gekozen voor de VU-groene optie. Men moest nu op een elegante manier zien af te geraken van de Liberalen. Hugo Schiltz herinnerde zich een truc die André Cools in 1978 toepaste, enkele weken voor het sluiten van het Egmontpact. "Formateur Tindemans wilde in die periode een klassieke direledige regering maken, maar de partijvoorzitters zagen liever de VU en het FDF dan de liberalen in de regering. André Cools suggereerde toen om een vragenlijst op te stellen. Wie op één of meer vragen "neen" antwoordde, sloot zichzelf uit. De vragen werden zo geformuleerd dat de liberalen wel "neen" moesten zeggen (De Ridder 1996: 124-125). Schiltz en Deprez hanteerden in 1992 dezelfde methode met hetzelfde resultaat. Op twee van de acht vragen waren de liberalen genoodzaakt om neen te antwoorden. Het ging om de vragen "Is u het ermee eens dat samen met de staatshervorming een milieuheffing wordt ingevoerd" en "Is u het ermee eens dat de overheidsschuld niet geregionaliseerd wordt". Het was ook een middel om te kijken of de regering wel genoeg vertrouwen kreeg voor zijn hervormingsplannen. De liberalen haakten af en verlieten de dialoog. Vanaf 23 juni spraken enkel CVP, PSC, SP, PS, Ecolo, Agalev en de Volksunie nog verder. Er werd verder onderhandeld tot 10 juli 1992, maar ook deze beperktere groep kon geen akkoord vinden over alle besproken punten.

3. Het Sint-Michielsakkoord en het Sint-Quintinusakkoord

Het stilvallen van de besprekingen ontlokte in Vlaanderen diverse separatistisch geluiden (De Ridder 1996:126). De meest duidelijke verklaring was afkomstig van de toenmalige voorzitter van het Ijzerbedevaartcomité, Lionel Vandenbergh. Op de bedevaart van 30 augustus zei hij: "Waalse vrienden laat ons scheiden, laat ons naar de notaris gaan en zoals de Tjechen en de Slovakken, als volwassen mensen, afspraken maken over Brussel en de verdeling van de schulden." Dit onafhankelijkheidsdiscours kwam echter niet uit de lucht vallen. De hele zomer lang gonsde het in de Vlaamse pers van al dan niet verkapte separatistische commentaren.

Op 10 september 1992 besliste premier Jean-Luc Dehaene de gesprekken over de staatshervorming dringend weer op te starten. Daarvoor zijn twee goede redenen: een eerste reden vinden we in de beslissing van het CVP-partijbureau om de regering tot het CVP-congres van begin oktober de tijd te geven om te komen tot een akkoord over de staatshervorming. Een tweede reden is het feit dat de PS net een institutioneel platform had goedgekeurd, waarmee de partij haar wil uitdrukte de staatshervorming tot een goed einde te brengen.

Onder leiding van de premier werd vanaf 10 september dus weer discreet gesproken. Deze gesprekken monden uit in het Sint-Michielsakkoord van 29 september 1992, gesloten op de feestdag van Sint-Michiël (Clement, e.a. 1993:28). Het Sint-Michielsakkoord is een overeenkomst tussen de regeringspartijen (socialisten en christendemocraten) en zette het kader uit voor de vierde staatshervorming in België. Om echter een voldoende ruime meerderheid te hebben, moesten ook de groenen en de Volksunie akkoord gaan. Zowel Ecolo, Agalev als de VU eisten dat de tekst wat zou worden bijgestuurd

en dat er een aantal aanvullingen zouden gebeuren. Die wijzigingen werden opgenomen in het Sint-Quintinusakkoord, dat afgesloten wordt op 31 oktober 1992.

Zo voegt het Sint-Quintinusakkoord op vraag van de groenen toe dat er een milieutaks komt, dat ministers niet langer meer tegelijk parlamentslid kunnen zijn en dat er een verruiming komt van de kieskringen in West-Vlaanderen. Deze laatste eis werd ook gedragen door de Volksunie aangezien de kleine kieskringen ook voor hen nadelig waren. Bovendien eisten de Vlaams-nationalisten dat de restbevoegdheden in de toekomst aan gemeenschappen en gewesten zouden toekomen.

De moeilijkste wijzigingen aan het Sint-Michielsakkoord betroffen de herfinanciering van de Franse Gemeenschap, die Ecolo sneller en ruimer wilde zien gebeuren en de wegwerking van niet-objectief te verklaren verschillen in de sociale zekerheid, waar de Volksunie hard over onderhandelde (Clement, e.a. 1993:28-29).

Met beide akkoorden waren de contouren van de vierde staatshervorming getekend. In februari 1993 begon de parlementaire omzetting, bespreking en stemming van de diverse bepalingen. Deze staatshervorming wordt vaak gezien als de meest ingrijpende die België (tot nu toe) gekend heeft.

4. Inhoud van de staatshervorming van 1993: "België is een federale staat"

De staatshervorming van 1993 bevatte de klassiekers zoals het regionaliseren van bevoegdheden en een hervorming van de politieke instellingen. Daarnaast werd het federale karakter van België grondwettelijk verankerd. Verder werd ook nog de provincie Brabant gesplitst en in het kader daarvan extra bescherming voor de taalminderheden ingevoerd. Ten slotte werd een milieutaks op poten gezet. Om de staatshervorming te realiseren werden 35 grondwetsartikelen gewijzigd en werd een reeks bijzondere en gewone wetten goedgekeurd. Alles werd in wetteksten gegoten tegen juli 1993 (Jacquemin, Van Den Wijngaert 1996:43).

Structuur van België

Sinds de Sint-Michielservorming is België grondwettelijk een federale staat. Artikel 1 van de Grondwet luidt sindsdien: "België is een federale staat, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten." Dit was vooral symbolisch belangrijk vermits enkele decennia voordien nog een hemelsgroot taboe rustte op de federale constructie.

Nieuwe bevoegdheden voor de regio's

De belangrijkste bevoegdheid die in 1993 geregionaliseerd wordt, houdt verband met de internationale betrekkingen. Vanaf mei 1993 hebben de gemeenschappen en gewesten internationaal verdragsrecht. Dit betekent dat zij zelf verdragen met andere staten of regio's af kunnen sluiten voor de aangelegenheden waarvoor ze zelf volledig bevoegd zijn. Om de coherentie van het buitenlands beleid te verzekeren kan de federale regering zich wel verzetten tegen de verdragsinitiatieven van de gemeenschappen en gewesten (Clement, D'Hondt, 1993:42). Daarnaast moeten de deelstaten door de federale overheid betrokken worden bij de afsluiting van verdragen die betrekking hebben op gedeelde bevoegdheden. Ook wanneer een verdrag alleen maar betrekking heeft op een federale bevoegdheid, moeten de deelstaten geïnformeerd worden over het buitenlands beleid.

Een tweede belangrijke bevoegdheidsoverdracht betreft de residuaire bevoegdheden of restbevoegdheden (art.35 Grondwet). Dit zijn de bevoegdheden die niet expliciet aan deze of gene overheid wor-

den toegewezen en die dus "overblijven" na overdracht van andere bevoegdheden. Vanuit de Belgische federale opbouw is het logisch dat deze tot 1993 bij de federale of nationale overheid berustten. De staatshervorming van 1993 keert dit principe om: de residuaire bevoegdheden zullen van dan af uitgeoefend worden door de gemeenschappen en gewesten. De federale overheid zal enkel nog bevoegd zijn voor die taken die haar expliciet worden toegewezen. Die bevoegdheidsoverdracht is wel pas mogelijk nadat een lijst wordt vastgelegd met daarin exclusieve federale bevoegdheden en residuaire bevoegdheden en hun wijze van uitoefening. Deze lijst moet dan goedgekeurd worden in de Grondwet en de Bijzondere Wet (Jacquemin, Van den Wijngaert 1996:44). Tot op vandaag is dit nog steeds niet gebeurd. Het principe is er dus; de uitvoering laat op zich wachten.

Andere bevoegdheden die in 1993 geregionaliseerd werden, zijn meestal aanvullingen van eerder overgehevelde bevoegdheden. Het gaat onder meer om: delen van het landbouwbeleid (o.a. landbouwinvesteringsfonds en promotiebeleid inzake land- en tuinbouwproducten), leefmilieu en waterbeleid. Verder werd maatschappelijk welzijn integraal aan de gemeenschappen toegewezen (OCMW-wetgeving).

Het was de vraag van de VU in het kader van de Dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap om tot de regionalisering van de gemeente- en provinciewet te komen. Vooral de SP vreesde echter dat dit problemen zou geven op het vlak van samenwerking tussen de diverse politiediensten (gemeentelijke politie en rijkswacht). Daarom werd in het Sint-Michielsakkoord afgesproken dat dit grondwetsartikel over de organieke wetgeving op lokale besturen bij een volgende verklaring tot herziening van de Grondwet in herziening zou worden gesteld (Clement e.a. 1993:52).

De instellingen

Federaal

De Kamer van Volksvertegenwoordigers telt sinds 1993 nog 150 leden in plaats van de vroegere 212; de Senaat telt 71 leden in plaats van 184. Die vermindering is het gevolg van de afschaffing van het dubbelmandaat en de ermee gepaard gaande creatie van nieuwe mandaten in de regionale parlementen.

De nieuwe Senaat wordt als volgt samengesteld: 40 rechtstreeks verkozen senatoren, 21 gemeenschapssenatoren (deze worden gekozen door en uit de gemeenschapsraden) en 10 gecoöpteerde senatoren. Daarnaast zijn er ook nog senatoren van rechtswege; dit zijn de kinderen van de Koning. De leeftijd om tot senator verkozen te kunnen worden werd in 1993 teruggebracht van 40 jaar tot 21 jaar (Jacquemin, Van den Wijngaert, 1996:45).

Niet alleen de samenstelling van beide kamers veranderde in 1993, ook hun bevoegdheden en de onderlinge verdeling er van werden grondig hertekend. Vroeger hadden Kamer en Senaat identieke bevoegdheden en een wet kon pas gestemd worden als Kamer en Senaat precies dezelfde tekst hadden goedgekeurd. Sinds 1993 ligt het zwaartepunt van de federale wetgeving bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers; slechts in een beperkt aantal gevallen staat de Senaat nog op gelijke voet met de Kamer. De Senaat geeft enerzijds uitdrukking aan het federale karakter van de Belgische staat en dient anderzijds als "reflectiekamer".

De Kamer is exclusief en alleen bevoegd voor de politieke controle op de regering, waaronder zaken vallen als het stemmen van moties van vertrouwen en wantrouwen, de goedkeuring van de begroting, de vaststelling van het legercontingent en het verlenen van naturalisaties. De Kamer is ook als enige bevoegd voor de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers (Jacquemin,

Van den Wijngaert, 1996:45). De Senaat is exclusief en alleen bevoegd voor de regeling van belangenconflicten tussen gemeenschappen en gewesten. Op die manier fungeert de Senaat dus als ontmoetingsplaats tussen de federale overheid, gemeenschappen en gewesten.

Voor een aantal taken zijn beide kamers echter nog steeds allebei en op voet van gelijkheid bevoegd. Het gaat hier over een aantal fundamentele zaken die zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten aanbelangen: de bijzondere wetten en gewone wetten die in uitvoering van die bijzondere wetten genomen worden, het statuut van de monarchie, de wetten op de Raad van State, de verklaring van preconstituante en de grondwetsherziening zelf en het vaststellen van de dotatie van de Senaat.

In alle andere vormen van wetgeving zijn beide Kamers bevoegd, maar heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers het laatste woord. Hier kunnen beide Kamers dus het initiatief nemen, maar de Kamer beslist. De Senaat kan wel wijzigingen aan een voorstel aanbrenge, via haar zogenaamde evocatierecht. Het debat over de afschaffing van de Senaat leeft af en toe nog eens op, maar duidelijke beslissingen blijven in dit dossier vooralsnog achterwege.

Ten slotte werd ook de constructieve motie van wantrouwen ingevoerd. De regering kan voortaan tot ontslag gedwongen worden via een constructieve motie van wantrouwen waarbij de Kamer een nieuwe eerste minister voorstelt of doordat de Kamer op een constructieve manier een vertrouwensmotie verwerpt en binnen de drie dagen een opvolger voor de premier voordraagt. In beide gevallen kan het federale parlement niet ontbonden worden. Het was de bedoeling om veelvuldige vervroegde verkiezingen te vermijden. Aangezien dat de continuïteit van het beleid ondermijnt.

Ook voor de regering veranderde één en ander in 1993: de Grondwet bepaalt sindsdien dat de federale regering niet meer dan 15 ministers mag tellen, de Eerste Minister inbegrepen. Voorheen was er geen maximum bepaald op het aantal federale ministers. Daarnaast kunnen ministers en staatssecretarissen sinds het Sint-Michielsakkoord niet langer ook nog parlementslid zijn. Wie lid wordt van de regering, wordt in het parlement opgevolgd door een opvolger (Clement, e.a. 1993:105-106).

Regionaal

Vanaf 1995 zouden het Vlaamse en Waalse deelstaatparlement rechtstreeks worden verkozen. Daarmee maakte het Sint-Michielsakkoord (quasi volledig) een einde aan het dubbelmandaat. De rechtstreekse verkiezing gebeurde al voor de leden van de raad van de Duitstalige gemeenschap en die van de raad van het Brussels hoofdstedelijk gewest. Dit werd nu dus ook het geval voor de Vlaamse raad en de Waalse gewestraad. Alleen de Franse gemeenschapsraad voerde geen rechtstreekse verkiezing in: haar leden bleven uit de Waalse Gewestraad en de Brusselse hoofdstedelijke raad komen (Platel 2004:202). Het Vlaams Parlement telt 124 leden waarvan er zes uit Brussel komen. De Brusselse leden van het Vlaams Parlement wonen niet in het Vlaamse gewest en mogen als Brusselse Vlamingen enkel deelnemen aan stemmingen in verband met gemeenschapsaangelegenheden. Aanvankelijk zetelden de zes eerste Vlaamse verkozenen van de Brusselse hoofdstedelijke raad automatisch in het Vlaams parlement. Bij de Lambermont- en Lombardakkoorden (2001) werd overeengekomen dat deze zes leden voortaan rechtstreeks zouden worden verkozen.

De Waalse gewestraad telt 75 volksvertegenwoordigers die samen met 19 Franstalige verkozenen uit de Brusselse Hoofdstedelijke Raad de Franse gemeenschapsraad vormen. De Brussels Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige gemeenschap bleef ongewijzigd op respectievelijk 75 en 25 leden.

Toch werd de band tussen de regionale raden en het nationale parlement niet volledig doorbroken: de regionale parlementen vaardigen immers allemaal een aantal leden af naar de Senaat. Dit zijn de

gemeenschapssenatoren. Daarnaast moet er ook rekening gehouden worden met de leden van de Brusselse hoofdstedelijke raad die ook lid zijn van de Vlaamse of Franse gemeenschapsraad.

De raden zouden vanaf 1999 om de vijf jaar verkozen worden. Het zijn legislatuurparlementen, wat betekent dat er geen vervroegde verkiezingen kunnen uitgeschreven worden en dat een regering pas ontslagen kan worden als er tegelijkertijd een meerderheid in het parlement een nieuwe regering installeert. Dit laatste zou dan gebeuren via een zogenaamde constructieve motie van wantrouwen (Jacquemin, Van den Wijngaert, 1996:45).

De staatshervorming van 1993 voerde ook de constitutionele autonomie voor de deelstaatparlementen in. Dit betekent dat de grootste deelgebieden van België (met uitzondering van het Brussels hoofdstedelijk gewest en de Duitstalige gemeenschap) zelf basisregels in verband met de samenstelling, verkiezing en werking van de instellingen kunnen wijzigen. De decreten die dit doen, moeten met een tweederde meerderheid goedgekeurd worden (Jacquemin, Van den Wijngaert, 1996:45). Volgens sommigen vormde die constitutionele autonomie het "embryo van een Grondwet", maar tot op vandaag heeft geen enkele deelstaat een eigen Grondwet.

Ten slotte maakte de herziene Grondwet het de Franse Gemeenschap mogelijk om een deel van haar bevoegdheden af te staan aan het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie in Brussel (Cocof). De uitoefening van de bevoegdheid voor de sportinfrastructuur, het toerisme, de sociale promotie, de beroepsomscholing en -bijscholing, het leerlingenvervoer en delen van het gezondheids- en bijstandsbeleid werd overgedragen van de Franse Gemeenschap naar het Waalse gewest en de Cocof. De Cocof kreeg door deze bevoegdheidsoverdracht ook decreetgevende bevoegdheid terwijl de VGC enkel als inrichtende macht optreedt. Door deze ontwikkeling kreeg het Belgische federale model een nog duidelijker asymmetrisch karakter (Deweerd 1994:238-239).

Bijkomende financiële middelen

De Gemeenschappen zouden voortaan kunnen rekenen op de volledige opbrengst van het kijk- en luistergeld. De Gewesten zouden de inkomsten van de milieutaks (ecotaks) krijgen (Deweerd 1994:238).

Splitsing Brabant

Een van de laatste restanten van het unitaire België, de provincie Brabant werd gesplitst. Deze provincie was in een institutionele chaos vervat want ze huisvestte maar liefst drie gewesten en twee gemeenschappen. Daarom werd in 1993 beslist om de oude provincie Brabant op te splitsen in Vlaams- en Waals Brabant met respectievelijk Leuven en Waver als hoofdplaats. De negentien Brusselse gemeenten vormen geen provincie, maar hebben wel een gouverneur die aan het hoofd staat van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. Brussel heeft ook een vice-gouverneur die moet toezien op de naleving van de taalwetgeving in de hoofdstad.

Zetels EP

Tijdens de onderhandelingen voor het Sint-Michielsakkoord werd stevig overleg gepleegd rond de verdeling van de Belgische zetels in het Europees Parlement. Volgens de wet van 23 maart 1989 verkozen de Vlamingen 13 Europarlementsleden en de Franstaligen 11. Dat was niet naar de zin van de Vlaamse partijen omdat deze verdeling niet in verhouding stond tot de Belgische bevolking. In dat geval zouden de Vlamingen immers 14 leden verkiezen en de Franstaligen slechts 10. Bij de staatshervorming van 1993 eisten de Vlamingen daarom dat de Europese zetels voortaan zouden worden

verdeeld op basis van het Vlaamse en Franstalige bevolkingscijfer. PS en PSC stemden hier uiteindelijk mee in. Maar toen tijdens de onderhandelingen duidelijk werd dat België vanaf 1994 voortaan 25 EP-zetels kreeg, kwam deze beslissing opnieuw op de helling te staan. Want volgens de nieuwe regeling zou het Nederlandse kiescollege 15 leden mogen aanduiden en het Franstalig kiescollege slechts 10. De Franstalige onderhandelaars vonden dan ook dat de balans nu te veel in het voordeel van de Vlamingen doorsloeg. Maar deze laatste wensten niet te wijken van het principe dat de EP-zetels op basis van het bevolkingscijfer werden verdeeld.

Daarop schudde Dehaene een compromis uit zijn mouw waarbij de verdeling op basis van bevolking bleef behouden, maar de 25^e zetel niet naar de Vlamingen ging. Onder het mom van de bescherming van minderheden ging deze extra zetel naar de Duitstalige gemeenschap. De Duitstaligen krijgen sindsdien gegarandeerd één zetel in het Europees Parlement toebedeeld niettegenstaande ze er op basis van het bevolkingscijfer geen recht op hebben (Clement 1993:107).

In 2004 verminderde het aantal Belgische EP-zetels tot 24 waarop de Franstaligen één zetel moesten inleveren. In 2009 zakte het aantal Belgische Europarlementsleden als gevolg van het verdrag van Nice verder tot 22. Zowel de Nederlandstaligen als de Franstaligen verloren een zetel in het Europees Parlement. Deze laatste probeerden, evenwel zonder succes, de gegarandeerde Duitstalige zetel in hun voordeel op te offeren.

In 2014 zal het Nederlandstalig kiescollege nog slechts 12 vertegenwoordigers naar het Europees Parlement mogen sturen. Dit heeft te maken met de toetreding van Kroatië tot de EU in 2013 en met de beslissing om na de verkiezingen van 2014 het aantal parlementsleden terug te schroeven van 766 tot 751. Maar zelfs zonder die aanpassingen zou het Nederlandstalig kiescollege een zetel hebben moeten inleveren. Dit had niet zozeer te maken met een plotse daling van het Vlaamse bevolkingscijfer, maar wel met een daling van het aantal uitgebrachte stemmen op Nederlandstalige lijsten in Brussel. De Brusselse bevolking wordt immers naargelang van de stemuitslag bij de laatste gewestverkiezingen over Vlaanderen en Franstalig België verdeeld.

Als gevolg van de sterke achteruitgang van het Vlaams Belang in het hoofdstedelijk gewest kregen de Vlaamse partijen daar in 2009 nog nauwelijks 51.818 stemmen. Dat waren er 10.698 minder dan in 2004. Het delen van het Vlaamse, respectievelijk Franstalige bevolkingscijfer met de 21 zetels gaf voor de Europese verkiezingen van 2014 oorspronkelijk een verdeling van 12,48 voor Vlaanderen en 8,52 voor Franstalig België. Afgerond was dat respectievelijk 12 en 9 zetels ipv 13 en 8 in 2009.

Omdat ondertussen werd beslist dat België het in de toekomst met één Europees parlements lid minder moet doen vervalt de bovenstaande redenering gedeeltelijk. Het Vlaamse en Franstalige bevolkingscijfer wordt nu immers door 20 gedeeld wat een verdeling oplevert van 12 zetels voor het Nederlandstalige kiescollege, 8 voor het Franstalige kiescollege. De gegarandeerde zetel voor het Duitstalige kiescollege blijft overeind.

Ecotaks

De milieutaks was een *conditio sine qua non* voor de groene partijen om het Sint-Michielsakkoord goed te keuren. Er zou een belasting komen op verpakkingen en producten voor éénmalig gebruik. De opbrengst hiervan zou naar de Gewesten worden doorgestort en moest gebruikt worden voor milieudoeleinden. De invoering van deze milieuheffing bleek echter minder voor de hand liggend dan aanvankelijk gedacht en liep dan ook grote vertraging op. De groenen beschuldigden de regering daarop van politieke onwil en drong aan op de uitvoering van het akkoord daarover. Maar ondanks hun steun aan de staatshervorming kwam van de ecotaks zo goed als niks in huis.

5. Definitieve staatshervorming?

Voor Koning Boudewijn was er met de grondwetswijziging van 1993 een definitief einde gekomen aan de staatshervorming, maar een aantal Vlaamse politici dacht daar anders over. Vooral toenmalig Vlaams minister-president Luc Van den Brande gooide met zijn "confederalistische" verklaringen olie op het vuur. In een interview met *La Libre Belgique* van 11 januari 1993 liet hij verstaan dat het Sint-Michielsakkoord slechts een "episode in het koninkrijk" was en dat hij droomde van een "nog autonomer" Vlaanderen. Aan Franstalige kant reageerde Melchior Wathelet (PSC) furieus op het interview. Hij zei "genoeg te hebben van goede christenen die pleiten voor solidariteit met Bosnië en Somalië, maar die een minimum aan solidariteit onder de Belgen op de helling zetten." Ook de Koning was niet opgezet met de verklaringen van Van den Brande en riep hem op het matje. Ondanks deze openbare berisping door het staatshoofd hield Van den Brande voet bij stuk en hij herhaalde zijn woorden voor het Vlaamse parlement. Philippe Moureaux (PS) noemde hem daarop in een interview met *Le Soir* (4 februari) "Le Gauleiter de la Flandre". Gauleiter was in Nazi-Duitsland de benaming voor een regionale leider van Hitlers NSDAP. (Deweerd 1994:234). Ook premier Jean-Luc Dehaene weigerde in het publiek te spreken over de laatste fase van de staatshervorming (Van Goethem 2008:191). Het dak op het huis was slechts een prefab-constructie die snel kon worden gelicht. Vooral aan Vlaamse zijde bleef de vraag bestaan om de macht van de deelstaten verder uit te breiden. De Franstaligen waren voortaan enkel met geld in beweging te zetten.

Hoofdstuk 7

De staatshervorming van 2001

1. Na de vierde staatshervorming

Na 1993 werden de institutionele hervormingen eventjes een halt toegeroepen, maar de relatie tussen Nederlandstaligen en Franstaligen was nog lang niet bekoeld. Met de regelmaat van de klok staken communautaire brandjes de kop op. Vooral aan Vlaamse zijde werd aangedrongen op een verdere uitbouw van de federale staat.

Voor de transfers in de sociale zekerheid stonden centraal in het debat rond de staatshervorming. De medische consumptie in Franstalig België zou immers een stuk duurder uitvallen dan in Vlaanderen. De Volksunie had daarom ten tijde van de Sint-Michielsbesprekingen aangedrongen dat er werk zou gemaakt worden van deze niet objectiveerbare verschillen. Minister van sociale zaken Moureaux gaf daarop de opdracht om jaarlijks een wetenschappelijk rapport op te stellen over de communautaire verschillen in de gezondheidszorg met als doel de uitgaven in Franstalig België onder controle te krijgen.

Aan Franstalige zijde zat men niet op zo'n reeks verslagen te wachten want men vreesde net zoals in de jaren tachtig voor voldongen feiten te worden geplaatst. Toen uit verschillende onderzoeken bleek dat het Franstalig onderwijs een stuk duurder was dan het Vlaamse, drong men aan Vlaamse zijde immers prompt aan op een regionalisering van het onderwijs. Franstalige politici zagen dit scenario zich een tweede keer aftekenen, maar nu met betrekking tot de Sociale Zekerheid. Maar de commissie Jadot, die de transfers in de sociale zekerheid moest onderzoeken en die genoemd werd naar de PS-topambtenaar die er voorzitter van was, was in haar rapporten uiteindelijk een stuk milder dan verwacht en zag na een aantal jaar nog nauwelijks verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië. Waarop vanuit Vlaamse hoek gewezen werd op het eenzijdige karakter van de onderzoeken en het probleem van de transfers in de sociale zekerheid verlegd werd van de uitgaven- naar de inkomstzijde.

Ondanks dit debat kwamen in de regeerverklaring van Dehaene II voor de eerste keer sinds jaren geen communautaire prioriteiten voor. De regering zou alle energie gebruiken om de overheidsfinanciën te saneren teneinde de Maastrichtnormen te kunnen halen en tot de Eurozone toe te treden. Dehaene II was opnieuw een regering van christen-democraten en socialisten die aan de macht was gekomen na de parlementsverkiezingen van 21 mei 1995. Nationaal gaven de resultaten verlies aan voor de meerderheidspartijen, maar niet op zo'n manier dat ze niet langer over een meerderheid zouden beschikken. Het was duidelijk dat er zo goed mogelijk zou geprobeerd worden om de vorige rooms-rode coalitie verder te zetten. Dehaene werd door Koning Albert dan ook meteen als formateur aangeduid. Op 18 juni, iets minder dan een maand na de verkiezingen, kon de regering Dehaene II aan de slag. Ook in alle deelparlementen hadden rooms-rode coalities het voor het zeggen (Platel 1996: 514-517).

Zoals reeds gezegd, had Dehaene II had geen communautaire prioriteiten. Wel voorzag de regeerverklaring in de oprichting van een Senaatscommissie met betrekking tot de werking van de nieuwe federale structuren. Uiteindelijk werd geen afzonderlijke commissie opgericht, maar werd gewerkt met

de bestaande *Commissie voor Institutionele Aangelegenheden*. Deze Senaatscommissie zou zich buigen over de evaluatie van de bevoegdheidsverdeling en de coherentie van de bevoegdheidsdomeinen. Het was de bedoeling om zo tot een verdere homogenisering van de bevoegdheden te komen. Deze commissie zou in 1998 een verslag publiceren, maar daarin bleef het bij een opsomming van wat de commissieleden als een onduidelijkheid of gebrek in de werking van de federale instellingen zagen. Er werden slechts heel weinig oplossingen voorgesteld; het verslag bleef dus bij een vaststelling van de hiaten in de staatsstructuur en bevoegdheidsverdeling.

Op het Vlaamse niveau kwam er in de periode 1995-1999 wel één en ander in beweging. Vlaams minister-president Van Den Brande stelde in februari 1996 zijn "schrikkelnota" voor die als basis moest dienen voor de houding van de Vlaamse regering over de verdere staatkundige evolutie van België en was bedoeld om de federale regering wat op te jagen. In de nota werd prioriteit gegeven aan de verbetering en verruiming van verworven bevoegdheden, eerder dan het verwerven van de restbevoegdheden (Craeghs 1997:599).

De schrikkelnota lag aan de basis van de werkzaamheden van de Commissie voor staatshervorming van het Vlaams Parlement, die uiteindelijk uitmondde in vijf resoluties voor de volgende staatshervorming. De 5 resoluties, die werden aangenomen op 3 maart 1999, handelden over het volgende:

- 1) Algemene Vlaamse doelstellingen voor een volgende staatshervorming: Hierin wordt gepleit voor een 2 + 2 federalisme bestaande uit een Vlaamse en een Franstalige deelstaat met daarnaast twee kleinere entiteiten, nl. Brussel en de Duitstalige Gemeenschap.
- 2) Uitbouw van financiële en fiscale autonomie: de personenbelasting moet overkomen naar de gemeenschappen. Daarbij moet voor Brussel een aangepaste regeling worden uitgewerkt. Indien de federale overheid niet meer rond komt met haar eigen belastingen (BTW + vennootschapsbelasting) kan een sprake zijn van een gedeelde bevoegdheid over de personenbelasting.
- 3) Brussel: een sterkere institutionele band tussen Brussel en Vlaanderen met o.a. de rechtstreekse verkiezing van de Brusselse leden van het Vlaams parlement.
- 4) Het tot stand brengen van meer coherente bevoegdheidspakketten wat o.a. de regionalisering van de sociale zekerheid inhoudt.
- 5) Een aantal losse verzuchtingen: o.a. het respecteren van het territorialiteitsbeginsel, het principe van niet-inmenging, de deelstaten betrekken bij de voordrachten voor het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en het Rekenhof en bij de benoeming van magistraten.

Deze resoluties kregen hadden een vrij ruim draagvlak in Vlaanderen en werden integraal aanvaard door Volksunie, CVP en VLD. De SP nam vier van de vijf resoluties aan. Enkel de vierde resolutie kon de SP niet goedkeuren omdat die ook het einde van de interpersoonlijke solidariteit verving door een solidariteit tussen de deelstaten. Voor de SP kon de normering en de toepassing van de sociale zekerheidssectoren worden geregionaliseerd, maar moest de financiering federaal blijven. Agalev onthield zich over de hele lijn en het Vlaams Blok, dat zich enkel in een separatistische oplossing kan vinden, verliet het parlementaire halfroond nog voor de stemming begon.

De Franstaligen keurden de resoluties openlijk af. Zowel in het parlement van de Franse Gemeenschap als in het Waalse parlement werden resoluties goedgekeurd waarin men zich keerde tegen de resoluties van het Vlaams parlement en waarin een veroordeling werd uitgesproken over het feit dat "vroegere akkoorden stelselmatig op de helling worden gezet, waardoor in het land een klimaat van chronische instabiliteit ontstaat." (Deweerd 2000:212). De Franstalige partijen lieten verstaan dat zij niet zouden instemmen met een nieuwe ronde staatshervorming en weigerden in dat opzicht de verklaring tot herziening van de Grondwet goed te keuren. Uiteindelijk stemden ze wel in met de herzieningsverklaring, maar alle communautaire artikelen werden uit de lijst geweerd. De Vlaamse oppositie

verweet CVP en SP te plooiën voor de Franstalige chantage, maar de CVP beweerde dat de staatshervorming ook kon gebeuren zonder de grondwet te wijzigen. Een wijziging van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen zou kunnen volstaan (Deweerd 2000:182).

2. Naar een vijfde staatshervorming

Regeringsvorming en regeerakkoord

De verkiezingen van 13 juni 1999, die in volle dioxinecrisis werden gehouden, toonden een verlies voor de rooms-rode coalitie, een sterke winst voor groenen en Vlaams Blok én een beperkte vooruitgang voor de liberalen. Louis Michel werd op 15 juni aangesteld tot informateur, op 23 juni gaf hij die opdracht al terug aan de Koning, die daarop Guy Verhofstadt als formateur aanstelde. Die wilde de formatie niet in gevaar brengen met lange communautaire onderhandelingen want hij wilde voor het eerst sinds 1958 zonder de christendemocraten regeren. Het paarsgroene kabinet Verhofstadt was op 12 juli een feit. Ook in de regionale parlementen werden paarsgroene coalities gevormd. De Duitstalige Gemeenschap was de enige die verder ging met een rooms-rood kabinet.

Het regeerakkoord van de Verhofstadt I voorzag de oprichting van een paritair samengestelde Intergouvernementele en Interparlementaire Conferentie voor Institutionele Vernieuwing, die verdere stappen in de staatshervorming zou moeten voorbereiden (Deweerd 2000:191). Met deze conferentie bereikte men een compromis tussen de Franstalige wens om de regeringsvorming niet te laten afhangen van institutionele hervormingen en de eis van de Volksunie om de staatshervorming verder uit te diepen. De Vlaams-nationalisten maakten geen deel uit van de federale meerderheid, maar waren noodzakelijk om paars-groen ook op het Vlaamse niveau door te trekken. De Volksunie maakte van deze positie gebruik om de staatshervorming op de federale agenda te plaatsen.

De taken van de conferentie werden als volgt omschreven: een evaluatie van de werking van de structuren van de federale staat, en de formulering van voorstellen tot aanpassing van de regelgeving in verband met de financiering en werking van de instellingen. Een aantal beladen dossiers in deze context waren: de fiscale autonomie, de communautarisering van de gezondheidszorgen, de Franstalige eis over de intrekking van de rondzendbrief Peeters, en de ratificatie van het verdrag voor de bescherming van de minderheden van de Raad van Europa. Het regeerakkoord van de federale regering voorzag geen tijdslimiet voor de werkzaamheden van de conferentie. Voor wat betreft Brussel voorzag het federale regeerakkoord dat de voorziene (federale) conferentie ook oplossingen zal uitvoeren die weerhouden werden door vertegenwoordigers van de twee gemeenschappen in Brussel, "om een harmonieus samenleven van beide gemeenschappen te verbeteren en een blokkering van beide instellingen te vermijden." Gevolg hiervan was dat de onderhandelaars over de vorming van een Brusselse regering ook afspraken een Brusselse mini-costa op te richten (Ingelaere 2001:189-190).

De samenstelling en werking van de Costa

De Intergouvernementele en Interparlementaire conferentie voor Institutionele Vernieuwing werd door de Vlaamse pers al snel omgedoopt tot conferentie voor de staatshervorming, kortweg Costa. De Conferentie ging van start op 20 oktober 1999 en was samengesteld uit 31 leden: 15 Nederlandstaligen, 15 Franstaligen en 1 Duitstalige. Er werden twee co-voorzitters van de conferentie aangeduid: Patrick Vankrunkelsven (VU) en Philippe Moureaux (PS).

De Costa besliste al gauw te gaan werken met twee werkgroepen. In de ene zou men zich bezighouden met bevoegdheidsproblemen en de andere zou werken rond een aantal financieringsvraagstukken.

Terwijl de werkgroep rond de bevoegdheden relatief goed werkte, was deze rond de financieringsvraagstukken eigenlijk een doodgeboren kind. Immers, het conflict tussen Franstaligen en Vlamingen in verband met een aanpassing van de verdeelsleutel van de onderwijsdotaties was al een tijdje hangende en ondermijnde de werkzaamheden.

Sint-Elooisakkoord

Het probleem had betrekking op de nieuwe verdeelsleutel voor BTW-ontvangsten die de Vlaamse en Franse gemeenschap kregen om hun onderwijs te financieren. Volgens de financieringswet van 1989 werden deze middelen tot en met 1999 forfaitair verdeeld; de Vlaamse Gemeenschap kreeg 57,55% van de totaal doorgestorte BTW-ontvangsten en de Franse Gemeenschap 42,45%. Vanaf 1999 zou dit geld via objectieve criteria moeten verdeeld worden. De Franstaligen stelden voor om dit te doen op basis van het aantal leerlingen in het basis- en secundair onderwijs. De Vlaamse partijen vonden dit geen geschikt verdelingscriterium omdat het Franstalig onderwijs een pak meer zittenblijvers telde en op die manier het Vlaamse onderwijs benadeeld zou worden. Zij schoven daarom het aantal -18 jarigen als verdeelsleutel naar voren.

Franstaligen en Vlamingen weken niet van hun standpunt met als gevolg dat deze kwestie niet opgelost raakte tijdens Dehaene II en dus over de verkiezingen van 1999 werd gelicht. Aan Vlaamse zijde zag men dit graag gebeuren want men hoopte de verdeling van de onderwijsdotatie te gebruiken als lokmiddel om de Franstaligen rond de tafel te krijgen om een verdere staatshervorming te onderhandelen. Tijdens de regeringsonderhandelingen voor Verhofstadt I dacht de Volksunie hiermee het ultieme drukkingmiddel in handen te hebben om de Franstaligen tot toegevingen te dwingen. Het noodlijdende Franstalig onderwijs was voor hen een joker bij uitstek. Dat Verhofstadt deze troefkaart zomaar uit handen gaf om zijn paars-groene regering in stelling te brengen, brak voorzitter Vankrunkelsven dan ook zwaar op.

Tijdens de formatiegesprekken zou Verhofstadt de Franstaligen zonder tegenprestatie 60 miljoen euro extra toegezegd hebben voor de Franse Gemeenschap waardoor het Franstalig onderwijs uit de problemen was. Verhofstadt ontkende dat, maar verschillende onderhandelaars verklaarden dat er wel degelijk afspraken waren gemaakt rond het objectief criterium dat als verdeelsleutel zou worden gehanteerd. De onderhandelaars waren overeengekomen dat men hiervoor het aantal leerlingen tussen 6 en 18 jaar zou nemen. Wat in de praktijk neerkwam op een verschuiving van 60 miljoen euro van de Vlaamse naar de Franse Gemeenschap.

De Vlaamse regering, met de VU op kop, vond dat dit echter niet zonder tegenprestatie kon gebeuren. Om tegemoet te komen aan de Vlaamse en Franstalige verzuchtingen werkte Verhofstadt daarop een *package deal* uit. De onderwijsdotatie zou worden verdeeld volgens het aantal leerlingen van 6 tot en met 17 jaar. Daardoor zou de Franse Gemeenschap slechts 42,5 miljoen euro extra krijgen in plaats van de beloofde 60 miljoen. Om deze minderinkomst te compenseren zou de dotatie voor buitenlandse studenten verhoogd worden waardoor beide gemeenschappen 17,5 miljoen euro extra zouden krijgen. Om het Vlaamse inkomstenverlies te compenseren zou het federale krediet voor tewerkstellingsprogramma's waarop de gewesten trekkingsrechten hadden, verhoogd worden. Aangezien gewest en gemeenschap in Vlaanderen één zijn, werd zo het inkomensverlies uit BTW-gelden weggewerkt voor de Vlaamse Gemeenschap. Bovendien kwam de regering overeen dat Vlaanderen afcentiemen mocht toekennen op de personenbelasting.

De federale regering en de gemeenschapsregeringen bereikte een akkoord over dit voorstel, maar het verlies van de troefkaart (het noodlijdende Franstalig onderwijs) die de Vlaamse partijen voor de verkiezingen in handen hadden, bleef knagen bij de Volksunie. Vankrunkelsven eistte daarom dat de herziening van de verdeelsleutel slechts voor één jaar zou gelden opdat die als pasmunt zou kunnen

gebruikt worden om een herziening van de financieringswet af te dwingen. De Vlaamse regeringspartners werden onder druk gezet om deze eis op het federale niveau hard te maken, maar wezen het VU-voorstel af. Er werd wel afgesproken dat de Vlaamse partijen in het federale parlement een wet zouden goedkeuren die de verdeling van de onderwijsdotatie annuleert indien in de loop van 2001 zou blijken dat er geen akkoord mogelijk was over fiscale autonomie voor de deelstaten. De VU aanvaarde deze beslissing als een voldoende hefboom om fiscale autonomie af te dwingen en stapte niet uit de Vlaamse regering (Deweerd 2000:215-221).

Hermesakkoord

Ook de werkgroep rond de bevoegdheden raakte in het slop. Het was duidelijk dat er binnen de Costa geen vergelijk zou gevonden worden over de regionalisering van landbouw en buitenlandse handel. Vooral over deze laatste bevoegdheid werd fel gediscussieerd waarbij de PRL zich afkerig toonde tegenover een regionalisering. De Franstalige liberalen vreesden onder andere dat de rol van prins Filip als delegatieleider van de buitenlandse handelsmissie zou uitgespeeld raken indien deze bevoegdheid aan de gewesten werd overgedragen. Op aandringen van Vankrunkelsven trok de federale regering het dossier naar zich toe en op 5 april 2000 bereikte het federale kabinet een akkoord waarbij landbouw en buitenlandse handel gewestbevoegdheden zouden worden.

Lambermontakkoord

Na het Hermesakkoord bleef de regering Verhofstadt verder de touwtjes in handen houden met betrekking tot de staatshervorming; de Costa was definitief begraven als onderhandelingsplatform. Dit mondde uiteindelijk uit in het Lambermontakkoord en later het Lambermont-bis akkoord.

Het Lambermontakkoord kwam tot stand tijdens de onderhandelingen over de regeringsverklaring van oktober 2000. De regering bereikte op 16 oktober 2000 een communautair compromis, dat handelde over de splitsing van het departement ontwikkelingssamenwerking (vanaf 2004), een ruime fiscale autonomie voor de deelstaten, en de overheveling van de gemeente- en provinciewet naar de gewesten. Dit laatste was eigenlijk al afgesproken tijdens de staatshervorming van 1993, maar miste nog steeds concrete uitwerking. Het akkoord was enkel mogelijk omdat de Franse Gemeenschap ook na het Sint-Elooisakkoord nog financiële problemen kende en op basis daarvan wel met de Vlaamse partijen rond tafel wilde zitten om een nieuwe ronde staatshervorming te onderhandelen.

Het Lambermont-bis akkoord is een tekstuele aanpassing en bijwerking van de voorgaande akkoorden, op het moment dat deze in wetsontwerpen moesten gegoten worden om in het parlement te brengen. Om zeker te zijn van een tweederde meerderheid in het parlement, startte de regering onderhandelingen met onder andere Bert Anciaux en Patrick Vankrunkelsven van de toenmalige Volksunie. Op 23 januari 2001 wordt Lambermont-bis voorgesteld. De krachtlijnen van Lambermont-bis waren: 1) fiscale autonomie voor de gewesten; 2) overheveling van de provincie- en gemeentewet naar de gewesten; 3) federalisering van verschillende "nationale" departementen.

Schizofrene Volksunie

Voor de goedkeuring van het Lambermontakkoord was de paarsgroene regering aangewezen op de stemmen van de Volksunie in de Kamer. Aanvankelijk werd het Lambermontakkoord met ruime meerderheid goedgekeurd. Op het VU-partijbestuur van 17 oktober viel geen enkele tegenstem en slechts twee onthoudingen op te tekenen (Deweerd 2001:266), maar toen de Lambermontafspraken in concrete wetteksten werden gegoten rees plots verzet. Enkele parlementsleden waaronder Frieda Brepoels en VU-voorzitter Geert Bourgeois stelden zich kritischer op tegenover het Lambermont-akkoord

en dreigden de tweederdemeerderheid die de paarsgroene regering nodig had in gevaar te brengen. Dit verzet stond niet los van de richtingenstrijd die binnen de partij gaande was en waarbij deze Oranjehofgroep ook afwijzend stond tegenover de vernieuwingsbeweging ID21 van Bert Anciaux en het links-liberale maatschappelijke project dat deze vernieuwers voorstonden.

Premier Verhofstadt verklaarde nochtans dat de wetteksten scrupuleus het Lambermontakkoord vertaalden, maar de vier opstandige VU-parlementsleden meenden dat er te veel aanpassingen waren gebeurd ten opzichte van het origineel akkoord. Zo spraken ze van een beknotting van de al beperkte fiscale autonomie, de uitholling van het toezicht van de gewesten op de gemeenten en de voor Vlaanderen ongunstige verdeelsleutel m.b.t. de landbouwmiddelen (Deweert 2002b:371-372).

Het eigengereide optreden van Bourgeois lokte heel wat kritiek uit binnen de partij waarop Bourgeois besloot om ontslag te nemen als partijvoorzitter. Zijn verzet hield echter aan waarop de regering Verhofstadt onderhandelingen begon met de vier dissidente VU-kamerleden in de hoop zeker aan een tweederde meerderheid te geraken als er de Lambermonthervormingen moest gestemd worden. Toenmalig VLD-voorzitter De Gucht kon Bourgeois bijna over de streep halen, maar deze laatste liet zijn definitieve oordeel uiteindelijk afhangen van de resultaten van de Brusselse Costa. Het Lombardakkoord dat daaruit voortkwam bleek uiteindelijk onvoldoende voor de Oranjehofgroep. De regering begon daarom steeds meer in de richting van de PSC te kijken om deze staatshervorming door het parlement te loodsen en een regeringscrisis te vermijden. Met het EU-voorzitterschap voor de deur wenste men dergelijke chaos ten allen prijze te vermijden (Deweert 2002b:383).

'De bocht van Milquet'

De PSC had zich altijd sterk verzet tegen de Lambermonthervormingen, maar deed de deur voor eventuele heronderhandelingen nooit helemaal dicht. De meerderheidspartijen probeerden de Franstalige christen-democraten daarom te verleiden zonder de "loyale" Volksunie-kamerleden te veel te schofferen met "vlaamsvijandige" toegevingen. In eerste instantie werd er over het financieringsluik een vergelijk gevonden met de PSC en in tweede instantie verzetten de Franstalige christendemocraten zich ook niet langer meer tegen het bevoegdheidsluik van de staatshervorming. Dat "Madame Non" uiteindelijk "ja" zegde tegen een staatshervorming kwam destijds bij CD&V hard aan.

De PSC zou het financiële gedeelte enkel goedkeuren als er federaal heronderhandeld zou worden over het Lambermontakkoord en er duidelijke afspraken zouden worden gemaakt rond het extra geld dat als gevolg van deze hervormingen naar de Franse Gemeenschap zou vloeien. De PSC kreeg daarop met het Sint-Bonifatiusakkoord (5 juni 2001) de belofte van MR, PS en Ecolo dat een deel van het geld ook het Franstalig vrij onderwijs ten goede zou komen. Dat er vanuit het Franstalig vrij onderwijs en de christelijke vakbond bij de PSC op aangedrongen werd om het financieringsakkoord goed te keuren, leek de partij te doen bijdraaien. De PSC wenste natuurlijk niet als de doodgraver van het Franstalig onderwijs te worden afgeschilderd, maar bleef niettemin met de voet op de rem staan. Enkel als er ook een aantal amendementen aan het financieringsontwerp zouden worden toegevoegd, zou PSC met het financieringsluik instemmen. Dat gebeurde en het eerste deel van de Lambermonthervorming werd door de onthoudingen van de PSC een feit.

Maar voor de federale regering was daarmee de kous niet af. Milquet liet immers verstaan dat de goedkeuring van het financieringsluik niet automatisch betekende dat ook het bevoegdheidsluik zou worden goedgekeurd. Om hiervoor de vereiste meerderheid te bekomen drong Milquet aan op een "gebaar" van premier Verhofstadt. Hieronder verstond zij de ratificatie van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over de bescherming van nationale minderheden, maar verder werden in de pers ook de topbenoeming van PSC-kamerfractieleider Poncelet bij de Europese Ruimtevaartorganisatie

(ESA) en de oprichting van het Brusselfonds⁶³ als gestes aanzien om de Franstalige christen-democraten gunstig te stemmen.

Nadat Verhofstadt verklaarde dat België het Kaderverdrag zou ondertekenen, lag de weg naar de goedkeuring van de bevoegdheidswet open. Er werd evenwel gestipuleerd dat de toepassing ervan "geen afbreuk doet aan de grondwettelijke bepalingen, garanties of beginselen en evenmin aan de wetgevende normen die op het ogenblik het taalgebruik regelen." De premier liet ook duidelijk verstaan dat de ratificatie van het minderhedenverdrag een zaak was van de parlementen (Deweerd 2002b:383-390).

Op 29 juni 2001 werd met hulp van de PSC uiteindelijk ook de bijzondere wet over de bevoegdheids-overdracht goedgekeurd. Deze "bocht van Milquet" liet binnen de Vlaamse christen-democratische partij diepe sporen na. Temeer omdat de PSC zich altijd als één van de meest kritische opposanten van het Lambermont-akkoord had laten gelden. Toen in de wandelgangen van het federale parlement al over de bocht werd onderhandeld maakte Poncelet nog in de Kamer nog brandhout van de op til staande staatshervorming. "Door nu te capituleren hebben de Franstalige partijen van de meerderheid zichzelf veroordeeld om morgen de allerlaatste stappen te zetten die Vlaanderen naar zijn onafhankelijkheid zullen leiden", liet de PSC-fractieleider verstaan zes uur voor de goedkeuring van de financieringswet die ook zijn partij zou steunen. CD&V dacht dat ze er eindelijk in geslaagd was om de regering Verhofstadt een voetje te lichten, maar werd in haar plannen gedwarsboemd door haar ideologische zusterpartij in het zuiden van het land. De vlaamse christen-democraten voelden dit manoeuvre aan als een dolksteek in de rug en binnen de partij was bij sommigen te horen dat "als zij voor Wallonië kiezen, wij definitief voor Vlaanderen gaan."

De geplande splitsing van de gemeenschappelijke studiedienst CEPES kwam er alleszins door in een stroomversnelling. In elk geval wordt in deze episode de aanzet gezien voor de communautaire radicalisering die zich binnen CD&V nadien voordeed.

3. Inhoud Lambermontakkoord

Bevoegdheden

Landbouw en zeevisserij worden geregionaliseerd met uitzondering van alles wat met voedselveiligheid te maken heeft. Daarvoor blijft het Federale Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen bevoegd. Verder blijven ook het prijs- en inkomensbeleid, het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB) en de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers federale materie. Ook enkele federale landbouwinstellingen werden aan de gewesten overgedragen. De nationale plantentuin van Meise wordt aan de Vlaamse gemeenschap overgedragen zodra daarover een samenwerkingsakkoord is gesloten met de Franse gemeenschap (Ingelaere 2001:202-203).

Ook buitenlandse handel werd een gewestbevoegdheid. De Belgische dienst voor Buitenlandse handel werd vervangen door een interfederaal Agentschap dat samengesteld wordt uit vertegenwoordigers van de gewesten, de federale overheid en de privé-sector. Het zal gezamenlijke missies organiseren op initiatief van één of meerder gewesten of de federale overheid (Ingelaere 2001:205-207).

Vanaf 2004 zouden de gewesten en de gemeenschappen bevoegd worden voor de onderdelen van ontwikkelingssamenwerking die bij hun bevoegdheden aansluiten. SP en vooral Agalev waren geen

⁶³Om zijn hoofdstedelijke en internationale functie te kunnen vervullen krijgt Brussel jaarlijks 75 miljoen euro van de federale overheid. Het geld dat op het einde van het jaar niet is opgebruikt, gaat daarbij verloren. Met de oprichting van het Brusselfonds gaan de niet-gebruikte gelden niet verloren en kunnen ze later gebruikt worden.

voorzitters van de regionalisering omdat zij de spreiding van het budget nadelig achten voor de hulpbehoevende landen. De Volksunie was grote voorstander van de regionalisering en ook de PS wilde dit graag. Toenmalig Waals minister-president Van Cauwenberghe zou tijdens de onderhandelingen over de staatshervorming de splitsing geëist hebben om van het ongebonden karakter van de hulp, dat bepaalde Vlaamse partijen hoog in het vaandel dragen, af te geraken. De Franstalige partijen blijken minder scrupules te hebben om bedrijven mee te laten genieten van compensaties voor de geleverde ontwikkelingshulp (Deweerd 2001:264).

Ten slotte werden bij de Lambermonthervorming ook de provincie- en gemeentewet geregionaliseerd. Voortaan konden de gewesten zelf de organisatie van het lokale bestuur regelen met uitzondering van de bepalingen die in de Pacificatiewet worden opgesomd.

Fiscale autonomie

Het Lambermontakkoord paste ook de bijzondere financieringswet uit 1989 aan. Het doel van deze aanpassing was tweeledig. Het diende ten eerste om de fiscale autonomie te verruimen en ten tweede om de gemeenschappen te herfinancieren.

- Regionalisering van de gewestbelastingen, nl. onroerende voorheffing, successierechten, registratierechten, belasting op spelen weddenschappen en automatische ontspanningstoestellen, openingsbelasting op dranklijsterijen en verkeersbelasting. De gewesten mogen vrij de heffingsgrondslag, de aanslagvoeten en de vrijstellingen bepalen.
- Ook aanverwante belastingen zoals de belasting op inverkeerstelling, het eurovignet, het registratierecht op hypotheek, en de schenkingsrechten worden geregionaliseerd.
- Kijk-en luistergeld wordt van een onechte gemeenschapsbelasting omgevormd tot een gewestbelasting. Ter compensatie krijgen de gemeenschappen een aanvullende dotatie.
- De gewesten krijgen de mogelijkheid om afcentiemen toe te staan of opcentiemen te heffen op de personenbelasting. Het totaalbedrag van de korting of opcentiemen mag niet meer zijn dan 6,75% van de totale opbrengst van de personenbelasting in het desbetreffende gewest.

4. Inhoud Lombardakkoord

Brusselse leden Vlaams Parlement

Tot de Lombardhervormingen vervulden de zes eerst verkozen Vlaamse leden van de Brussels Hoofdstedelijke raad een dubbelmandaat door ook in het Vlaams Parlement te zetelen. Vanaf 2004 zouden deze zes Brusselaars rechtstreeks verkozen worden voor het Vlaams Parlement. Op die manier maakte men een einde aan de grote werklast die een dubbelmandaat met zich meebrengt. Bovendien hoopte men zo ook de band tussen Vlaanderen en Brussel te versterken.

Nog steeds mogen deze Brusselse leden tijdens de plenaire zittingen van het Vlaams Parlement enkel meestemmen over gemeenschapsbevoegdheden. In de commissies, die "slechts" voorbereidend werk doen, werd om pragmatische redenen gekozen om de Brusselaars wel stemrecht te geven in gewestmateries.

Brusselse Hoofdstedelijke Raad

Het aantal zetels in de Brussels Hoofdstedelijke Raad werd verhoogd met 14 en ging van 75 naar 89. Daarvan gaan er gegarandeerd 72 naar de Franse taalgroep en 17 naar de Nederlandse taalgroep. Bij

de verkiezingen van 1999 konden de Franstaligen nog aanspraak maken op 64 zetels, de Vlaamse partijen veroverden toen slechts 11 zetels.

VGC

De Vlaamse gemeenschapscommissie bestaat uit alle leden van de Nederlandse taalgroep in de Brussels Hoofdstedelijke Raad. Dat maakt dat de VGC voortaan 17 leden zou tellen. Bovendien was het de bedoeling dat deze instelling er 5 extra leden zou verkrijgen. Dit zouden de vijf eerste niet-verkozen kandidaten zijn op de Vlaamse lijsten voor de verkiezingen van de Brussels Hoofdstedelijke Raad, maar aangewezen op basis van verkiezingen voor het Vlaamse Parlement. Deze regeling werd uiteindelijk door het Grondwettelijk Hof verworpen (cf. infra) waardoor de VGC slechts 17 leden telt.

Dubbele meerderheid en ABS

Op Belgisch niveau zijn de Franstaligen in de minderheid en vormen de Nederlandstaligen de meerderheid. Het gevaar bestond dus dat de Franstaligen onderworpen zouden worden aan een Nederlandstalige meerderheid. Om dit te voorkomen drong men aan op beschermingsmaatregelen (alarmbelprocedure, communautaire meerderheid, pariteit regering). Brussel is het spiegelbeeld van het federale politieke niveau en daar liggen de verhoudingen net andersom: de Franstaligen zijn er numeriek in de meerderheid ten opzichte van de Nederlandstaligen. Omgekeerd aan het federale niveau moesten hier dus beschermingsmaatregelen komen voor de Nederlandstalige minderheid. De *dubbele meerderheid* is een van die beschermingsmaatregelen. D.w.z. dat voor bepaalde beslissingen in de Brusselse instellingen een meerderheid nodig is van het gehele Parlement én een meerderheid binnen elke taalgroep. Dit is in het voordeel van de kleinste (Nederlandstalige) taalgroep.

Concreet was de dubbele meerderheid aanvankelijk van toepassing op wijzigingen van het reglement van de Brussels hoofdstedelijke raad. Daarnaast was ook voor elke stemming binnen de GGC (het aannemen van bipersoonsgebonden ordonnanties) een meerderheid van stemmen in elke taalgroep vereist.

Uitbreiding dubbele meerderheid in Lombard

Eén van de belangrijke onderdelen van het Lombardakkoord, het Brussel-luik van vorige staatshervorming, is het zogenaamde anti-blokkeringssysteem.⁶⁴ Het is gericht tegen een blokkering van de Brusselse instellingen door het toenmalige Vlaams Blok. Men vreesde immers dat het VB tijdens de gewestverkiezingen van 2004 de meerderheid in de Nederlandstalige taalgroep zou halen. In het Lombardakkoord wou men deze situatie voorzien en een regeling uitwerken om die ev. blokkering te omzeilen. Het politieke Lombardakkoord werd bijna woordelijk in wetteksten omgezet. Het anti-blokkeringssysteem is dus een geheel van regels in de Bijzondere Brusselwet, zoals gewijzigd door de Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen, dat erop gericht is een mogelijke blokkering van de Brusselse instellingen door het Vlaams Blok te vermijden.

De regel van de vereiste meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van het Brussels Parlement en van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), was voor de vijfde staatshervorming zoals reeds opgemerkt voorgeschreven voor:

- de wijziging van het reglement van de Raad (dus in het Brussels Parlement);

⁶⁴Zie: <http://www.law.kuleuven.be/jura/39n2/bourgeois.htm> Let wel, deze bijdrage dateert van voor de uitspraken van het Grondwettelijk Hof. In deze tekst worden evenwel nog andere aspecten van het Lombardakkoord helder beschreven.

- de aanneming van de bipersoonsgebonden ordonnanties (dus in de GGC).

In het zogenaamde Lombardakkoord is deze regel uitgebreid tot:

- de gewestelijke ordonnanties die aangelegenheden regelen, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, 1° tot 5° BWHI inzake ondergeschikte besturen.

Dit laatste was nodig omdat met het Lambermontakkoord de Gewesten bevoegd werden voor de steden (regionalisering van gemeente- en provinciewet). Lees: het Brussels Gewest werd bevoegd voor de 19 gemeenten van dat Gewest. Dus wilden de Vlamingen dat ook voor normen ter zake de dubbele meerderheid nodig was opdat ze de positie van de Vlamingen in die gemeenten optimaal zouden kunnen beschermen.

Deze regel van de dubbele meerderheid houdt niet in dat deze normen alleen rechtsgeldig tot stand komen op voorwaarde dat in elke taalgroep een absolute meerderheid van alle zetelende leden aanwezig is en een volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor het ontwerp of voorstel is. Alleen deze laatste absolute meerderheid van geldig uitgebrachte stemmen in elke taalgroep is vereist, naast een absolute meerderheid van aanwezigen in het geheel van de Raad.

Uitholling dubbele meerderheid door anti-blokking

Tegelijkertijd met de uitbreiding van de regels waarvoor de dubbele meerderheid een *conditio sine qua is*, is het vereiste van de dubbele meerderheid in de drie voornoemde gevallen uitgehold.

In de bijzondere wetsbepalingen werd immers bepaald dat wanneer de meerderheid in elke taalgroep niet is bereikt, overgegaan wordt tot een tweede stemming, die ten vroegste dertig dagen na de eerste stemming mag plaatshebben en waarbij dan, naast de meerderheid van de stemmen in de Raad of in de Verenigde Vergadering van de GGC, *een derde stemmen* in elke taalgroep volstaat. Zo hoopte men te verhinderen dat het Vlaams Blok de Brusselse instellingen zou blokkeren, indien het ooit meer dan de helft van de zitjes van de Nederlandse taalgroep zou "veroveren".⁶⁵

Aanstelling van regeringsleden en staatssecretarissen

Het Lombardakkoord trachtte echter nog op een andere manier een anti-blokkingssysteem in te voeren, nl. met betrekking tot de benoeming van de leden van de Brusselse regering. Voor de verkiezing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, was tot nog toe in twee mogelijke, subsidiaire scenario's voorzien.

Situatie voor het Lombardakkoord:

1. Indien een akkoord werd bereikt tussen de meerderheid van beide taalgroepen – meteen de volstreekte meerderheid van het Brussels Parlement – kon één gemeenschappelijke lijst ingediend worden, waardoor de voorgedragen kandidaten verkozen waren, en de eerst voorgedragen kandidaat meteen tot voorzitter van de Regering was aangesteld. Dit scenario vertrekt van de hypothese dat er op de dag van de verkiezing van het Brussels Parlement, of ten laatste vijftien dagen erna, overeenstemming gevonden wordt tussen de toekomstige Nederlandstalige en Franstalige coalitiepartners over de aan te wijzen ministers. Het werd tot nog toe bij alle regeringsvormingen na de rechtstreekse verkiezing van het Brussels Parlement, toegepast (verkiezingen van 1989,

⁶⁵Deze procedure werd niet vernietigd door het Grondwettelijk Hof (Zie arrest 25 maart 2003: B.19.1. tot B.19.10. pp. 79-82).

1995, 1999 en 2004). Deze methode van aanstelling van de regering, die eigenlijk niet echt een formele verkiezing inhoudt, werd in het Lombardakkoord als basissysteem behouden.

- Indien er geen akkoord tot stand kwam, had de verkiezing – dit keer wel formeel – plaats bij geheime stemming in zoveel afzonderlijke stemmingen als er leden te verkiezen zijn. De voorzitter werd dan verkozen bij volstreekte meerderheid van de leden van het Parlement, de overige leden door de respectieve taalgroepen die er elk twee aanwijzen. In dit geval lijkt het weinig twijfel dat de voorzitter tot de Franse taalgroep zal behoren. Dit is trouwens ook het geval in de tot nog toe telkens toegepaste eerste hypothese. Het subsidiair systeem, waarin elk lid van de regering in een afzonderlijke geheime stemming wordt verkozen, geeft de Nederlandse taalgroep wél de garantie op twee ministers. Tot nog toe waren die er steeds, ook al werd telkens het basissysteem van de "gemeenschappelijke" lijst toegepast. Dit bewijst dat deze subsidiaire hypothese als een soort stok achter de deur functioneert. De Franstalige coalitiepartners weten immers dat de leden van de Nederlandstalige meerderheidspartijen nooit een gemeenschappelijke lijst zullen ondertekenen waarop geen twee Nederlandstaligen prijken, aangezien ze in het subsidiair systeem "recht" hebben op twee taalaanhorige ministers.

Situatie na het Lombardakkoord:

- Het eerste scenario blijft ongewijzigd behouden.
- Vanaf 2004 blijft de voorzitter (de premier van de Brusselse regering), bij gebreke van een gemeenschappelijke lijst, verkozen bij volstreekte meerderheid van alle leden van het Brussels Parlement, maar worden de overige vier leden niet meer verkozen door de overeenkomstige taalgroepen in het Parlement, maar ook bij volstreekte meerderheid van de leden van de Raad, mits de voordrachten ondertekend zijn door de volstreekte meerderheid van de leden van taalgroep waartoe zij behoren. Wanneer die meerderheid niet is bereikt, wordt, ten vroegste na dertig dagen, een nieuwe verkiezing gehouden, waarbij dan voordrachten, naar gelang van het geval, moeten ondertekend zijn door de volstreekte meerderheid van de leden van de Franse taalgroep of door de volstreekte meerderheid van de leden van de bijzonder samengestelde VGC (zie infra).

Dezelfde wijziging werd goedgekeurd voor de aanwijzing van de gewestelijke staatssecretarissen.

De reden voor deze wijziging was alweer de vrees voor een blokkering van de Brusselse instellingen: als het Vlaams Blok de meerderheid zou hebben in de Nederlandstalige taalgroep, zou ze de aanstelling van ministers kunnen tegenhouden, en zo ook de vorming van een Brusselse regering. De VGC kreeg in dat geval dus een rol in de aanwijzing van de Nederlandstalige ministers en staatssecretarissen in Brussel. Het ging in dat geval evenwel om een uitgebreide VGC of een bijzonder samengestelde VGC. Door de VGC uit te breiden met 5 leden (die niet verkozen waren bij voorgaande Brusselse gewestverkiezingen) volgens de krachtverhoudingen in de Vlaamse Raad zou de meerderheidspositie van het Vlaams Blok in Brussel verwateren. Men wou die vijf extra leden van de VGC (nl. de eerste vijf Vlaamse niet-verkozenen op de lijst voor het Brussels Parlement) aanduiden op basis van de krachtsverhoudingen van de Vlaamse verkiezingen, omdat men dacht dat het VB het minder goed zou doen in de Vlaamse dan in de Brusselse verkiezingen. Voor de uitbreiding van de VGC werden dus de Vlaamse en niet de Brusselse verkiezingen gebruikt.

Uitspraken Grondwettelijk Hof:

Deze regeling botste op protest van het Grondwettelijk Hof dat de aanstellingsprocedure van deze vijf extra VGC-leden vernietigde.⁶⁶ Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de manier van aanwijzing van

⁶⁶Arrest 25 maart 2003 (zie B.17.1 tot B.17.11 op pp. 73-77)

de vijf bijkomende leden geen enkele band vertoonde met de wil van de Brusselse kiezer bij de gewestverkiezingen. Bijgevolg bestaat de VGC nog steeds uit 17 leden. De vernietiging van deze aanstellingsprocedure maakt dat voor de aanstelling van de Brusselse ministers en staatssecretarissen in feite nog steeds een dubbele meerderheid vereist is. Kortom, dat de situatie van voor het Lambertakkoord de enige geldige is.

Vragen voor komende staatshervorming

Uiteindelijk lijkt de opmars van het Vlaams Blok in Brussel voorbij. Op dit moment bezetten ze 6 van de 17 Nederlandstalige zetels. De vrees voor een blokkering van de Brusselse instellingen is dus verdwenen, of wordt alvast niet meer als zeer waarschijnlijk bevonden. De Nederlandstalige Brusselaars willen daarom een herstel van de originele regeling uit 1989 (dubbele meerderheid) in het Brussels Parlement en in de GGC. Ze willen dus af van die éénderde meerderheid in elke taalgroep in een tweede stemronde.

De Franstaligen daarentegen, dringen aan op andere regeling voor de aanstelling van de Brusselse ministers en staatssecretarissen.⁶⁷ Immers, de wijze waarop de vijf extra leden van de VGC werden aangeduid, werd vernietigd. Indien geen enkele wetgevende maatregel wordt genomen, zullen die vijf leden moeten worden aangewezen zonder dat men weet door wie en hoe. Indien het dus ooit tot een tweede voordracht komt voor de benoeming van de Brusselse ministers en staatssecretarissen, rijst er een fundamenteel probleem.

De Franstaligen stellen daarom het volgende voor:

1. Het eerste scenario blijft ongewijzigd behouden.
2. De voorzitter wordt bij gebreke van een gemeenschappelijke lijst verkozen bij volstrekte meerderheid van alle leden van het Brussels Parlement. De overige vier leden worden ook verkozen bij volstrekte meerderheid van de leden van de Raad, mits de voordrachten ondertekend zijn door de volstrekte meerderheid van de leden van taalgroep waartoe zij behoren. Wanneer die meerderheid niet is bereikt, wordt, ten vroegste na dertig dagen, een nieuwe verkiezing gehouden, waarbij dan voordrachten, naar gelang van het geval, moeten gesteund zijn door slechts éénderde van de betrokken taalgroep.

Samen met deze benoemingsprocedure wordt in het Franstalige voorstel ook de bijzonder samengestelde VGC uit de Brusselwet geschrapt. Op die manier is ook het probleem dat het Grondwettelijk Hof had met de benoemingswijze van de extra VGC-leden van de baan.

Financieel luik

In ruil voor maatregelen ten voordele van de Vlaamse Brusselaars werden de Franstaligen financieel beloofd door het budget voor gemeenschapsbevoegdheden in Brussel stevig op te trekken:

- Er komt een verhoging van de trekkingsrechten van de VGC en de COCOF op de gewestbegroting.
- De COCOF en de VGC kregen vanaf 2002 een jaarlijkse dotatie van de federale overheid (+/- 25 miljoen euro).

Daarnaast werd ook het Brusselfonds opgericht (cf. supra) en keert de federale overheid jaarlijks +/- 25 miljoen euro uit aan het hoofdstedelijk Gewest. Dit geld wordt dan verdeeld onder de Brusselse

⁶⁷Parlementair Document 51K0887 (10/03/2004)

gemeenten die een Nederlandstalige schepen of OCMW-voorzitter in hun schepencollege opnemen. Aan het Nederlandstalige schepenambt zijn geen inhoudelijke verplichtingen verbonden.

Hoofdstuk 8

Het einde van de consensus?

1. Communautaire politiek na Lambermont

'Non!'

De Franstalige partijen aanvaardden de Lambermonthervormingen enkel en alleen omdat de Franse gemeenschap in geldnood zat. Door toe te staan dat er extra financiële middelen voor het Franstalig onderwijs kwamen, konden de Vlaamse partijen een nieuwe stap in de staatsvorming afdwingen. "Geld in ruil voor een staatsvorming", dat was de toverformule die de paars-groene regering in 2001 toepaste. Wanneer de grootste financiële noden gelenigd waren, bleef enkel de Vlaamse vraag bestaan.

In 2002 schreven zowel VLD als CD&V het confederalisme in hun officiële partijprogramma's. Daarmee gaven ze te kennen dat het staatsvormingsproces voor hen nog verre van ten einde was. De Franstaligen verklaarden echter meermaals dat zij geen vragende partij waren om nog verder de staat te hervormen. Ze reageerden dan ook afwijzend op deze confederalistische opwellingen en spraken een categoriek "non" uit.

Duitstalige gemeenschap

Tegenover de Duitstaligen waren de Franstaligen iets toegeeflijker. Na moeizame onderhandelingen sloten de Waalse regering en de regering van de Duitstalige gemeenschap op 21 januari 2004 een akkoord waardoor de Duitstalige gemeenschap bevoegd werd voor de uitoefening van het toezicht op de gemeenten. De Duitse gemeenschap oefende al sinds 1994 de gewestbevoegdheid uit m.b.t. de monumenten- en landschapszorg (behalve uitgravingen) en in 2000 verhuisde tewerkstellingsbeleid van Namen naar Eupen. Dit was een uitvoering van artikel 139 van de Grondwet waarin wordt gesteld dat het Waalse gewest langs bilaterale weg bevoegdheden kan afdragen aan de Duitstalige gemeenschap.

Het parlement van de Duitstalige Gemeenschap had in 2004 veel meer gewild dan enkel de voogdij over de gemeenten. Ze wensten ook de bevoegdheid over ruimtelijke ordening, landbouw, huisvesting en het toezicht op de gewestwegen uit te oefenen en de financiële middelen daarvoor te krijgen. De minister-president van het Waals gewest, Jean-Claude Van Cauwenberghe, was echter allerminst te vinden voor het lijstje dat zijn partij- en ambtsgenoot Karl-Heinz Lambertz hem voorlegde. De minister-president van de Duitstalige gemeenschap werd salamitactiek verweten waarbij hij schelletje na schelletje de bevoegdheden van het Waals gewest probeerde af te snoepen. Van Cauwenberghe verklaarde dat men aanstuurde op een vierde gewest, wat hij onder geen beding zou toestaan. Lambertz blijft evenwel dromen van een autonoom gemeenschapsgewest (Wenselaers 2008:162-163).

Forum

Op het federale niveau was de staatshervorming ondertussen volledig van het toneel verdwenen. De Lambermonthervorming was nochtans onafgewerkt gebleven door de regionalisering van ontwikkelingssamenwerking uit te stellen tot na de verkiezingen van 18 mei 2003. Deze verkiezingen betekenden een grote winst voor de regerende paarse partijen met als gevolg dat Verhofstadt een tweede regering op de been bracht, deze keer wel zonder de groenen. Verhofstadt II was niet van plan om grote stappen in de staatshervorming te zetten en verwees alle institutionele discussies naar een werkgroep: het Forum voor Institutionele Hervormingen.

Dit Forum ging van start op 19 oktober 2004 en had als opdracht de hervorming van het tweekamerstelsel te onderzoeken (omvorming Senaat tot kamer van de deelstaten) en voorstellen te doen voor "een grotere structurele coherentie van de federale, gewestelijke en/of gemeenschapsbevoegdheden." Deze laatste bepaling kwam er op vraag van de Vlaamse partijen die met een open agenda wilden onderhandelen (Deweerd 2005:195). Zoals de meeste voorgaande werkgroepen was het Forum ten dode opgeschreven. De werkgroep kwam één keer samen op 19 januari 2005, maar raakte het tijdens die vergadering niet eens over de onderwerpen die zouden worden besproken en over de volgorde waarin dat zou gebeuren. De federale regering maakte zelf ook geen werk van het institutionele aliënaatje uit het regeerakkoord. Wel was iedereen in de Wetstraat ervan overtuigd dat er na de federale verkiezingen van 2007 een nieuwe ronde in de staatshervorming op het programma stond. Dit gevoel werd alleen maar versterkt na de mislukte onderhandelingen over de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde.

BHV

BHV was lange tijd voer voor doorwinterde Vlaams-nationalisten met een neus voor communautaire spijttechnologie. Het dossier haalde 40 jaar lang slechts sporadisch de politieke agenda en kon de brede publieke opinie nooit echt beroeren. Maar sinds 2002 staat de discussie in het centrum van de politieke belangstelling.

Probleem

BHV is een kieskring bij de federale en Europese verkiezingen die zich als enige uitstrekt over twee taalgebieden: de 19 tweetalige gemeenten van Brussel en de 35 Vlaamse gemeenten van Halle-Vilvoorde. De Franstaligen in de Vlaamse rand kunnen op die manier op dezelfde Franstalige partijen stemmen als hun Brusselse taalgenoten. Net daar wringt het schoentje voor de Vlamingen. Ten eerste beschouwt de Vlaamse Beweging BHV als een rem op de integratie van de Franstaligen in Vlaanderen. Ten tweede getuigt de kieskring volgens hen van Franstalig imperialisme. Want telkens er federale en Europese verkiezingen gehouden worden, barst het tweetalige gebied van België tijdelijk uit zijn voegen en wordt de taalgrens tientallen kilometers het Vlaamse hinterland ingeslagen. Wat in de Vlaamse Beweging het spook van de Brusselse olievlek oproept.

Beide verzuchtingen gaan echter voorbij aan een fundamenteel probleem: de verhouding Franstaligen/Vlamingen in de federale Kamer.⁶⁸ BHV is met 22 te verdelen zetels de op één na grootste kieskring van België. In tegenstelling tot de overige 11 kieskringen ligt niet op voorhand vast tot welke taalgroep de verkozenen zullen behoren, hun taalrol wordt bepaald aan de hand van de taal waarin ze hun eed in de Kamer afleggen. De getalsterkte in de Kamer is dus beweeglijk als gevolg van de kieskring BHV. Welke richting de verhouding – meer Vlamingen of meer Franstaligen? – uit zal gaan bij een eventuele splitsing is onduidelijk. Kiessimulaties wijzen op een verlies van een of twee Vlaamse

⁶⁸Momenteel, na de verkiezingen van 25 mei 2014, 63 Franstaligen en 87 Nederlandstaligen.

zetels, maar die houden volgens sommigen onvoldoende rekening met de impact van Brusselse Franstalige mediagenieke kopstukken die bij een splitsing geen stemmen meer zouden kunnen ronselen in Halle-Vilvoorde.

Aan Vlaamse zijde wordt aangedrongen op een eenzijdig splitsing van de kieskring zonder compensaties. Aangezien de splitsing met een gewone wet kan doorgevoerd worden, kunnen de Vlaamse parlementsleden hun wil aan de Franstalige collega's opleggen. Ze zijn immers numeriek in de meerderheid. De Franstaligen vragen in ruil voor de splitsing echter een ander symbool: bv. de uitbreiding van Brussel of van de faciliteiten in de Vlaamse taalgrensgemeenten. Zij redeneren immers dat het mogelijk is om de discriminatie van BHV weg te werken zonder het te splitsen, nl. door de provinciale kieskringen af te schaffen en terug te keren naar de kleinere arrondissementele kringen. Maar dat willen de Vlamingen niet.

Historisch

In november 1961 diende de CVP-volksvertegenwoordiger Corneel Verbaanderd als eerste een wetsvoorstel in dat de splitsing van het kiearrondissement BHV op het oog had. De toenmalige provincie Brabant bestond uit drie arrondissementen: het eentalig Nederlandstalige Leuven, het eentalig Franstalige Nijvel en Brussel dat volgens Verbaanderd uit 102 Vlaamse en 19 tweetalige gemeenten bestond. In het voorstel werden de 102 Vlaamse gemeenten in twee nieuwe administratieve arrondissementen ingedeeld, namelijk Halle-Asse en Vilvoorde-Zaventem. Beide administratieve arrondissementen zouden dan een nieuw kiesarrondissement vormen, waardoor de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde een feit zou geweest zijn.

Verbaanderd liet zijn stokpaardje niet los en tijdens de algemene bespreking van het wetsontwerp over het gebruik van talen in bestuurszaken en de taalregeling in het onderwijs van 1963 liet hij zijn ontgoocheling over het voortbestaan van Brussel-Halle-Vilvoorde blijken: "Neen, het is niet ernstig, het is niet eerlijk, 400.000 Vlamingen te voegen bij een tweetalig Brussel." Hij diende daarop zijn voorstel uit 1961 onder de vorm van een amendement in. Het debat dat daarop volgde was kort. Interessant was wel dat, in tegenstelling tot vandaag, niet iedereen aan Vlaamse zijde het eens was over het feit of een "onverwijld" splitsing wel een goed idee was. Rond Brussel-Halle-Vilvoorde werden in de begindagen nog duidelijk verschillende posities ingenomen door de Vlaamse partijen. Zo waren de Vlaamse socialisten het inhoudelijk niet eens met Verbaanderd. Zij beschouwden een splitsing immers als de dood van de Brusselse Vlamingen. De Vlaamse BSP'er Van Eynde laat klaar en duidelijk verstaan dat de Vlaamse socialisten zich nooit tot een dergelijke regeling zouden lenen: "Wij zijn niet geneigd toe te geven aan een zekere verdwazing van de Vlaamse opvattingen die er zou toe leiden alle Vlamingen uit Brussel-hoofdstad te verjagen. Wij willen niet dat de Vlaamse verkozenen uitsluitend van het platteland komen. Wij wensen dat de Vlamingen in de hoofdstad de plaats innemen die hen toekomt." (Geciteerd in Devos en Bouteca 2008:6).

Ondanks de pogingen van Verbaanderd zou de splitsing van de kieskring nooit echt de politieke agenda beheersen. Het thema bleef evenwel sluimerend in de hoofden van de Vlaams-nationalisten aanwezig en kwam daardoor af en toe eens bovendrijven. Tijdens de Egmont-Stuyvenberg-onderhandelingen in 1977-1978 kwam het zelfs bijna tot een splitsing. De kwestie was onderdeel van een groter communautair akkoord rond de verdere staatshervorming en de kwestie Brussel. Halle-Vilvoorde zou electoraal aan Brussel worden onttrokken en in ruil vroegen de Franstaligen het inschrijvingsrecht. Eeuwigdurend voor Franstaligen uit de zes faciliteitengemeenten en gedurende 20 jaar in stukken van zeven bijkomende gemeenten en nog drie wijken. Voorts eisten de Franstaligen bevoegdheden voor de Franse Gemeenschap in de zes faciliteitengemeenten. Het Egmontpact liep uiteindelijk uit op een complete mislukking met als gevolg dat de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde bleef bestaan.

Ook bij de splitsing van de oude provincie Brabant bleef BHV bestaan voor de federale verkiezingen. Voor de rechtstreekse verkiezing van de gewestraden raakte de kieskring wel gesplitst. De inwoners van Halle-Vilvoorde, waartoe ook de zes faciliteitengemeenten behoren, kunnen daardoor enkel vertegenwoordigers aanduiden voor het Vlaams Parlement en niet voor het Franse Gemeenschapsparlement. Daardoor zetelt in het Vlaams Parlement één Franstalige volksvertegenwoordiger van de Union des Francophones. Voor de federale verkiezingen werd de kieskring toen wel behouden. Er was bij de onderhandelingen rond de vierde staatshervorming zelfs sprake van een betonning in de grondwet zodat Brussel-Halle-Vilvoorde slechts met een tweederde meerderheid zou kunnen gesplitst worden. Dit botste echter op een veto van de Volksunie.

Het dossier kwam dus sporadisch aan de oppervlakte, maar werd pas een heet hangijzer als gevolg van de keshervormingen die paars-groene regering in 2002 doorvoerde. Verhostadt I riep overal provinciale kieskringen in het leven, behalve in de provincie Vlaams-Brabant. Leuven werd er een aparte kieskring terwijl de rest van Vlaams-Brabant (nl. Halle-Vilvoorde) samen met Brussel, dat tot geen enkele provincie behoort, een kieskring ging vormen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in 2003 dat deze regeling wegens discriminatie ongrondwettelijk was en vernietigde ze. Omdat kandidaten in de kieskring BHV in tegenstelling tot die uit andere provinciale kieskringen met kandidaten uit verschillende provincies moeten concurreren. Zolang BHV niet geregeld is kunnen er volgens het Hof geen grondwettelijke verkiezingen meer georganiseerd worden. Een wat grijs geworden Vlaams-nationalistische eis werd zo *“the hottest issue”* van de Wetstraat.

Onder impuls van een groep burgemeesters uit Vlaams-Brabant raakte het communautaire thema in de verkiezingscampagne voor de Vlaamse verkiezingen van 2004 bovenaan de politieke agenda. De burgemeesters dreigden er wekenlang mee de verkiezingen te boycotten als geen werk werd gemaakt van de splitsing van BHV. De toenmalige christen-democratische oppositie zette zwaar in op een onmiddellijke splitsing. BHV moest hen helpen de Vlaamse verkiezingen te winnen en Paars te verslaan. Verhofstadt II had onderhandeld en was mislukt: CD&V-N-VA zou dat anders aanpakken. *“Vijf minuten politieke moed”* volstonden. BHV werd een onderdeel van de electorale strijd omdat het een beeld was dat CD&V-N-VA kon gebruiken om het verschil met het paars geklungel aan te tonen.

De vroegere federale staatspartij voelde zich bovendien niet langer verplicht om al te veel communautaire verantwoordelijkheid aan de dag te leggen sinds de banden met de Franstalige zusterpartij cdH waren doorgesneden nadat de Franstalige christen-democraten vanuit de oppositie de Lambert-hervormingen mee hadden mogelijk gemaakt in 2001.

In de kamercommissie Binnenlandse Zaken diende CD&V in april 2004 een voorstel in tot splitsing van de kieskring, maar samen met de Franstalige partijen maakten VLD en SP.a-Spirit de agendering ervan aanvankelijk nog onmogelijk omdat het volgens hen naar plat electoralisme rook. De paarse regeringspartners trachtten de splitsing nog af te remmen op het federale niveau, maar haast gelijktijdig schaarde heel het Vlaams Parlement – inclusief SP.a-Spirit en VLD – zich achter een resolutie die pleitte voor een splitsing.

De BHV-spreidstand van SP.a-Spirit en VLD duurde dan ook niet lang. Niet tegemoet komen aan de eisen van de burgemeesters zou neerkomen op Vlaams verraad wat zo kort voor de verkiezingen geen gunstig vooruitzicht was. Sp.a-Spirit en VLD ondertekenden daarop een akkoord dat Brussel-Halle-Vilvoorde nog voor het einde van 2004 zou gesplitst worden. Bovendien onderstreepten ze dat *“Vlaanderen geen prijs moet betalen”* voor die splitsing. Als de Franstaligen bleven dwarsliggen, zouden SP.a en VLD in Kamer en Senaat toch de ingediende wetsvoorstellen goedkeuren. De compromisbereidheid was daarmee aan Vlaamse kant volledig verdwenen en dat werd nog maar eens bekrachtigd toen in het Vlaams regeerakkoord verklaringen werden opgenomen om tot een splitsing te komen. De volgende maanden zou een wetsvoorstel voor de splitsing van zowel de kieskring als het gerechtelijk

arrondissement worden uitgewerkt dat uiterlijk bij de start van het nieuwe parlementaire jaar” zou ingediend worden bij de Kamer. De kamerleden van CD&V, N-VA, SP.a, Spirit en VLD moesten het voorstel dan “onverwijld” goedkeuren.

De federale regering zag dit liever niet gebeuren en smeedde zelf een akkoord om tot een onderhandelde oplossing voor BHV te komen. Een beetje tegen de verwachtingen in slaagde ze daar in mei 2005 ook bijna in. Zo zou er een splitsing van de kieskring BHV voor de Kamer komen, niet voor het Europees Parlement. Dat laatste lag minder gevoelig, niet omdat het Europees Parlement voor velen te veraf is maar ook omdat het aantal Vlaamse en Franstalige zetels er vast ligt. Ook voor de Senaat stelt BHV minder problemen, niet enkel omdat velen aan de Senaat willen sleutelen maar omdat ook daar elke taalgroep een vast aantal zetels heeft. Voorts zou ook het gerechtelijke arrondissement BHV gesplitst worden en zou de toepassing van de rondzendbrieven-Peeters en -Martens worden verzacht. Voor Brussel-hoofdstad zou er meer geld worden vrijgemaakt. Ten slotte zou de verplichte tweetaligheid voor de Brusselse ambtenaren worden afgezwakt. De Vlaamse partijen vonden de prijs voor deze gedeeltelijke splitsing echter te hoog. Toen bovendien bleek dat Verhofstadt probeerde door te drukken dat de Franse gemeenschap in de Vlaamse faciliteitengemeenten bevoegd zou worden voor onderwijs, welzijn en cultuur trokken de Vlaamse politici aan de rem. Ook het inschrijvingsrecht van Franstaligen uit de rand in Brussel bleef een moeilijke zaak. De poging van Verhofstadt om Brussel-Halle-Vilvoorde te splitsen was mislukt, waarop premier uit vrees voor de val van zijn regering onmiddellijk tot de orde van de dag overging alsof er niets gebeurt was.

Verhofstadt II mocht dan wel een streep onder het dossier gezet hebben, de belofte van alle Vlaamse partijen om Brussel-Halle-Vilvoorde te splitsen, bleef overeind. Tijdens de campagne voor de federale verkiezingen van 2007 en de regeringsonderhandelingen die daarop volgden, hielden de Vlaamse partijen vast aan de meerderheidslogica: splitsen zonder toegevingen. Dat bleek ook toen er in de de kamercommissie Binnenlandse Zaken (november 2007) en bij de stemming om het splitsingsvoorstel op de agenda van de Kamer te plaatsen (mei 2008), communautair gestemd werd. De politieke elites uit beide kampen leken de traditionele pacificatielogica te hebben verlaten (Devos en Bouteca 2008).

2. Naar een zesde staatshervorming

Zoals reeds eerder werd aangehaald, was er aan Franstalige kant geen enkele bereidheid om over een zoveelste staatshervorming te onderhandelen. “Nous disons simplement non: pas de raison de négocier”, verklaarde cdH bij monde van Melchior Wathelet (La libre Belgique 29/08/2006). Deze houding contrasteerde fel met de verwachtingen en wensen van de Vlaamse partijen. Zij waren er immers van overtuigd dat men na de verkiezingen van 10 juni 2007 zou onderhandelen over een zesde staatshervorming. Vooral het kartel CD&V/N-VA liet hierover geen onduidelijkheid bestaan en beloofde tot een paar maanden voor de verkiezingen de hemel op aarde op dit vlak.

Vlaams Kartel

CD&V en N-VA verklaarden elkaar de liefde op 14 februari 2004. In een poging om de paarse meerderheid te breken trok Yves Leterme al sinds de zomer van 2003 aan de mouw van N-VA. De Vlaams-nationalisten stonden aanvankelijk niet te springen om een kartel aan te gaan met de christendemocraten, maar de slechte peilingen en de vrees voor de kiesdrempel deed hen uiteindelijk anders besluiten. Uitgangspunt van het kartel waren de resoluties van het Vlaams parlement. Het kartel zou niet in een bestuursploeg stappen zonder dat de realisatie daarvan was opgenomen in het Vlaams regeerakkoord.

Het kartel hield zich aan deze belofte nadat het als overwinnaar uit de Vlaamse verkiezingsstrijd was gekomen. Yves Leterme werd minister-president van Vlaanderen en overtuigde zijn coalitiepartners SP.a en VLD om de realisatie van de Vlaamse resoluties na te streven. Bovendien werd in het regeerakkoord opgenomen dat BHV "onverwijld" gesplitst moest worden zonder daarvoor een prijs te betalen. Maar de grote staatshervorming die Leterme voorstond kon enkel op het federale niveau verwezenlijkt worden. Door zich als een geloofwaardige verdediger van de Vlaamse belangen te profileren wilde hij de federale paarse regering een voetje lichten.

Verkiezingen 2007

Zo bol het politieke debat de jaren voor de federale verkiezingen van 2007 stond van communautaire verklaringen, zo weinig kwam dit dossier aan bod tijdens de campagnemaanden die 10 juni 2007 vooraf gingen. Lange tijd leek het alsof de verkiezingen door communautaire discussies zouden worden beheerst, maar in de laatste campagnemaand voor de verkiezingen werd nauwelijks met een woord over de voorspelde staatshervorming gerept. Zelfs het kartel CD&V-N-VA dat enkele maanden voordien hoog had ingezet op institutionele hervormingen hield hierover stijf de lippen op elkaar. De verklaring van N-VA-voorzitter Bart Dewever voor dit doodzwijgen was in dit verband treffend. "Als mensen op reis gaan kijken ze niet uit naar de lange rit die hen op hun vakantiebestemming zal brengen, maar naar alle fijne dingen die ze daar zullen doen." Er zou m.a.w. geen staatshervorming om de staatshervorming worden doorgevoerd, maar een staatshervorming om beter te kunnen besturen. De doelstelling was "beter bestuur" en de manier waarop dat gerealiseerd moest worden – via een staatshervorming – werd als minder belangrijk voorgesteld. De *omerta* rond alles wat met staats-hervorming te maken had leidde tot gênante taferelen waarbij een CD&V kandidaat zelfs geen uitspraak durfde te doen over de vermaledijde kieskring BHV.

Maar niet alleen het Vlaamse kartel hield zich op communautair vlak *low profile*. Ook SP.a-voorzitter Vande Lanotte nam wat gas terug. Vande Lanotte sprak nauwelijks nog over de federalisering van het werkgelegenheidsbeleid waarop hij de maanden voordien de klemtoon had gelegd. Ook premier Verhofstadt keerde zijn kar en temperde zijn anti-separatisme discours dat was ingezet met de toespraak van Koning Albert voor de Gestelde Lichamen op 2 februari 2006. Daarin waarschuwde de vorst, die politiek gedekt was door de paarse regering, voor het omfloerste separatisme. Volgens CD&V/N-VA was dit een aanval op hun communautaire programma.

Ondanks de Koninklijke waarschuwing speelde het Vlaams kartel de concurrentie naar huis op 10 juni 2007. Hun voorman Yves Leterme haalde bijna 800.000 stemmen en het kartel werd met 29,6% van de Vlaamse stemmen met voorsprong de grootste politieke formatie. Paars werd door de kiezer gekraakt: OpenVLD ging 6,6 procentpunt achteruit t.o.v. 2003 en strandde op 18,8%, Sp.a verloor 7,2 procentpunt en kwam historisch laag te zitten op 16,3%. In Wallonië viel vooral op dat de PS voor het eerst in de geschiedenis haar leiderspositie moest prijsgeven aan de MR van Didier Reynders.

De overwinning van het Vlaams kartel maakte dat de staatshervorming, die uit de campagne verdwenen was, na de verkiezingen onmiddellijk terug op het politieke toneel verscheen. Vanaf 11 juni werd nauwelijks nog over iets anders gesproken. De ommezwaai werd nergens beter gedemonstreerd dan tijdens het traditionele voorzittersdebat de dag na de verkiezingen. Er werd met geen woord over belastingsverlagingen, hervormingen op justitie en goed bestuur gesproken. Deze thema's hadden de campagne nochtans beheerst, maar werden na de verkiezingen van inferieur belang.

Door commentatoren en partijen werd uitgegaan van een tripartite omdat dit de enige mogelijkheid zou zijn om een staatshervorming door te voeren. Tot dan toe was dat echter zeer uitzonderlijk gebleken. Van de vijf eerste staatshervormingen gebeurde slechts één op basis van een klassieke tri-

partite terwijl men drie keer op de oppositie beroep deed om de grondwetswijziging door het parlement te krijgen. In 2013 was wel opnieuw een klassieke tripartite nodig. Maar omdat de traditionele partijen toen op een historisch dieptepunt zaten, werd aan de groene partijen gevraagd om de regering te steunen in haar institutionele plannen.

Staatshervorming	Regering	Oppositiesteun?
1970	Eyskens-Merlot (CVP/PSC/BSP)	Liberale steun; VU onthoudt zich bij stemming over cultuurraden
1980	Martens III (tripartite)	Geen
1988	Martens VIII (CVP/PSC/PS/SP/VU)	Geen
1993	Dehaene I (CVP/PSC/SP/PS)	VU; Agalev; Ecolo
2001	Verhofstadt I (VLD/MR/PS/SP/Agalev/Ecolo)	½ VU; PSC onthield zich
2013	Di Rupo I (PS/Sp.a/CD&V/CDH/Open VLD/MR)	Groen; Ecolo

Ook nu zou de oppositie de benodigde tweederde meerderheid moeten leveren om de staatshervorming door te voeren want de Vlaamse socialisten wensten niet in een regering te stappen waardoor rooms-blauw de enig mogelijke optie bleek. Die beschikte echter niet over voldoende parlementaire zitjes om de staatshervorming zonder oppositiesteun doorheen het parlement te sluisen. Maar vooraleer het probleem van de tweederde meerderheid op tafel kwam, dienden de Franstaligen eerst te worden overtuigd. Aan de andere kant van de taalgrens zag men immers niet direct de noodzaak in van een nieuwe staatshervorming.

MR-voorzitter Didier Reynders, die met zijn partij de grootste van Wallonië was geworden, wilde geen staatshervorming doorvoeren voor 2009. Het Waalse gewest werd immers geregeerd door een coalitie van christen-democraten en socialisten. Net nu hij de PS-hegemonie in Franstalig België had doorbroken, wilde hij niet nog meer bevoegdheden en dus macht naar de deelstaten doorsluizen. "Dat de PS niet meer de grootste partij van Wallonië is, is al een staatshervorming op zich", liet de MR-voorzitter verstaan. Ook de Franstalige socialisten waren, in tegenstelling tot hun Vlaamse collega's, niet te vinden voor een verdere uitholling van de federale staat. Dat lieten ze aan informateur Reynders verstaan via hun minister-presidenten van de Waalse regering (Elio Di Rupo)⁶⁹, de Brusselse regering (Charles Picqué) en de regering van de Franse gemeenschap (Marie Arena). Die verklaarden allen namens hun regering gekant te zijn tegen meer bevoegdheden voor de deelstaten. Enkel als er niet aan de financieringswet wordt geraakt, willen PS-regeringsleiders hun afspraken nakomen om blijvende inspanningen te leveren voor de federale begroting. Anders dreigen ze oppositie te voeren vanuit de deelstaten.

⁶⁹Zijn opvolger als Waals minister-president, Rudy Demotte, bracht de houding van de Franstaligen bij zijn aanstelling onmiddellijk in herinnering: "Wallonië is op institutioneel vlak geen vragende partij."

Door te benadrukken dat het om een standpunt van de ganse regering ging bleek duidelijk dat ook de CDH deze boodschap aan de informateur wilde doorgeven. Gérard Deprez verwoorde de houding van de Franstaligen heel spitant in een Knack-interview: "On est demandeur de rien". Hij wees er op dat Vlamingen er zich van moeten bewust zijn dat er iets fundamenteel veranderd is in het zuiden van het land. "Er is bij de mensen grote teleurstelling over de manier waarop de Franse gemeenschap en het Waals gewest de verworven autonomie in de praktijk hebben gebracht. Vlaamse leerlingen behoren internationaal tot de top. Wij hangen onderaan het klassement. (...) Neem ook de toestand van de sociale huisvesting in Wallonië, niet alleen de praktijken van de bestuurders, maar ook de staat van de gebouwen, dat is erbarmelijk! Ik hoor van veel mensen: toen die zaken nog federaal werden beheerd, was het veel beter. Je zult in de bevolking dus geen enkele steun vinden voor een nieuwe overdracht van bevoegdheden." (Knack 20 juni 2007) Voor de eerste keer waren enkel de Vlamingen vragende partij om de staat te hervormen, de Franstaligen vroegen niks. Deprez voorspelde dan ook moeilijke regeringsonderhandelingen: "Als de Vlamingen een groot institutioneel akkoord als voorwaarde naar voren schuiven om een regering te kunnen vormen, dan zullen we nog heel lang geduld moeten oefenen."

192 dagen lang

Leterme

De regeringvorming werd dan ook een hele klus. Na een lange informateursronde van Didier Reyniers en een ontmijsingspoging van bemiddelaar Jean-Luc Dehaene ging Leterme op 15 juli 2007 aan de slag als formateur van een oranje-blauwe regering. De onderhandelingen vorderden traag en dat was bijna uitsluitend aan de communautaire aspecten te wijten. De kloof tussen Vlamingen en Fransstaligen leek lange tijd onoverbrugbaar, maar half augustus gaven de Franstaligen uiteindelijk aan toch het onderwerp staatshervorming te willen aansnijden. De Vlaamse partijen stelden daarop lijstjes op van wat ze als het absolute minimum minimorum beschouwden: o.a. regionalisering vennootschapsbelasting, de huurwetgeving, een regionale bestuurder bij de NMBS, de regionalisering van de wegcode... Maar dit werd door zowel cdH als MR steevast afgewezen. Ze plaatsten er een lijst van Fransstalige compensaties tegenover die voor de Vlamingen aanzien werden als een ondergraving van het uitgebalanceerde federale systeem zoals vb. een referendum over de uitbreiding van Brussel en het afschaffen van de dubbele meerderheid en de gegarandeerde Vlaamse vertegenwoordiging in het Brusselse parlement.

Noch cdH, noch MR wensten als "slechte franstaligen" te worden afgeschilderd en geven dus geen duimbreed toe. Het bezorgde cdH-voorzitster Milquet de veelbetekenende bijnaam "Madame Non". De vrees om electoraal afgeslacht te worden indien ze te grote toegevingen deden aan de Vlamingen maakte dat de Franstalige regeringsonderhandelaars ook met de niet-regeringspartijen overleg pleegden teneinde ook die mee in het bad te sleuren. Aan Vlaamse zijde leken alle regeringsonderhandelaars ondertussen op één lijn te zitten. Ook Open VLD, dat voor de verkiezingen nog elk communautair gekissebis afwees, ging nu resoluut voor een verdere staatshervorming. CD&V-boegbeeld Leterme nam stilaan een bocht in de andere richting. Voor de verkiezingen stelde hij zich zeer Vlaamsgezind op, maar na 60 dagen regeringsonderhandelingen leek de pragmatiek steeds meer de bovenhand te halen.

De Franstaligen bleven echter elk gesprek over een staatshervorming weigeren waarop Leterme op 23 augustus 2007 ontgoocheld naar de Koning stapte en afstand deed van zijn formateursopdracht. Om de vastgelopen formatie weer op gang te krijgen besloot het staatshoofd om een aantal ministers van staat te raadplegen. Deze uitzonderlijke daad gaf weer hoe zeer men met de handen in het haar zat. Voor het eerst in geschiedenis België dook dan ook op dergelijke wijze het doembeeld van het

separatisme op. Het werd zelfs een aanvaardbare denkpiste in Vlaanderen. Er kwamen acties tegen separatisme zoals "red de solidariteit" gesteund door heel wat prominenten zoals ex-wielrenner Eddy Merckx, schrijver Hugo Claus, zangeres Axelle Red en spurtster Kim Gevaert. Overal in België en vooral in de hoofdstad doken Belgische vlaggen op aan gevels van huizen en appartementsblokken.

Koninklijk verkenner Van Rompuy

Na het opstappen van Leterme werd zijn partijgenoot Herman van Rompuy door de Koning als verkenner aangeduid om uit de impasse van de regeringsvorming te geraken. De Kamervoorzitter ontving in uiterste discretie verschillende hoofdrolspelers van de onderhandelingen en slaagde er in de oranje-blauwe onderhandelingen opnieuw op het spoor te krijgen. De leidraad hierbij was een nota van vijf bladzijden die officieel niet bestond, de zgn. non-paper of spooknota. Dit was een officieuze paper waarin de Kamervoorzitter een scenario voor de staatshervorming neerschreef en die zeer tegen de zin van N-VA gebruikt werd als kader voor de onderhandelingen rond de staats-hervorming.

Volgens deze nota zou de staatshervorming in vier fases gebeuren. In een eerste etappe zouden de zgn. "borrelnootjes" op voorstel van de nieuwe regering met een gewone meerderheid door het parlement worden gesluisd. Daarnaast moest de regering binnen de drie maanden voorstellen doen om de verkiezingen opnieuw te doen samenvallen in 2014 en de hervorming van de Senaat door te voeren. In een derde stap zou gewerkt worden aan het afsluiten van een aantal nieuwe samenwerkingsakkoorden tussen de federale regering en de deelstaten. Ten slotte moest een raad van wijzen een reeks staatshervormende voorstellen doen tegen de zomer van 2008 om in het voorjaar van 2009 te landen met de wettelijke verankering van deze afspraken (Platel 2008:47-48).

Leterme (bis)

Nadat de koninklijk verkenner de partijen opnieuw in beweging had gekregen door een aantal knopen te ontwarren en alle partijen duidelijkheid te verschaffen, werd Leterme opnieuw tot formateur aangesteld. Om de verstandhouding tussen de onderhandelende partijen te bevorderen, verkoos Leterme om de communautaire angel eventjes uit het formatieberaad te halen. De regeringsonderhandelingen over o.a. migratie en justitie leken te vlotten, maar BHV en de staatshervorming hingen als een zwaard van Damocles boven de onderhandelingen.

Vooraf voor het probleem BHV diende dringend een oplossing uit de bus te komen. De Vlaamse onderhandelaars drongen er bij de Franstaligen op aan om hen te overtuigen van hun engagement in de richting van een staatshervorming. Anders dreigden de Vlaamse onderhandelaars ermee om niet langer op de rem te gaan staan in de Kamercommissie Binnenlandse Zaken waar een stemming op de agenda stond over een Vlaams voorstel tot splitsing van de kieskring BHV.

Formateur Leterme slaagde er niet meer in om tot een onderhandelde oplossing voor BHV te komen. Het parlement nam daarop zelf de touwtjes in handen en op 7 november 2007 werd in de Kamercommissie Binnenlandse zaken gestemd over een voorstel tot splitsing van BHV. Het voorstel beoogde een zuivere splitsing zonder toegevingen aan de Franstaligen. Op het moment dat commissievoorzitter Pieter de Crem⁷⁰ overging tot de stemming verlieten alle Franstalige commissarissen de mediatieke zitting. Het voorstel tot splitsing van BHV werd vervolgens goedgekeurd door de Nederlandstalige commissieleden met uitzondering van Groen dat zich onthield. De eenzijdige goedkeuring door de Vlamingen was historisch. Nooit eerder drongen de Nederlandstaligen op die manier hun wil op aan

⁷⁰Lange tijd "Pieter de Rem" genoemd omdat hij als voorzitter de stemming van het BHV-voorstel een aantal keer verdaagde om de regeringsonderhandelaars meer tijd te geven.

de Franstaligen. De Franstaligen waren geschokt door de stemming en spraken van een aantasting van de democratie en een kaakslag voor het zuiden van het land. Ze voelden zich vernederd door de Vlamingen en Reynders vroeg garanties opdat de Vlamingen hun numerieke meerderheid nooit meer zouden gebruiken.

Het Vlaamse spierballengerol was symbolisch belangrijk, maar bracht de splitsing van BHV geen stap dichterbij. De Vlamingen hadden hun "vijf minuten politieke moed" getoond, maar de stemming deed het dossier in de eerste plaats van de onderhandelingstafel verdwijnen. De Franse gemeenschapsraad riep immers onmiddellijk een belangenconflict in. Hierdoor kon ze de splitsing 120 dagen in de kamercommissie bevroren. Daarenboven konden de Franstaligen deze truc nog drie keer herhalen; in het Waals parlement, de cocof en in de Brusselse Gewestraad, waar de Franstaligen ruim in de meerderheid zijn. Dat zou een vertraging van 480 dagen of 16 maanden betekenen. Als kers op de taart kunnen de Franstaligen nadien in de Kamer nog een alarmbelprocedure opstarten. De splitsing van BHV lijkt dus nog veraf en zal uiteindelijk niet in het parlement, maar via onderhandelingen op regeeringsniveau beslecht moeten worden.

De verwachte crisis bleef ook uit. Zowel cdH, MR als FDF verklaarden na de bewuste stemming dat ze wilden doorgaan met oranje-blauw. Dit evenwel onder de vorm van een regering die zich enkel met sociaal-economische problematiek zou inlaten. De staatshervorming mocht niet langer deel uitmaken van de formatiegesprekken. Aanvankelijk weigerde CD&V op dit voorstel in te gaan, maar een dag na de stemming over BHV maakte CD&V een pijnlijke bocht. De christendemocraten besloten plots akkoord te gaan met een sociaal-economische regering en lieten de staatshervorming los. Het manoeuvre deed commentatoren zelfs speculeren over het feit of de stemming over BHV en de communautaire hoogspanning van de dagen voordien niet in scène was gezet om de vastgelopen formatie te redden. Eerst de stemming laten doorgaan en zo een crisis creëren om dan een verzoening mogelijk te maken. Op die manier heeft de achterban gezien dat men tot het uiterste is gegaan waardoor de bocht makkelijker te verteren valt. BHV was in elk geval van de baan en door niet langer over de staatshervorming te moeten onderhandelen, leek de weg naar het premierschap voor Leterme open te liggen.

De bocht die CD&V had gemaakt, zette kartelpartner N-VA onder druk om een standpunt in te nemen over de verzachte communautaire aanpak van de christendemocraten. N-VA was niet bereid om zonder garanties voor een staatshervorming in de regering te stappen. De kleine kartelpartner slaagde er in om z'n grote kartelbroer de bocht ongedaan te laten maken en zette CD&V/N-VA terug op het harde communautaire spoor. Het Vlaamse kartel zou niet toetreden tot een regering zonder dat er garanties kwamen voor en verdere bevoegdheidsoverdracht.

Ondertussen zakte bij de Franstalige onderhandelaars de temperatuur ver onder nul. De Franstaligen verwachtten na de stemming over BHV een signaal van de Vlamingen waaruit bleek dat ze nog steeds in de federale staat België geloofden. Maar wat ze kregen, was het omgekeerde: Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden Marino Keulen (Open VLD) kondigde een week na de fameuze stemming aan dat de burgemeesters van drie faciliteitengemeenten in de Brusselse rand (Linkebeek, Kraainem en Wezenbeek-Oppem) niet benoemd werden. Daarvoor had hij twee redenen. De voornaamste reden had te maken met het negeren van de rondzendbrief Peeters. De drie betreffende burgemeesters hadden zowel voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 als de federale verkiezingen van 2007 Franstalige oproepingsbrieven verstuurd en negeerden daarmee de bestaande taalwetgeving in de faciliteitengemeenten. De drie burgemeesters reageerden onthutst op hun niet-benoeming en prompt werden "Franstalige" gemeenteraadszittingen georganiseerd in de zes faciliteitengemeenten. Keulen tilde zwaar aan de provocatie ("Ik ben het beu, ik ben het eerlijk gezegd spuugzat", Vlaams parlement 24/10/2007), maar de drie burgemeesters konden rekenen op de steun van alle Franstalige partijen.

De communautaire barometer stond op storm en dat was niet naar de zin van een deel van de publieke opinie. Daarom werd in Brussel een optocht gehouden tegen separatisme en voor meer eenheid van België. Met 35.000 deelnemers aan de manifestatie en een petitie met 140.000 handtekeningen was het pro-belgisch initiatief van de Luikse Marie-Claire Houard een relatief succes. Maar de Witte Mars lokte tien keer zoveel deelnemers en de optocht n.a.v. de moord op Joe Van Holsbeeck anderhalf jaar voordien ruim het dubbele. Daarenboven bleek de optocht de communautaire breuklijn te bevestigen eerder dan ze te pacificeren: de deelnemers aan de manifestatie waren hoofdzakelijk Franstalig. Het dreigende separatisme beroerde blijkbaar vooral de Franstalige Belgen.

Leterme ging ondertussen druk door met zijn zoveelste poging om een menu voor de staatshervorming op te stellen. Aan Vlaamse zijde bezorgde vooral N-VA de formateur problemen door ongelukkig te communiceren. Zo kwam N-VA Kamerlid Jan Jambon plots op de proppen met splitsing van de sociale zekerheid, een absoluut taboe voor de Franstaligen. Aan Franstalige zijde bleef dan weer vooral het cdH zeer terughoudend t.o.v. een staatshervorming.

Het grootste struikelblok bleek de fiscale autonomie. Aan Vlaamse zijde werd aangedrongen op fiscale verantwoordelijkheid voor de regio's, maar de Franstalige partijen vrezden dat dit het einde van België zou betekenen. Over een uitbreiding van de bestaande fiscale autonomie voor de personenbelasting⁷¹ wilden de Franstaligen nog wel onderhandelen, maar de regionalisering van de vennootschapsbelasting was voor alle Franstalige partijen onbespreekbaar. De Vlaamse partijen wilden dat de regio's net zoals voor de personenbelasting een korting konden geven op de federale vennootschapsbelasting.⁷² Maar in het zuiden van het land vreesde men te worden weggespeeld als het fiscaal moet concurreren met het economisch sterkere Vlaanderen. De kans bestaat immers dat bedrijven verhuizen naar het fiscaal meest aantrekkelijke gewest, d.w.z. naar de regio waar men het minst belastingen moet betalen.⁷³

Na 169 dagen onderhandelen bleven uiteindelijk nog 4 knelpunten in de onderhandelde tekst over: de regionalisering van de tarieven van de vennootschapsbelasting, de regionalisering van de kinderbijslag, de verwijzing naar het behoud van de interpersonele solidariteit en de mogelijkheid om bevoegdheden te herfederaliseren. Uiteindelijk aanvaardden CD&V, MR, cdH en OpenVLD dat deze knelpunten niet meer op een fundamentele manier konden worden verholpen ("de onderhandelaars zijn moe"), maar N-VA weigerde zich bij de tekst neer te leggen.

⁷¹Momenteel beschikken de regio's over de mogelijkheid om 6,75% (sinds 2004, tussen 2001 en 2004 slechts 3,25%) opcentiemen te heffen of afcentiemen toe te staan op de personenbelasting. In principe kan het maximum verschil tussen Vlaanderen en Wallonië zo oplopen tot 13,5% indien Vlaanderen het maximum van afcentiemen zou toepassen en Wallonië het maximum van opcentiemen. Op dit moment gebruikt Vlaanderen slechts de helft van de toegestane korting op de personenbelasting. De Vlaamse overheid geeft zo'n 600 miljoen euro uit, terwijl de marge 1,2 miljard bedraagt. Toch dringen de Vlamingen aan op een ruimere marge van 12% van de opbrengt van de personenbelasting in Vlaanderen. Dat zou Vlaanderen nodig hebben indien het na een nieuwe staatshervorming ook bevoegd zou worden voor de fiscale aftrekken voor woonleningen en kinderen ten laste.

⁷²Momenteel kunnen de gewesten bedrijven enkel ondersteunen door hen subsidies te verlenen. Het gaat om een hele waslijst tegemoetkomingen zoals expansie- en exportsteun, tewerkstellings- en opleidingspremies, steun voor onderzoek en ontwikkeling. Het Vlaams gewest zou deze subsidies graag omzetten in een korting op de vennootschapsbelasting dat volgens hen veel transparanter en eerlijker is dan een subsidiebeleid.

⁷³Het tegenstrijdige is dat het voor Wallonië, met zijn lage inkomsten uit vennootschapsbelastingen, veel gemakkelijker is om zijn belastingstarief te verlagen en daarmee bedrijven aan te trekken, dan voor Vlaanderen. Met de subsidies die bedrijven anno 2007 al krijgen, kan Wallonië de vennootschapsbelasting met ruim tien procent verlagen. Vlaanderen kan slechts een verlaging met vier procent aan en Brussel slechts een daling met 0,5 procent. (Zo berekende De Tijd 05/10/ 2007) Vooral de Brusselse situatie is in dit opzicht doorslaggevend voor de Franstaligen. cdH en MR vrezden dat Brussel de vennootschapsbelasting minder kan verlagen dan de andere gewesten. Bovendien vrezden de Franstalige partijen dat de regionalisering van de tarieven van de vennootschapsbelasting slechts een eerste stap is naar de volledige splitsing van de vennootschapsbelasting. Daar heeft Wallonië wel veel bij te verliezen.

Uiteindelijk speelde formateur Leterme alles of niets. Na 174 dagen (1 december 2007) ging de formatie naar een nieuw hoogtepunt. Formateur Leterme zette zijn coalitiepartners voor het blok met drie duidelijke vragen waarop hij een antwoord eiste:

1. een open agenda voor de Conventie (alles moet bespreekbaar zijn als over verdere stappen in de staatshervorming wordt gesproken)
2. fiscale incentives voor bedrijven (fiscale autonomie moet mogelijk zijn)
3. een tweederde meerderheid moet op gelijk welke manier gevormd kunnen worden. (dus geen extra voorwaarden aan die tweederde meerderheid verbinden)

Indien de vier partijen geen volmondig "ja" antwoordden op deze vragen was het gedaan met deze oranje-blauwe formatiepoging. Iedereen stemde in met de drie vragen, maar cdH verklaarde zich niet akkoord waarop formateur Leterme op 2 december 2007 voor de tweede keer zijn ontslag aanbood aan de Koning.

Verhofstadt III

De Koning stelde het mislukken van het formatieberaad vast en riep Verhofstadt, die nog steeds premier was van een regering van lopende zaken, naar het paleis. Van Verhofstadt werd verwacht dat hij voor de crisis een al dan niet tijdelijke uitweg zou vinden (Platel 2008:72). Hij werd benoemd tot informateur en werd gevraagd om een interim-regering⁷⁴ op de been te brengen om de dringende problemen aan te pakken en aftastende gesprekken te voeren voor een volgende staatshervorming. Aanvankelijk was het optimisme groot, vooral omdat de Franstaligen veel meer vertrouwen stelden in Verhofstadt dan in Leterme. Maar ondertussen kwamen persoonlijke vetes naar buiten die de onderhandelingen opnieuw heel erg bemoeilijkten. Eventjes leefde de idee van een interim-regering met de drie klassieke partijen aan elke kant van de taalgrens. Maar de Vlaamse socialisten waren verdeeld over regeringsdeelname. De oude garde wilde besturen en dus in zo'n tripartite interim-regering stappen, maar de jongere socialisten wensten een oppositiekuur te ondergaan na het verlies van 10 juni. Aan Vlaamse kant zou het oranje-blauw worden, maar aan Franstalige kant hadden cdH en PS zich zo hard aan elkaar vastgehaakt dat een tripartite daar haast onvermijdelijk was.

Na 192 dagen slaagde Verhofstadt er uiteindelijk in om een regering op de been brengen met hemzelf als premier en Leterme en Reynders als vice-premier. Het was evenwel geen volwaardige regering en was er vooral gekomen om de teller stop te zetten. De interim-regering kreeg beperkte bevoegdheden, telde slechts 14 ministers (zeven Franstaligen en zeven Nederlandstaligen) en geen staatsecretarissen. Het was de eerste confederale regering in die zin dat ze asymmetrisch was samengesteld. De regering bestond uit liberalen en christendemocraten aan Vlaamse zijde, maar aan Franstalige kant werd oranje-blauw aangevuld met de PS. Diens Vlaamse zusterpartij SP.a had anders besloten en wenste in de oppositie te gaan zitten. Deze interimregering had een dubbele opdracht. Ten eerste moest ze de sociaal-economische problemen aanpakken en daarnaast moest ze een staatshervorming voorbereiden. De regering zou daarvoor de tijd krijgen tot Pasen 2008 wanneer Leterme premier werd en de interim-regering werd ontbonden.

⁷⁴De "interim-regering" is een begrip dat binnen het Belgisch staatsrecht eigenlijk niet bestaat. Alle regeringen hebben volheid van bevoegdheid voor een legislatuur die in principe vier jaar duurt (Platel 2008:74). Maar in deze uitzonderlijke omstandigheden werd op die manier gepoogd om de teller die aangaf hoe lang de regeringsvorming al duurde op stop te zetten.

Octopus-werkgroep

Convergentienota

In het regeerakkoord van Verhofstadt III was aangekondigd dat er een werkgroep voor de staatshervorming zou komen. Aan deze werkgroep namen afgevaardigden van 8 partijen deel, de vijf regeringspartijen aangevuld met SP.a en de groene partijen. Deze Octopusgroep stond onder leiding van minister van Institutionele Hervormingen Yves Leterme die in de interim-regering Verhofstadt III verantwoordelijk was voor het uitwerken van een communautair akkoord.

De eerste stap in die richting werd echter gezet door premier Verhofstadt. De Koning had hem – en niet Leterme – begin december immers gevraagd om een uitweg te zoeken uit de communautaire stellingenoorlog en Verhofstadt wilde absoluut gevolg geven aan die wens. Bovendien had hij een persoonlijk motief om zelf met een voorstel af te komen: hij wilde gunstig afsteken tegen het “gekrassel” van Yves Leterme (Brinckman 2008:295). Verhofstadt kreeg zijn pleziertje en lanceerde kort na de kerstvakantie een communautaire nota, de zgn. convergentienota. Daarin zocht hij naar een evenwicht tussen sterke deelstaten en een sterke federale staat. De deelstaten moesten meer zelfstandigheid krijgen, maar enkel binnen duidelijk afgelijnde Belgische grenzen. De oplossing die hij naar voor schoof omvatte zeven stappen (Platel 2008:78):

1. Meer autonomie voor de deelstaten binnen bepaalde federale marges. De deelstaten zouden bevoegd kunnen worden voor sociaal-economische materies als het tewerkstellingsbeleid en meer fiscale autonomie kunnen krijgen. Maar de federale overheid bepaalt de marges waarbinnen de deelgebieden hun bevoegdheden kunnen uitoefenen (cf. personenbelasting). Zo zou bv. federaal kunnen worden afgesproken binnen welke grenzen de verhoging of verlaging van werkloosheidsuitkering moet blijven.
2. Onderfinanciering federale niveau wegwerken. Niet door de financieringswet aan te passen, maar door o.a. bevoegdheden zonder (of beperkt) geld over te hevelen of deelstaten te laten instaan voor de financiering van de pensioenen van hun ambtenaren.
3. Belgische federatie versterken. Door o.a. en federale kieskring in te voeren.
4. Hervorming tweekamerstelsel. Met onder meer de invoering van een paritaire Senaat.
5. Brussel wordt een stadsgewest. Geen uitbreiding van Brussel, maar betere samenwerking tussen Vlaams, Waals en Brussels gewest m.b.t. promoten Brussel in buitenland, het aantrekken van investeringen voor Brussel, het werkloosheidsprobleem en het ontwarren van de verkeersknoop.
6. BHV. Een *onderhandelde* oplossing voor de splitsing van de kieskring en het gerechtelijke arrondissement BHV met mogelijke compensaties voor de Franstalige inwoners van de faciliteitengemeenten (vb. schoolinspectie, inschrijvingsrecht, initiatieven van de Franse Gemeenschap toestaan en een afzwakking van de rondzendbrief Peeters).
7. Herziening art. 195 GW. Een soepele regeling voor de nieuwe aanpassingen van de Grondwet zoals in de eerdere zes stappen voorzien.

Het voorstel werd aan Franstalige zijde niet laaiend enthousiast ontvangen. Het cdH en de PS wezen de nota af, MR en Ecolo reageerden inhoudelijk niet en verklaarden enkel constructief te willen meewerken aan een staatshervorming. De Franstalige pers was evenmin enthousiast. Voor *La Dernière Heure* was de nota een zoveelste stap in de richting van de splitsing van het land. *Le Soir* en *La Libre Belgique*, reageerden minder emotioneel. Zij waren niet enthousiast over een aantal punten, maar adviseerden de Franstalige partijen niet neen te zeggen. Aan Vlaamse zijde was er beleefd applaus.

De octopusgroep en de raad van wijzen

Op 15 januari ging het octopusoverleg van start met als doel een akkoord bereiken over de "contouren" van een staats hervorming. Deze Octopusgroep bleek echter niet meer dan een façade. Het echte werk werd gedaan in de Raad van Wijzen, een groep van ervaren politici die oorspronkelijk enkel de Octopusgroep zou ondersteunen. Het was die raad die de staats hervorming aanstuurde en daarmee de Octopusgroep volledig in de schaduw stelde. Die Raad van Wijzen bestond uit Jean-Luc Dehaene (CD&V), Guy Verhofstadt (Open VLD), Johan Vande Lanotte (SP.a), Philippe Maystadt (cdH), Philippe Moureaux (PS), Didier Reynders (MR), Etienne Schouppe (CD&V, als vervanger van de zieke Leterme), Magda Aelvoet (Groen) en Marcel Cheron (Ecolo).⁷⁵ Zij werkten achter de schermen aan een echt akkoord. Deze ervaren politici leken elkaar te hebben gevonden in een gezamenlijke motivatie om aan te tonen dat zij nog wel in staat zijn om een communautair compromis uit te werken, daar waar de huidige generatie politici bleek te falen.

In de Raad van Wijzen groeide de consensus over een staats hervorming gebaseerd op drie grote pijlers: de overdracht van bevoegdheden van de federale staat naar de gewesten en de gemeenschappen, een versterking van de federatie en de financiering van de federale staat, met daarin bijzondere aandacht voor Brussel en zijn hoofdstedelijke functie. De raad wenste daarbij in fasen⁷⁶ te werken. In een eerste fase zouden geen echt nieuwe dingen worden geregionaliseerd, maar zouden onafgewerkte zaken worden gerealiseerd. Het doel van deze fase was om de bevoegdheidspakketten te homogeniseren. Het ging om bescheiden maatregelen en vrij eenvoudige dossiers, door sommigen als "borrelhapjes" of "snoepjes" omschreven. Ingrijpender maatregelen zouden naar de tweede fase in de zomer worden doorgeschoven. Pas in juli of augustus zou er een akkoord moeten worden bereikt over het arbeidsmarktbeleid, de activering van de werklozen of de federale kieskring. De grote lijnen van het tweede pakket zouden wel al in de memorie van toelichting staan bij het wetsvoorstel dat het eerste pakket moest invoeren. In een derde fase moet dan de kwestie Brussel-Halle-Vilvoorde geregeld worden. De uiterste datum daarvoor was de lente van 2009. Op dat moment lopen alle alarmprocedures en belangenconflicten af die werden ingeroepen na de eenzijdige stemming van de splitsing van het kiesarrondissement.

Uiteindelijk werden de pogingen van de Raad van Wijzen nog bemoeilijkt door de begrotingsbesprekingen. Om het begrotingstekort van 3,5 miljard euro dicht te rijden vroeg de federale regering aan de deelstaten om een budgettaire inspanning te leveren.⁷⁷ De Vlaamse regering werd gevraagd om een kleine 400 miljoen Euro opzij te zetten en niet uit te geven teneinde de nationale begroting in evenwicht te houden. Ze was daartoe in staat, maar wilde slechts ingaan op deze vraag als ze voldoende garanties kreeg voor de volgende staats hervorming. M.a.w. zonder akkoord in de Raad van Wijzen kon de federale regering de begroting 2008 niet in een definitieve plooi leggen.

⁷⁵De Raad van Wijzen evolueerde van een raadgevend orgaan naar een onderhandelingsgroep. De kern van die groep werd gevormd door Reynders, Schouppe, Moureaux, Vande Lanotte, Verhofstadt en Dehaene.

⁷⁶CD&V sprak liever over pakketten. Het woord fasen riep bij de N-VA immers een wrange nasmaak op na de mislukte derde fase van de Sint-michiels hervorming.

⁷⁷Door de steeds groter wordende overdrachten van de federale overheid naar de deelstaten blijkt het elk jaar moeilijker om een begroting in evenwicht te krijgen. In 2007 haptten de deelstaten 38,8% of 35,5 miljard euro uit de totale fiscale inkomsten (personenbelasting + vennootschapsbelasting + BTW + douane en accijnzen + andere belastingen = 91,5 miljard euro) (DS 7/02/2008). Een van de oplossingen ligt volgens sommigen in het doorschuiven van meer financiële verantwoordelijkheid in de totale begroting naar de deelstaten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de deelstaten extra bevoegdheden te geven zonder de bijhorende financiële middelen door te storten. En andere mogelijkheid is de federale overheid niet langer laten opdraaien voor taken die de deelstaten zouden moeten vervullen, vb. instaan voor pensioenlasten eigen ambtenaren. Op die manier zou voor de federale begroting meer ademruimte kunnen worden gecreëerd. Maar zowel minister-president Demotte van het Waals gewest als Joelle Milquet (CDH) zien een dergelijke regeling niet zitten. Voor hen geldt het principe "geen bevoegdheden zonder geld".

De Raad van Wijzen baarde goed 8 maanden na de verkiezingen uiteindelijk een eerste communautair akkoord. De wijzen raakten het niet alleen eens over een eerste pakket met kleinere communautaire stappen, maar ook over de contouren en timing van een tweede pakket waarin een rist belangrijkere stappen vervat zaten. Het eerste pakket voor de staatshervorming bevatte vooral kleinere maatregelen, die zo snel mogelijk door het parlement zouden geloodst worden. Alleen de regionalisering van het verkeersbeleid oversteeg het niveau van de borrelnootjes. Het tweede pakket, dat tegen de zomer afgewerkt moest worden, bood weinig garanties.

Aan Franstalige kant deed men er alles aan om het bereikte akkoord te minimaliseren door te stellen dat ze in feite niks hadden toegegeven. Reynders sprak in dat opzicht over "marginale bevoegdheden" en ook uit de reacties van Milquet en Di Rupo was af te leiden dat Frantalingen niks hadden moeten toegeven of althans minder dan de Vlamingen. Dat was ook de tendens in zowel de Franstalige als Nederlandstalige pers. Le Soir sprak van een "léger paquet de mesures" en De Standaard kopte "Schrale oogst" (Le Soir en DS 26/02/2008). Voorts merkte Le Soir vooral de afspraken rond het behoud van de federale solidariteit op: "La sécu est bétonnée."

Het akkoord rond het eerste pakket werkte als een slijtzwam voor het Kartel CD&V/N-VA. Volgens N-VA bood het te weinig garanties voor een "vette vis" in juli 2008. De garanties voor het tweede pakket waren volgens de vlaams-nationalisten te vrijblijvend met als gevolg dat ze zich bij de vertrouwensstemming van Leterme I zouden onthouden. CD&V legde zich in eerste instantie bij dit besluit neer, maar trachtte via het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering de N-VA toch nog tot eensgezindheid te verleiden. Ludwig Caluwé, CD&V-fractieleider in het Vlaams Parlement dreigde ermee dat zijn partij uit de federale regering zou stappen als er geen deftig tweede pakket kwam. De partij zette daarmee het premierschap van Leterme op het spel. Ook Vlaams minister-president Kris Peeters sprak namens de Vlaamse regering dreigende taal ten aanzien van het federale niveau: "Wij laten niet met onze voeten spelen. Komt er geen tweede pakket, dan houdt ons engagement voor de federale begroting op." Kris Peeters doelde hiermee op het feit dat hij de 400 miljoen euro reserves die de Vlaamse regering opzij gezet had om de federale begroting te helpen toch zou uitgeven als de grote staatshervorming er niet kwam.

Inhoud akkoord Raad van Wijzen

Zowel het eerste als het tweede pakket waren opgebouwd rond drie krachtlijnen: homogenisering en coherentie van bevoegdheden, efficiëntere werking van de federatie en een aangepaste financiering van de deelgebieden, de federale staat en het hoofdstedelijk gewest.

Eerste pakket:

➤ **Nieuwe bevoegdheden**

- Verkeersbeleid: de snelheidsbeperkingen, met uitzondering van de snelwegen, worden een regionale bevoegdheid. Vlaanderen zal dus zelf de maximumsnelheid op gewestwegen kunnen verlagen naar zeventig per uur. De regio's mogen ook zelf overtredingen van de eerste en tweede graad controleren en beboeten, net zoals snelheidsovertredingen van minder dan dertig per uur. De opbrengst van die boetes kunnen de regio's zelf aanwenden. Ook de controle op het zwaar vervoer, bijvoorbeeld de rij- en rusttijden worden geregionaliseerd.
- De reglementering van de huurprijzen wordt geregionaliseerd, de onteigeningsprocedure, de pachtwet en de vestigingswet (Ikea-wet) eveneens.
- Op het vlak van bevoegdheden sociale economie en telecommunicatie worden nog kleinere, haast symbolische wijzigingen aangebracht, bijvoorbeeld om rekening te houden met de technologische evolutie in de telecom.

- Het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten, dat delen van de kinderopvang financiert, wordt regionaal, het (lege) Landbouwrampenfonds en het Participatiefonds (kredieten voor ondernemers) eveneens.
 - De regionalisering van dierenwelzijn, het verplichte beroep op Selor en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn niet goedgekeurd geraakt.
- **Versterking federatie**
- Substitutierecht: De federale overheid krijgt het recht zelf maatregelen te nemen die tot de bevoegdheden van de regio's behoren, als die niet tijdig Europese wetgeving omzetten. Alle mogelijke onderwerpen komen in aanmerking, ook over de naleving van het Kyoto-protocol.
 - Investeringsdesk: regio's zouden een samenwerkingsakkoord kunnen sluiten waardoor buitenlandse bedrijven die willen investeren in ons land, op één investeringsdesk terecht kunnen.
 - Over het principe dat regio's een zitje in de raad van bestuur moeten krijgen van organisaties die onder de federale overheid vallen (bv. NMBS) en omgekeerd, bestaat een akkoord, voor welke organisaties het principe zou gelden, is nog niet duidelijk.
- **Financiering**
- Brussel krijgt 35 miljoen extra om de lasten en problemen van pendelaars op te vangen.
 - Daarnaast zal de federale overheid zelf 30 miljoen investeren in Brussel. Ook dat geld is voor mobiliteit bestemd.

Het tweede pakket:

In de tweede enveloppe gaven de wijzen in grote lijnen aan wat de regering nog zelf moest doen. Voor de zomer moest er een akkoord zijn dat delen van het arbeidsmarktbeleid, het gezondheids- en gezinsbeleid overhevelt, zonder de sociale zekerheid in gevaar te brengen. Ook de discussie over de rol van Selor, de bevoegdheid over de Noordzee en het betrekken van de regio's bij het vervolgingsbeleid voor hun bevoegdheden zou ter sprake moeten komen. In het tweede pakket zou ook onvermijdelijk de hervorming van de Senaat, het samenvallen van de verkiezingen en de splitsing van BHV worden besproken, net als de responsabilisering en grotere fiscale autonomie van de deelstaatregeringen. Ten slotte zou ook de definitieve herfinanciering van Brussel een onderdeel worden van het tweede pakket.

Leterme I

Regeerverklaring

Met het Octopusakkoord was de moeilijkste horde genomen voor Leterme om zijn regering op te starten. De man van 800.000 stemmen kreeg van zijn voorganger op 19 maart de sleutels van Wetstraat 16 en kon eindelijk premier worden. Leterme I bestond uit dezelfde partijen als Verhofstadt III en werd – uiteindelijk toch – gedoogd door N-VA. Op voorzitter De Wever na – die zich onthield – ondersteunden de Vlaams-nationalisten de regeerverklaring. Ze traden echter niet toe tot de regering omdat ze nog steeds niet volop geloofden dat er een staats hervorming zou komen.

De concrete communautaire doelstellingen waren nochtans in de regeerverklaring opgenomen: "In de Senaat is een voorstel van bijzondere wet ingediend dat meer samenhang brengt in de bevoegdheidsverdeling en de werking van de federatie efficiënter maakt. Het is ondertekend door verschillende fracties, zowel van de meerderheid als van de oppositie, en is gebaseerd op de werkzaamheden van de Raad van Wijzen. De regering wil dat belangrijke werk voortzetten. Tegen half juli zullen wij een tweede ontwerp van bijzondere wet indienen dat dezelfde doelstellingen nastreeft. Zo werken wij stap

voor stap aan de noodzakelijke hervorming van ons land." Vice-premier Reynders ondermijnde deze regeringsdoelstelling echter snel. "Men moet nu niet beginnen met een grote staatshervorming te eisen tegen een bepaalde datum. Daarvoor hebben we drie jaar de tijd", verklaarde Reynders net voor Leterme in de Kamer het vertrouwen vroeg voor zijn regering.

Uitstel BHV

Leterme I slaagde er dan ook niet in om tegen 15 juli een volledig communautair akkoord aan de Kamer voor te leggen. Ook BHV raakte dus niet opgelost. Na het Franstalig belangenconflict tegen het Vlaamse splitsingsvoorstel kwam ook op het overlegcomité geen oplossing uit de bus en dus was het opnieuw aan de Kamer om zich over deze kwestie uit te spreken. Tenzij de Franstaligen opnieuw een belangenconflict zouden inroepen om de discussie enkele maanden langer uit te stellen. Totaal onverwacht deden zij dat niet en als reden gaven ze aan dat er voor hen een onderhandelde oplossing moest komen. Premier Leterme wenste het probleem uit te stellen tot 15 juli en vroeg de Franstaligen om nog eens het belangenconflict in te roepen. Zij weigerden dit aanvankelijk, maar toen het voorstel tot splitsing van het kiesarrondissement BHV in de kamer zou worden besproken dienden de Franstaligen onmiddellijk een aantal amendementen in die voor controle naar de Raad van State moesten. Op die manier werd enkele dagen tijd gewonnen waarin de COCOF op haar beurt alsnog een belangenconflict inriep. Op die manier werd opnieuw 120 dagen uitstel gekocht om een onderhandelde oplossing te vinden. 15 juli was de nieuwe deadline.

Heptatusoverleg

Anderhalve maand voor de ultieme deadline van 15 juli 2008 kwam de octopuswerkgroep opnieuw bijeen. De octopus was wel een arm kwijtgeraakt want SP.a had beslist om niet langer aan de gesprekken deel te nemen. Het overleg werd daarom door de pers tot Heptatusgroep of Octopus-bis herdoopt.

Het overleg kwam nooit echt goed van de grond, o.a. omdat de Franstaligen eerst een akkoord wensden rond de splitsing van BHV. Pas nadien zou er over een verdere staatshervorming kunnen onderhandeld worden. Maar deze gesprekken verliepen heel erg moeizaam. De Vlamingen wilden immers een kostenloze splitsing terwijl de Franstaligen een haast onbetaalbare prijs vroegen, nl. de uitbreiding van Brussel. De Franstaligen wensden een oude eis te realiseren door in ruil voor de splitsing een fysische verbinding tussen Wallonië en Brussel te vragen, de zgn. "corridor". De corridor, een strook van 2,5 kilometer breed en 3,5 kilometer lang, op het Vlaams grondgebied van Sint-Genesius Rode, zou Brussels grondgebied worden. Het merendeel van deze strook is zoniënwoud, maar de N5, de steenweg op Waterloo, zou "een Franstalige verbindingsweg" kunnen zijn. Volgens N-VA-voorzitter Bart De Wever deed deze Franstalige redenering bijzonder negentiende-eeuws aan. "Alsof het hier gaat om Danzig of Srebrenica. Alsof bij een Vlaamse onafhankelijkheid het verdrag van Schengen en het vrij verkeer van goederen en personen niet meer zou gelden." (De Standaard 16 juni 2008)

Het mislukken van het Heptatusoverleg was voor premier Leterme het signaal om op 14 juli, een dag voor de ultieme deadline, voor de derde keer naar de Koning te stappen om zijn ontslag aan te bieden. Leterme was er niet in geslaagd om Franstaligen en Nederlandstaligen tot overeenstemming te laten komen en legde zijn lot in de handen van het staatshoofd.

Gemeenschapsdialoog

Koning Albert weigerde Leterme's ontslag en stelde drie koninklijke bemiddelaars aan. Zij moesten nagaan "op welke manier waarborgen konden geboden worden om op een geloofwaardige wijze een

institutionele dialoog op te starten". Op aandringen van de Vlaamse partijen werden het allemaal Franstaligen, nl. de minister-president van de Duitstalige gemeenschap Karl-Heinz Lambertz (PS), Raymond Langendries (CDH) en François-Xavier de Donnée (MR). Veel meer dan tijd winnen tot aan het parlementair reces zat er niet in. Na twee weken "bemiddelen" konden ze op de voorgestelde deadline van 1 augustus dan ook weinig nieuws voorleggen. Ze benadrukten dat de staatshervorming best buiten de federale regering zou geregeld worden en voorzagen die communautaire dialoog van een nieuwe naam: de interinstitutionele dialoog. Die moest in september beginnen, maar wie er deel van zal uitmaken en welke methode zou gebruikt worden, bleef onderwerp van discussie.

De Vlaamse regering "stak daarop een hand uit" naar de Franstaligen met de zogenaamde nota-Peeters. Daarin werd een werkwijze voorgesteld om tot een staatshervorming te komen die aan zoveel mogelijk gebreken van de voorgaande onderhandelingsmethoden wilde tegemoet komen. Ten eerste moest het voor de Vlaamse regering gaan om een paritaire dialoog van deelstaat tot deelstaat. Getrouw aan zijn "copernicaanse revolutie" ging Peeters uit van een confederaal overlegmodel, dus zonder de federale overheid in de discussie te betrekken. Daarnaast stond in de nota Peeters dat er over alles mocht onderhandeld worden. Op die manier wilde men vermijden dat men opnieuw in eindeloze menu-debatten zou verzanden. Enkel over BHV mocht op de dialoog niet onderhandeld worden. Die moeilijke discussie moest verder in het Parlement behandeld worden. Verder wilde men geen deadline vooropstellen, maar moesten er wel resultaten zijn voor juni 2009. Ten slotte werd van de onderhandelaars discretie verwacht. De communicatiemethodes van Hertoginnedal waarbij perslekken werden georganiseerd en aan de poorten andere zaken werden gezegd dan aan de onderhandelingstafel, moesten plaats ruimen voor een sfeer van strikte vertrouwelijkheid.

Een deel van deze nota-Peeters was uiteindelijk terug te vinden in het bemiddelaarsrapport. Maar in tegenstelling tot het voorstel van de Vlaamse regering werd gesteld dat er over BHV onderhandeld moest worden. N-VA liet meteen verstaan dat ze dat niet zag zitten waardoor de toon van het N-VA-congres twee dagen nadien (21 september 2008) gezet was. N-VA besliste niet langer te willen deelnemen aan het communautair overleg zoals de onderhandelaars dat hadden uitgetekend en zei haar vertrouwen in de regering Leterme op. Daardoor werd kartelpartner CD&V voor blok gezet: kiezen tussen de regering of het behoud van het kartel. CD&V koos aanvankelijk om beiden te behouden, maar dit werd al gauw onhoudbaar. Daarop koos CD&V voor de regering en de onderhandelingen waarop het Vlaams kartel uiteenviel.

De gemeenschapsdialoog kon evenwel van start. De dialoog werd aan Vlaamse kant gevoerd door een delegatie waarbij het zwaartepunt bij de Vlaamse regering lag, de Franstalige delegatie duidde haar samenstelling aan op basis van de partijen. Beide delegaties bestonden uit zes leden. De twaalf onderhandelaars, aangevuld met de beide federale ministers van Institutionele Hervormingen (Jo Vandeurzen en Didier Reynders), verzamelden voor het eerst op 8 oktober 2008 in het Paleis der Academieën. Deze dialoog stond onder leiding van de Vlaamse minister-president Peeters en bleek in alle stilte te werken aan een communautair akkoord. De onderhandelingen vielen echter stil nadat de Vlaamse minister Marino Keulen op 28 november 2008 voor de tweede keer weigerde om de drie Franstalige faciliteitenburgemeesters te benoemen.

3. Mislukte staatshervorming

De lang en vaak aangekondigde zesde staatshervorming is er na de verkiezingen van 2007 nooit gekomen. Ondanks de lange regeringscrisis en de intensieve gesprekken over communautaire problemen was een akkoord niet rijp. Zelfs het akkoord van de Raad van Wijzen over de borrelhapjes raakte nooit in het parlement goedgekeurd. De redenen die vaak aangehaald worden voor de communautaire *stand still* vanaf juni 2007 zijn velerlei. Een niet-exhaustief overzichtje:

Tegengestelde mandaten

Tijdens de campagne van de federale verkiezingen van juni 2007 had het toenmalig kartel CD&V-N-VA, dat nadien als grote overwinnaar uit deze verkiezingen kwam, heel wat duidelijke en behoorlijk straffe – in vergelijking met wat de grootste politieke formaties ter zake normaal doen – communautaire beloftes gedaan (genre splitsing van BHV in vijf minuten politieke moed, zonder toegeving, geen regeringsdeelname zonder akkoord over staatshervorming, big bang, enz.). Daardoor ontstond bij heel wat Vlaamse analisten, politici en commentatoren de stelling dat de Vlaamse kiezers zich voor een (verregaande) staatshervorming hadden uitgesproken. In Franstalig België zou het tegenovergesteld mandaat gegeven zijn door de kiezers: vrijwel alle Franstalige partijen hadden er zich uitgesproken tegen een vergaande staatshervorming. De Vlaamse en Franstalige volkswil kwam tijdens de regeringsvorming in botsing met elkaar.

In wetenschappelijk en ander onderzoek werden nadien vragen gesteld over dat zgn. “mandaat van de kiezer”, als zou staatshervorming in juni 2007 bij veel kiezers doorslaggevend geweest zijn voor het uitbrengen van hun stem. Dat bleek niet te kloppen. In januari 2010 verklaarde premier Leterme in De Ochtend op radio 1 dat de verkiezingen van juni 2007 géén communautaire verkiezingen waren geweest, en dat de staatshervorming daar maar “een element” in geweest was. In datzelfde programma pleitte hij voor “samenwerkingsfederalisme” en stelde hij dat de sociaal-economische problemen voorgang hadden op de communautaire discussie.

Een lege kas

Wie een akkoord wil sluiten kan dat beter tussen twee partijen die elk vragende partij zijn. De Fransstaligen herhaalden na juni 2007 meermaals dat zij niets vroegen. Geen bevoegdheden, geen centen. Die stelling is vooral strategisch: hoe moeten Vlamingen, die wel vragende partij zijn, die partner overtuigen, als die niets nodig heeft? Door veel te geven, een aanbod dat niemand kan weigeren.

Stellen dat staatshervorming niet meer dan een (financiële) ruilhandel is, is overdreven. Maar er kan niet ontkend worden dat geld in het verleden vaak een “smeermiddel” is geweest om deals te maken. Tijdens de eerste ronden staatshervorming waren Vlamingen en Franstaligen beiden vragende partij voor bevoegdheden, er was bv. een ruil mogelijk tussen bevoegdheden op het domein van taal, cultuur of onderwijs enerzijds en economie anderzijds. Nadien kwam het er, sterk samengevat, op neer dat Vlamingen meer bevoegdheden wilden en Franstaligen ook, maar minder. Tenzij er meer dan voldoende federale middelen naar de deelstaten werden doorgeschoven. Dan gingen Franstaligen makkelijker akkoord met de bevoegdheidshervorming. Wat ook gebeurde, vandaar de ingewikkelde mechanismen van de financieringswet in ons consumptiefederalisme.

Tijdens de formatie van 2007 – maar nadien nog veel meer en zeker vanaf de mondiale financiële en economische crisis in 2009 – was al duidelijk dat de federale begroting voor heel moeilijke tijden stond. Dat er niet veel ruimte was om federale middelen door te schuiven naar de deelstaten. De federale overheid moet veel van de crisis opvangen (minder belastingsinkomsten, meer sociale uitgaven, begrotingstekorten door het opbouwen van schuld) maar de doorstorting van heel wat middelen naar de regio’s neemt niet gelijkmatig af. Bovendien staat de federale sociale zekerheid voor de grootste kosten van de vergrijzing. Dus werd een van de mechanismen om een communautair *package deal* te sluiten – federale middelen naar de deelstaten overhevelen – sinds juni 2007 steeds minder bruikbaar.

Communautaire problemen, vol symboliek

Het moeilijke overleg over de staatsvorming werd meermaals doorkruist door een aantal concrete communautaire dossiers die de sereniteit van de onderhandelingen aantastten. Het gaat bovendien om symbooldossiers en grensgeschillen, de moeilijkste aller conflicten. Vooral de discussie rond de niet-benoeming van de drie faciliteitenburgemeesters bemoeilijkte het overleg.

Faciliteitenburgemeesters

Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden Marino Keulen (Open VLD) kondigde een week na de BHV-stemming in de kamercommissie Binnenlandse Zaken aan dat de burgemeesters van drie faciliteitengemeenten in de Brusselse rand (Linkebeek, Kraainem en Wezenbeek-Oppem) niet benoemd werden. De drie betreffende burgemeesters hadden zowel voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 als de federale verkiezingen van 2007 Franstalige oproepingsbrieven verstuurd en negeerden daarmee de bestaande taalwetgeving in de faciliteitengemeenten zoals aangescherpt met de rondzendbrief Peeters. De drie burgemeesters reageerden onthutst op hun niet-benoeming en konden daarbij niet alleen rekenen op de steun van hun FDF-voorzitter Maingain, maar van alle Franstalige partijen. Zij eisten dat deze burgemeesters benoemd zouden worden aangezien ze democratisch verkozen waren. Deze eis werd meermaals aan de staatsvorming verbonden als onderdeel van een *package deal* of als voorwaarde om te starten met gesprekken over een staatsvorming.

De Franstaligen voelden zich in hun eis gesterkt door het Congres van de lokale besturen van de Raad van Europa. Tijdens de politieke crisis die volgde na de verkiezingen van 10 juni 2007 kwamen drie vertegenwoordigers van de Raad van Europa langs om de niet-benoeming van de burgemeesters te onderzoeken. Na hun *fact finding mission* van twee dagen in de Vlaamse Rand, kwamen ze tot de conclusie dat "de niet-benoeming van de drie Franstalige burgemeesters in de Rand onaanvaardbaar is." Aan Franstalige zijde werd hun oordeel op gejuich onthaald. De Vlaamse partijen lachten het verdict weg. Volgens hen lag de vooringenomenheid van de gezanten – alledrie grote verdedigers van lokale autonomie – en hun "summiere" kennis van de taalwetgeving en evenwichten in dit land aan de basis van hun oordeel. Toch bezorgde de veroordeling de Vlaamse regering een morele tik waarop ze besliste om voortaan werk te maken van de manier waarop Vlaanderen in de wereld gepercipieerd wordt. Het beeld van een xenofob en onverdraagzaam Vlaanderen, dat volgens de Vlaamse partijen gebaseerd is op een uitsluitend Franstalige lezing van de feiten door de internationale pers, moest uit de wereld worden geholpen.

Vlaamse wooncode

Dit imago-probleem speelde volgens de Vlaamse regering ook in de kwestie rond de veroordeling van de Vlaamse wooncode door de Verenigde Naties. In een VN-rapport kwam die regelgeving onder vuur te liggen omdat de VN vreesde dat ze kan leiden tot discriminatie door de taalvereisten die erin opgenomen zijn. Een stelling die ook in Franstalig België werd beaamt en waartegen al een belangenconflict werd ingeroepen.

Vlaams minister van binnenlands bestuur Marino Keulen reageerde ontzet op dit rapport. De Wooncode was volgens Keulen net bedoeld om de leefbaarheid in de sociale woonwijken in Vlaanderen te verbeteren. Hij haalde het voorbeeld aan van kinderen die tolk van hun ouders moeten spelen bij contacten met de huisvestingsmaatschappij. Keulen zag de Wooncode als een "begin van actief burgerschap", en wees erop dat het slechts ging om een inspanningsverbintenis, en niet om een resultaatverbintenis. De betrokkenen moeten – gratis – les Nederlands volgen, maar moeten hun kennis niet bewijzen in een examen.

Onderwijsinspectie

Kort na de eenzijdige stemming omtrent het Vlaams voorstel tot splitsing van de kieskring BHV in de Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en de niet-benoeming van de faciliteitenburgemeesters ontvingen de Franstaligen wat zij noemden een derde “kaakslag” in enkele weken tijd. In de commissie onderwijs van het Vlaams Parlement werd een decreet goedgekeurd over de inspectie in Franstalige basisscholen in de Vlaamse faciliteitengemeenten. Die scholen liggen in Vlaanderen en worden gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap, maar er wordt Franstalig onderwijs ingericht. Volgens het goedgekeurde decreet is de inspectie in die scholen dan ook een Vlaamse bevoegdheid. De Franse Gemeenschap was het daarmee niet eens en riep onmiddellijk een belangenconflict in. Bovendien verzuurde dergelijk dossier de sfeer tussen Vlaamse en Franstalige onderhandelaars van de staats-hervorming. De frontpagina van de Franstalige krant *La Dernière Heure* de dag na de goedkeuring van het decreet sprak in dat opzicht boekdelen: “Les Flamands se foutent vraiment de nous” (14/12/2007).

Sputterende pacificatie

Het Belgische pacificatiesysteem waarbij de politieke elites erin slagen om de verdeelde achterban te verzoenen in een compromis waarbij geen enkele partij gezichtsverlies lijdt, is aan het sputteren geslagen. Het ooit zo geroemde⁷⁸ probleemoplossend vermogen van de Belgische wonderstaat heeft het moeilijk. (Devos, Bouteca 2008:17). Dat maakt een akkoord over een staats-hervorming des te moeilijker. De traditioneel compromisgezinde elite lijkt immers minder bereid om samen te werken, uit electorale overwegingen maar ook omdat die politieke elites elkaar steeds minder kennen en begrijpen. In een politiek systeem dat terugplooit op pacificatiemechanismen om conflicten tussen gemeenschappen op te lossen is dit een problematische situatie.

Vandaag is een staats-hervorming dan ook veel moeilijker te realiseren dan ooit tevoren. “Omdat de software van het Belgisch systeem veranderd is. Vandaag bestaat de leidende politieke elite uit politici zonder gemeenschappelijke Belgische geschiedenis, zonder gedeelde successen en nederlagen. De gescheiden verkiezingen, geëmancipeerde regio’s, uitgeputte federale kas en groeiende gevoeligheid van de federale *left overs*, om maar enkele oorzaken te vernoemen, maken een communautair vergelijk moeilijker dan ooit tevoren. De empathie is afgenomen, de stellingen dieper uitgegraven. Dat beperkt de ruimte voor creatieve oplossingen die ieders gezicht kunnen redden. Vandaag kijkt iedereen naar de waardering van de eigen achterban, niet meer naar de Belgische bovenbouw. Dit land is veranderd. Er is iets gebroken. Er zijn geen federale staatsdragende partijen meer. Alleen regionale staatsvormende partijen.” (Devos, Bouteca 2008:17)

De leidende elites vinden elkaar niet langer op de communautaire breuklijn omdat ze uit elkaar zijn gegroeid. Wat deze situatie nog meer bemoeilijkt is dat de leidende politieke formatie in Vlaanderen, CD&V, bij uitstek behoort tot een familie die niet langer over de taalgrens heen samenhangt. De socialistische en liberale partijen van noord en zuid spreken elkaar nog weinig, maar de relatie CD&V-CDH blijkt echt verwaterd. Het christendemocratisch huwelijk is sinds Lambermot definitief ontbonden.

Bovendien is de pacificatie na de regionale verkiezingen van juni 2009 nog moeilijker geworden. CD&V bestuurt federaal met een partij, Open VLD, die regionaal in de oppositie zit en bestuurt regionaal met partijen, SP.A en N-VA, die federaal in de oppositie zitten. In het Vlaams regeerakkoord werden zo

⁷⁸In *The Economist* van 5 juni 2008 verscheen over de verkiezingen in Macedonië onder de titel “A Balkan Belgium?” volgend citaat: “A fashionable idea is circulating among Balkan-watchers: “Belgianisation”. This is not meant to suggest complex federalism. Instead it implies that different nationalities whom history has left sharing a state are at last behaving like Belgians, reaching for ballot boxes and courts, rather than guns and bombs.”

enkele mogelijk compromissen op federaal niveau, en waarvoor de medewerking van de Vlaamse regering nodig zou kunnen zijn, uitgesloten.

Uiteengroeien Noord en Zuid

Eind 2006 zorgde de RTBF-uitzending *Bye Bye Belgium* voor grote consternatie. In deze fictie-documentaire werd een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Vlaanderen geënceneerd. En (ongewild) geridiculiseerd. Net als bij de legendarische radiouitzending *War of the Worlds* van Orson Welles veroorzaakte dit in Franstalig België paniek. In Vlaanderen daarentegen zag men vooral clichés en begreep men niet hoe Franstalige kijkers dit konden geloven. Zelden werd het wederzijds onbegrip treffender geïllustreerd. Beide publieke opinies tellen steeds meer mensen die opgegroeid zijn in een federaal België, die de unitaire staat nooit gekend hebben. De taalgrens is meer dan ooit een staatsgrens geworden met gescheiden publieke opinies, gescheiden media en regionaal georganiseerde partijen. Met als gevolg dat Vlamingen en Franstaligen elkaars gevoeligheden niet meer kennen en het steeds moeilijker wordt om elkaar te begrijpen. Het gebrek aan empathie is één van de redenen waarom het steeds moeilijker wordt om communautaire akkoorden te sluiten (Devos, Bouteica:2008).

Tekenend voor die communautaire verdeeldheid in het België van vijf staatshervormingen was een initiatief dat de kranten *De Standaard* en *Le Soir* samen ondernamen. Als reactie op *Bye Bye Belgium* liet de hoofdredacteur van *De Standaard* het volgende verstaan (15/12/2006): "het (is) tijd om luidop te zeggen: we zijn het beu, *nous en avons marre*. We zijn het in Vlaanderen beu dat de Franstalige pers haar job niet naar behoren doet. En er maar niet in slaagt om een genuanceerd beeld op te hangen van wat er in Vlaanderen leeft." Waarop de hoofdredactrice van *Le Soir* Béatrice Delvaux haar Vlaams collega de hand reikte: "Mettons dès lors nos esprits critiques et notre professionalism en commun au service d'une grande enquête sur la Belgique." (16/12/2006) Waarop een groot gemeenschappelijk journalistiek project volgde die als doelstelling had om de wederzijdse empathie te bevorderen, om Noord en Zuid dichter bij elkaar te brengen.

Leterme is geen 'great communicator'

Toen Yves Leterme in 2007 het Martelaarsplein achter zich liet – nadat hij er in 2004 was ingetrokken – om naar de Wetstraat te trekken, had hij niet zo gek veel ervaring (met communautaire ontwapeningsgesprekken) op federaal niveau, toch niet voor iemand die het belangrijkste ambt in de federale conflictbemiddeling innam. De figuur Leterme, nochtans supporter van Standard Luik en goed Franssprekend, was tijdens de onderhandelingen voor de zesde staatshervorming zowat het exponent van een nieuwe politieke klasse die er niet in slaagt om een communautair compromis te sluiten. Leterme was achtereenvolgens als formateur, minister van institutionele hervormingen en eerste minister de man bij uitstek om de staatshervorming in stelling te brengen. Het feit dat net hij uiterst slecht werd onthaald in Franstalig België was nadelig voor de onderhandelingen.

Leterme maakte verschillende communicatieblunders die door de Franstalige pers werden gebruikt om Leterme voor te stellen als een incompetent politiek leider. "Wij hadden een grote kapitein verwacht, maar we kregen een matroos die nauwelijks kon schipperen", meldde *La Libre Belgique* na zijn tweede ontslag als formateur (Platel 2008: 72). Zijn brokkenparcours begon met een interview in de Parijse krant *Libération* waarin hij nogal onhandig stelling nam in de faciliteitenkwestie: "Apparemment, les francophones ne sont pas en état intellectuel d'apprendre le néerlandais." (17/08/2006) Ten zuiden van de taalgrens oogste Leterme met deze uitspraak voor de eerste keer echt giftige reacties. Elio Di Rupo geloofde niet dat een minister-president "van een kwaliteitsregio als Vlaanderen de Franstaligen zo kan beledigen". (DS 18/08/2006) Het wekt dan ook geen verwondering dat de Franstalige onderhandelaars zich allerminst toegeeflijk opstelden ten aanzien van de christen-democraat. FDF-

voorzitte Maingain liet zich op een moment tijdens de onderhandelingen over de splitsing van BHV zelfs ronduit denigrerend uit over Leterme en vergeleek zijn gedrag met dat van een autist.

Op geen enkel moment kon Leterme voor en tijdens Leterme I het vertrouwen van de Franstaligen winnen omdat hij hen onvoldoende kon overtuigen van het feit dat hij een premier van alle Belgen kon zijn. In Vlaanderen is dat minder opmerkelijk, maar in Franstalig België valt meer op dat deze federale premier de eerste is die voordien al Vlaams minister-president was en dus vanuit die hoedanigheid al jaren uitsluitend de Vlaamse belangen diende. Hij verknoeide het ook bij veel Franstaligen toen een RTBF-journalist hem op de nationale feestdag vroeg om een stukje van de "Brabançonne" te zingen en Leterme zonder veel nadenken "La Marseillaise" aanhief. De toenmalige kandidaat Belgische premier voelde zich naar eigen zeggen gepakt door de Franstalige media (Platel 2008:23) en maakte dat op uiterst ondiplomatische wijze duidelijk door RTBF op een bepaald moment in de onderhandelingen met de Radio Mille Collines te vergelijken. De radiozender die als één van de verantwoordelijken wordt aanzien voor de start van de Rwandese genocide. De uitspraak werd zeker in Franstalig België weinig gesmaakt.

Toen Yves Leterme in december 2008 n.a.v. de Fortis-zaak ontslag moest nemen als eerste minister, was van de zesde staatshervorming nog niets gerealiseerd. De onderhandeling over BHV was niet opgeschoten. De klok tikte verder.

4. "Heilige Herman"

Na Leterme I kwam Van Rompuy I. Aan de haast ononderbroken communautaire crisis sinds de verkiezingen van juni 2007 kwam een einde met de komst van Herman Van Rompuy naar de Wetstraat 16. Niet omdat hij een oplossing vond, maar omdat hij het probleem naar de achtergrond duwde.

Ook *Haiku Herman* lukte er niet in een staatshervorming uit de brand te slepen, maar slaagde er mede geholpen door de economische crisis wel in om de staatshervormingskwestie van het politieke prioriteitenlijstje te krijgen. Ondanks de communautair getinte Vlaamse regeerverklaring na de Vlaamse verkiezingen van juni 2009 (waar CD&V en vooral N-VA sterk scoorden), ging de meeste aandacht in 2009 naar het sociaaleconomische herstel. Met de realisatie van een aantal akkoorden over asiel en migratie, het kernenergiedossier en de sanering van de overheidsfinanciën, die veel kritiek kregen omdat ze ten gronde niets oplosten, kon Van Rompuy op het federale niveau drie werven afwerken. De twee overige, BHV en de staatshervorming, zou hij vanaf de herfst van 2009 verder aanpakken.

De verdienste van deze drie akkoorden lag vooral in het feit dat ze bestonden. Inhoudelijk waren het geen hoogvliegers, maar premier Van Rompuy gaf daarmee aan dat er op federaal niveau nog beslissingen konden worden genomen, waar zowel de Vlaamse als Franstalige partijen zich konden achter scharen. Uiteraard herhaalde de Vlaamse oppositie dat dit het werk was van een "Vlaamse minderheidsregering" en dat de genomen beslissingen als het ware Vlaanderen werden opgedrongen door een vooral Franstalige federale meerderheid. Toch werden federale akkoorden, met de gehele episode sinds de verkiezingen van 2007 in het achterhoofd, globaal genomen positief onthaald omdat iets beter was dan niets. Zijn passage als premier bezorgde de in 2003 afgeschreven politicus Van Rompuy dan ook een plaats in de galerij der staatsmannen. Toen Van Rompuy eind 2009 tot eerste president van de EU werd verkozen, werd hij in België halfheilig verklaard. Na zijn vertrek kwam meteen ook een ander lid van de oude politieke klasse met onderhandelingservaring in de Belgische context terug op het voorplan van de achtergrond. Jean-Luc Dehaene kreeg de opdracht om BHV op te lossen. Leterme werd opnieuw premier en gedroeg zich al heel snel in die functie als een Van Rompuy-kloon door niet langer grote (communautaire) hervormingen in het vooruitzicht te stellen, maar met "rustige vastheid" het federale niveau te besturen. Door 2010 heen, langs het EU-voorzitterschap van juli tot eind december 2010, op naar de federale verkiezingen van 2011. Middenin moet nog, rond Pasen, de

kaap van BHV genomen worden. Iedereen kijkt daarvoor naar Jean-Luc Dehaene, zelfverklaard "politicus van een vorige eeuw".

Van Rompuy I

Tijdens de kredietcrisis op het einde van 2008 wist de regering Letermé de bank Fortis te redden van het failliet door de bank te nationaliseren. Het was echter de bedoeling om een meerderheid van de Fortis-aandelen terug te verkopen aan de Franse bank BNP-Paribas. Mischaël Modrikamen⁷⁹, advocaat van gedupeerde Fortis-aandeelhouders, trok daarop naar de Brusselse rechtbank om de overnamedeal met BNP Paribas te laten schorsen. In eerste aanleg kregen de kleine aandeelhouders ongelijk, maar in beroep leek de rechtbank de verkoop van Fortis wel op te schorten. De regering, die hoopte op een snelle verkoop van Fortis, zag daarmee zijn plannen in de rook opgaan.

Wat daarop volgde is tot vandaag zelfs na een speciale parlementaire Forticommissie (januari 2010) onderwerp van discussie. Volgens de oppositie en sommige commentatoren probeerde het kabinet-Leterme de rechtsgang rond Fortis te beïnvloeden en is er dus sprake van een schending van de scheiding der machten. Nadat premier Letermé in het Parlement de brief voorlas die hij aan minister van Justitie Vandeurzen schreef om deze beschuldigingen te weerleggen, een initiatief waar niemand in de regering van op de hoogte was, kwam hij onder grote druk te staan en moest hij ontslag nemen voor het oog van de televisiecamera's. Minister van Justitie, Jo Vandeurzen, die ook genoemd werd in dit dossier volgde. Ook minister van overheidsbedrijven Inge Vervotte nam ontslag, omdat ze niet kon aanvaarden dat enkel Letermé en Vandeurzen moesten opstappen terwijl in een andere zaak, de affaire Koekelberg, minister Dewael wel was blijven zitten en nadien zelfs Kamervoorzitter werd.

Na een korte verkenningsronde door oud-premier Wilfried Martens, nam Herman Van Rompuy het roer over aan het hoofd van de federale regering waarvan nog steeds dezelfde partijen deel uitmaakten. Na korte discussie werd afgezien van een piste die even de kop opstak, samenvallende verkiezingen – dus ook federale – tijdens de voorziene deelstaatverkiezingen. Op het vlak van de staatshervorming werd beslist om de communautaire onderhandelingen, die stil lagen nadat Vlaams minister Marino Keulen opnieuw besliste om de drie Franstalige burgemeesters niet te benoemen, te herbeginnen. (zie supra) In januari 2009 liet Senaatsvoorzitter De Decker (MR) weten dat de Franstaligen bereid waren om de communautaire dialoog, die minister-president Peeters had gelanceerd na de zomer van 2008, weer op te starten. Alle partijen die aan de dialoog deelnamen herbevestigden dat ze resultaten wilden boeken en dat er deelakkoorden mogelijk waren voor de verkiezingen van juni 2009. Maar ondanks deze tekenen van bereidwilligheid kwam de communautaire dialoog nooit meer van de grond. In februari trok Peeters zelf de stekker uit het overleg nadat federaal vice-premier Didier Reynders (MR) had verklaard dat hij niet bereid was om zijn "principes prijs te geven in ruil voor geld". De regionale verkiezingen bleken te dichtbij om communautaire toegevingen te doen. Dat was zeker het geval aan Franstalige kant waar de partij van Reynders in een ongeziene harde electorale strijd verwickeld zat met de PS om het politieke leiderschap in het zuiden van het land.

BHV werd van bij het begin van de regering Van Rompuy buiten de communautaire dialoog gehouden, maar er zou op federaal vlak achter de schermen wel gezocht worden naar een oplossing voor dit probleem. Acht ontmijners, allemaal parlementsleden, zouden aan de slag gaan in een werkgroep die een lijst van mogelijke oplossingen moesten opstellen voor BHV die vanaf de zomer van 2009 – na de verkiezingen van juni 2009 – besproken en uitgevoerd konden worden. De werkgroep kwam er vooral op vraag van de Franstaligen, want de meeste Vlaamse partijen hadden voordien altijd verklaard dat er over BHV niet onderhandeld moest worden. Het wetsvoorstel dat de commissie binnenlandse zaken

⁷⁹De latere oprichter en co-voorzitter van de Personenpartij/Parti Populaire.

in november 2007 goedgekeurde moest volgens hen gewoon gestemd worden in de Kamer. De Vlaamse regering wenste bovendien dat er geen parallel overleg op gang kwam over BHV.

Om het initiatief van Van Rompuy toch een kans te geven en om BHV over de regionale verkiezingen te tillen werd op regeringsniveau afgesproken dat het Waalse gewest een nieuw belangenconflict zou inroepen. Op die manier werd opnieuw een aantal maanden tijd gewonnen, maar een oplossing bleef uit. De werkgroep die zich met BHV moest bezighouden viel immers kort na het afspringen van de gemeenschapsdialoop uiteen doordat de CD&V-vertegenwoordigers niet langer aan de gesprekken wensten deel te nemen. De regeerverklaring van Van Rompuy I verbond beide dossiers immers aan elkaar waardoor CD&V zich niet langer genooddaakt voelde om verder over oplossingen voor BHV na te denken. Met de verkiezingen in zicht bracht ook CD&V de stellingen in gereedheid.

Vlaamse verkiezingen 2009⁸⁰

De Vlaamse verkiezingen van 7 juni 2009 betekenden een overwinning voor de oude kartelgenoten CD&V en N-VA. Samen haalden ze 36 procent van de stemmen, een stijging van 9,90 procentpunten in vergelijking met de score van het kartel CD&V/N-VA in 2004 en 6,40 procentpunten meer dan bij de federale verkiezingen van 2007. Vooral de uitstekende score van N-VA was opvallend. De vlaams-nationalistische partij trok voor de eerste keer sinds 2003 als zelfstandige partij naar de kiezer en haalde met 13 procent van de stemmen meteen 16 Vlaamse parlementszetels binnen. Vooral de aantrekkingskracht van voorzitter en bijna "Slimste mens" Bart De Wever bleek enorm groot. Hij bleef met zijn 123.000 voorkeurstemmen maar net onder het verkiezingsresultaat van uittredend minister-president Kris Peeters. Open VLD, SP.a en Vlaams Belang kregen harde klappen en werden alle drie ongeveer even groot (15%). LDD bleef met 7,60% ruimschoots onder de verwachtingen en ook Groen (6,80%) kon niet meesurfen op de hype rond Ecolo-voorzitter Jean-Michel Javaux.

De verkiezingsoverwinning van N-VA leek een heilzaam effect te hebben voor de Vlaamse beweging. Volgens N-VA boegbeeld Geert Bourgeois blies het verkiezingsresultaat het "humanitair" Vlaams-nationalisme van Frans Vander Elst opnieuw leven in. Dat voedde de hoop van verschillende commentatoren dat het Vlaams-nationalisme niet langer automatisch met extreem rechts zou vereenzelvigd worden. "Misschien herhaalt de geschiedenis zich en zal het Vlaams Belang geleidelijk worden verdrongen door N-VA, net zoals de Volksunie destijds werd weggeduwd door het Vlaams Blok, en de Frontpartij door het VNV", stelde Leuvens politicoloog Bart Maddens in *De Standaard* (10/06/2009). Hij twijfelde echter of de tijd van het Vlaams Belang voorbij is: "Het succes van extreem-rechtse partijen in het buitenland doet vermoeden dat een hard antimigrantendiscours electoraal rendabel blijft."

Maar de overwinning van N-VA bracht vooral het communautaire debat opnieuw op de voorgrond. Tijdens de campagne stond de aanpak van de economische crisis centraal en werd nauwelijks een woord gewijd aan de staatshervorming. Op enkele communautaire oprispingen van N-VA na viel vooral de stilte omtrent dit thema op. Zelfs in CD&V-kringen, waar heel wat onvrede leefde over de mislukte communautaire onderhandelingen na de federale verkiezingen van 2007, werden er nauwelijks woorden aan vuil gemaakt. De vroegere kartelpartner van de partij van De Wever wilde de staatshervorming liefst zo weinig mogelijk onder de aandacht brengen. Een te grote aandacht voor de mislukte staatshervorming in de campagne dreigde immers in het nadeel van CD&V uit te draaien, dat in 2007 met grote beloftes rond dit thema naar de kiezer was getrokken¹⁴. Hun boegbeeld bij de Vlaamse

⁸⁰Onderstaande stuk is gebaseerd op: Devos, C. en Bouteca, N (2010). Belgian State Reform in 2009: A Year of Pressure Building. In: Devoldere, L., (ed.), *The Low Countries. Arts and Society in Flanders and the Netherlands*. Rekkem, Ons Erfdeel, Brugge, Die Keure, 2010, in druk.

verkiezingen Kris Peeters had zich eind 2008 bovendien geprofileerd als de grote inspirator van de mislukte gemeenschapsdialoog.

Hoewel het communautaire thema tijdens de regionale campagne vrijwel onzichtbaar was, dook het op de avond van de verkiezingsdag wel prominent op in het afsluitend VRT-televisiedebat met de partijkopstukken. Ook daags nadien, in het *day after* debat in *Terzake 09* werd de uitslag van 7 juni als "een signaal" van de kiezer gezien, namelijk dat die vooral aan CD&V en N-VA een mandaat had gegeven om verder te streven naar een staatshervorming. Beide partijen zaten hierover wel niet op dezelfde lijn, want toen N-VA voorzitter De Wever in *Terzake 09* na de verkiezingen even zei dat hij de armlastige Belgische regering onder curatele wilde plaatsen, noemde CD&V-voorzitter Marianne Thyssen dat "grove taal". Ondanks dit meningsverschil vormden beide partijen samen met SP.a wel de nieuwe Vlaamse regering.

Vlaamse regeringsvorming

Net voor de Vlaamse feestdag bereikte formateur Kris Peeters een akkoord met N-VA en SP.a om voor vijf jaar samen Vlaanderen te besturen. De tijd dat de regionale regeringsvorming door het federale niveau werd gestuurd is duidelijk voorbij, want met Peeters II werd opnieuw een asymmetrische constellatie geïnstalleerd, ondanks uitdrukkelijk verzoek van de federale premier en partijgenoot Herman Van Rompuy om dat niet te doen. Waarin ligt die asymmetrie? Net zoals in de periode 2004-2007 verschilde de regeringscoalitie op het Vlaamse niveau van die op het federale. Toen zat CD&V federaal in de oppositie terwijl haar kopman Yves Leterme de Vlaamse regering leidde. Nu zit de partij van minister-president Kris Peeters, CD&V, ook federaal mee aan het roer, maar deelt ze het Vlaamse regeringspluche met de federale oppositiepartijen N-VA en SP.a. Met andere woorden: de liberale partij die federaal met CD&V bestuurt voert Vlaamse oppositie en de partijen die Vlaams met CD&V besturen (N-VA en SP.a) voeren federaal oppositie tegen de regering geleid door CD&V-premier Leterme.

Potentiële communautaire conflicten kunnen in zo'n constructie minder makkelijk worden gestroomlijnd of afgekoeld, want beide niveaus zijn enkel via de leidende regeringspartij (CD&V) met elkaar verstrengeld. Daardoor lopen de belangen van beide regeringen uiteen, want belangen worden uiteraard partijpolitiek bepaald. Dit heeft in het verleden voor serieuze spanningen tussen beide niveaus gezorgd. Toen CD&V in 2004 de onverwijde splitsing van de kiesomschrijving BHV in het Vlaamse regeerakkoord liet inschrijven, legde de Vlaamse regering daarmee onrechtstreeks een bom onder de toenmalige paarse federale regering van socialisten en liberalen. Want de ¹⁴ Zoals eerder gesteld, werd er toen ook nauwelijks over de staatshervorming gedebatteerd tijdens de verkiezingscampagne. Maar in tegenstelling tot 2009 was het voor iedereen wel duidelijk dat het Vlaams kartel in 2007 met een communautaire agenda naar de verkiezingen trok.

splitsing van BHV is een bevoegdheid, namelijk kieswetgeving, van de federale regering. De Vlaamse christendemocraten voelden zich niet langer verplicht om al te veel communautaire verantwoordelijkheid aan de dag te leggen sinds de banden met de Franstalige zusterpartij cdH waren doorgesneden. Bovendien was de agendering van dit probleem een ideale manier om de federale paarse regering Verhofstadt II een voetje te lichten. De toenmalige Vlaamse regeringspartners Open VLD en SP.a, die samen in de federale regering Verhofstadt II zaten, wilden vermijden dat ze als "vlaamsonvriendelijk" werden afgeschilderd. En dus beloofden ook zij om BHV te splitsen. Tot grote ergernis van de Franstalige coalitiegenoten in de federale regering die een splitsing absoluut niet zagen zitten. De Vlaamse meerderheid stortte in 2005 zo de federale regering in een crisis.

Dat de Vlaamse regering het federale niveau in gevaar zou brengen, behoort ook nu weer tot de mogelijkheden. Zeker omdat N-VA-voorzitter De Wever tijdens de Vlaamse regeringsvorming in de

zomer van 2009 verklaarde dat de zogenaamde Maddens-doctrine het beste kader is om de communautaire kwestie op te lossen. Volgens die doctrine, genoemd naar een Vlaams KUL-politicoloog, wordt de federale overheid langzaam op droog zaad gezet zodat het relatief armere zuiden van het land – dat het meeste belang heeft bij federale financiering – vragende partij zou worden voor een nieuwe staats hervorming. De opmerkelijke uitspraken van N-VA-voorzitter De Wever daags na de Vlaamse verkiezingen om “België onder curatele te plaatsen” en “buiten de lijntjes te kleuren” joegen zelfs oud kartelgenoten in de gordijnen. Als de Vlaams-nationalisten het hard blijven spelen en de strategie van Maddens niet louter gebruiken om op het vlak van de staats hervorming niks te moeten realiseren⁸¹, staan er zeker spannende communautaire tijden voor de deur. De asymmetrische regeringscoalities op Vlaams en federaal niveau dreigen dan vooral CD&V in een moeilijke spreidstand te brengen.

Hoewel CD&V, bij monde van haar voorzitter en minister-president, en SP.A formeel ontkennen dat het Vlaams regeerakkoord geïnspireerd is door de Maddens-doctrine, staat dat akkoord toch garant voor een assertief en stevig Vlaams beleid. Er wordt aangedrongen op een brede staats hervorming en op de splitsing van BHV. Dat is weinig vernieuwend want de regering Peeters I had deze ambitie reeds verwoord in 2008. Alleen kiest men nu voor een andere strategie. In plaats van aan te dringen op een communautair akkoord, zal men een passievere houding aannemen. De staats hervorming zal geaandeerd worden op het “Overlegcomité” waar de bereidheid van de Franstaligen zal worden getoetst om mee te werken aan een dialoog van gemeenschap tot gemeenschap. Als dat niet lukt, zal men wachten tot de vraag voor staats hervorming vanuit Franstalige hoek wordt geopperd. Daarmee sluit men aan bij de Maddens-doctrine die stelt dat de rollen moeten worden omgekeerd. Traditioneel zijn het de Vlaamse partijen die de staat willen hervormen en daarvoor dan een prijs moeten betalen aan de Franstaligen. Met haar passievere houding wil de Vlaamse regering bekomen dat de Franstaligen op termijn vragende partij worden. Om dat te bespoedigen gaat de Vlaamse regering een assertief beleid voeren en haar eigen bevoegdheden zo breed mogelijk interpreteren. Zo zal men bijvoorbeeld niet langer geld opzietten voor de federale begroting (cfr. infra) en zal Vlaanderen een aanvullende sociale zekerheid verder uitwerken.

Daarnaast zal de Vlaamse regering een beleid voeren om het Nederlandstalig karakter van de rand rond Brussel te versterken en zal de naleving van de taalwetgeving in Brussel en die Rand voorrang krijgen. Het Europees minderhedenverdrag zal niet worden geratificeerd en kan dus geen onderdeel worden van een globaal akkoord rond de staats hervorming. Ondertussen keurde het Vlaams Parlement een decreet goed dat de inspectie van de Franstalige scholen (door Vlaanderen betaald) in de faciliteitengemeenten, Vlaamse gemeenten met bepaalde taalrechten voor Franstaligen, onder Vlaamse bevoegdheid brengt. De reactie van de Franstaligen was hevig. Volgens hen zou deze goedkeuring de gesprekken over BHV hypothekeren.

Aan Franstalige zijde werd overigens zeer kritisch gereageerd op het Vlaams regeerakkoord. Vooral de passages rond een aanvullende Vlaamse kinderbijslag en een Vlaamse hospitalisatieverzekering stootten in het zuiden van het land op heel wat verzet omdat men vreest dat daarmee de federale sociale zekerheid in het gedrang komt.⁸² Dat is voor de Franstalige partijen *no pasaran*. Even onbespreekbaar als het schuiven met de taalgrens is voor Vlaamse politici. Wie aan de Belgische sociale

⁸¹De Maddens-doctrine wordt soms beschouwd als een godsgeschenk voor de N-VA. De partij kan immers toetreden tot de Vlaamse regering zonder achteraf het verwijt te krijgen dat ze er communautair niets van terechtbracht als verdere stappen in de staats hervorming uitblijven. Zolang N-VA vasthoudt aan de Maddens-doctrine volgt ze immers een strategie die bij de achterban een grote populariteit geniet.

⁸²In dit opzicht verscheen in 2009 een interessant rapport van het riziv. Daaruit bleek dat de uitgavenverschillen in de gezondheidszorg tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel marginaal zijn geworden. Met als gevolg dat het argument dat in de jaren negentig aan Vlaamse zijde werd gebruikt om de sociale zekerheid te splitsen, niet meer geldt. De grote “niet objectief te verklaren verschillen” in medische uitgaven zijn immers verdwenen. Vroeger was Brussel het duurste, gevolgd door Wallonië en, op verre afstand, Vlaanderen. Vandaag blijkt dat Vlaanderen nipt het duurste geweest is geworden, dan volgen Wallonië en Brussel. Deze trend tekent zich al een tijdje af en dat zorgde ervoor dat men vooral de verschillen in behoeften en in opvattingen (vb. nadruk op preventie in Vlaanderen)

zekerheid prutst, raakt volgens de Franstaligen aan de fundamenten van de federale staat. Wie dat op tafel legt is vanuit Franstalig oogpunt uit op provocatie. Het feit dat de Vlaamse regering ook opnieuw duidelijk maakte dat de drie Franstalige burgemeesters van Vlaamse faciliteitengemeenten, die sinds de lokale verkiezingen van 2006 nog niet benoemd zijn⁸³, ook binnenkort niet door de bevoegde Vlaamse regering benoemd zullen worden, zet kwaad bloed bij de Franstaligen. De Franstaligen eisen die benoeming als een van de voorwaarden voor de eventuele splitsing van BHV in 2010.

Aan Franstalige zijde reageerde men ontsteld op de plannen van Kris Peeters en zijn ministers. Een aanvullende Vlaamse kinderbijslag of een hospitalisatieverzekering tast volgens Franstaligen de interpersoonlijke solidariteit aan. "Een kind is een kind. Het is onaanvaardbaar dat er morgen een verschil zou zijn tussen een kind uit het noorden en een kind uit het zuiden", zei CDH-minister Cathérine Fonck die in de Franse gemeenschapsregering bevoegd is voor kinderwelzijn. In Vlaanderen daarentegen lijkt er een relatieve consensus te bestaan omtrent de plannen van de Vlaamse regering. Een partij als de SP.a, die in 1999 nog één van de vijf befaamde resoluties van het Vlaams Parlement niet mee goedkeurde omdat die ondermeer de regionalisering van de gezinsbijlagen en de gezondheidszorgverzekering inhield, stapt nu onverkort mee in dit verhaal. Zelfs ACW-topman Jan Renders, die in zijn functie als voorzitter van de christelijke werknemersbeweging kan gezien worden als een van de nazaten van de *founding fathers* van het Belgische sociale model, wijst een Vlaamse hospitalisatieverzekering niet resoluut van de hand. Dit zou op een belangrijke evolutie kunnen wijzen binnen het debat rond de regionalisering van de sociale zekerheid.

Toch blijven er interne meningsverschillen over de precieze draagwijdte en concrete vertaling van de zogenaamde Maddens-doctrine, ondanks deze relatieve eensgezindheid over de uitbouw van een eigen Vlaams zorgstelsel en over de assertieve houding van de Vlaamse regering. Zo wil CD&V niet dat het instrument "belangenconflict", waarmee Vlaanderen federale maatregelen kan tegenhouden, te vaak en gemakkelijk wordt ingezet, bv. tegen de federale begroting. CD&V leidt immers ook de federale regering en heeft duidelijk moeite met de gedachte dat men de federale begroting maar moet laten eroderen opdat Franstaligen dan om hervormingen zouden vragen.

Begroting

Naast de Vlaamse verkiezingen en de regeringsvorming die daarop volgde, maakte vooral de discussie in 2009 rond de verdeling van de begrotingsinspanningen tussen de verschillende overheden van het land duidelijk dat een staats hervorming niet kan uitblijven. Over die verdeling werd een akkoord bereikt tot 2012, waarbij Vlaanderen een meer dan proportioneel deel van de begrotingsinspanning op zich neemt, zodat alle overheden samen tegen 2015 weer een Belgisch begrotingsevenwicht zouden bereiken. De Vlaamse regering liet in dat opzicht al verschillende keren verstaan dat ze de overschotten waarover ze vanaf 2012 zal beschikken, zal uitgeven om een eigen beleid te voeren en dus niet zal oppotten om de federale begroting ten dienste te zijn. Op die manier komt het wellicht tot een

als argumenten pro splitsing van de sociale zekerheid is gaan gebruiken. In Vlaams-nationalistische hoek viert als gevolg van deze verschuiving daarnaast ook het argument m.b.t. tot de bijdragecapaciteit hoogtij. Men beklagt er zich immers over dat elke Vlaming nog steeds een veel grotere bijdrage betaalt dan elke Franstalige aan de gezondheidszorg.

De nieuwe cijfers van het riziv brachten ook opnieuw een aantal opmerkelijke verschillen aan het licht tussen de gewesten van ons land. Het verbruik van Rilatine (tegen overdreven activiteit bij kinderen) in Vlaanderen is onverantwoord veel hoger dan in Wallonië en Brussel. Het gebruik van antidepressiva ligt dan weer overdreven hoog in het zuiden van het land.

⁸³Omdat ze de taalwetten bij de vorige verkiezingen niet respecteerden – ze weigerden om, conform de Vlaamse interpretatie van die taalwetten, de oproepingsbrieven naar de kiezers eerst in het Nederlands te versturen – wil de Vlaamse regering deze drie Franstalige burgemeesters niet officieel tot burgemeester benoemen. Ze zijn het vandaag als het ware tijdelijk, een toestand die evenwel nog lang kan aanslepen.

communautair conflict, omdat Franstaligen zullen vragen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten zouden dragen binnen de geconsolideerde Belgische begrotingsinspanningen.

Er is nog een reden die de begroting en staats Hervorming onvermijdelijk aan elkaar koppelen. De financiële situatie van de federale overheid is simpelweg onhoudbaar. De Belgische regering houdt van al het geld dat ze ontvangt te weinig over om nog te kunnen functioneren, omdat ze onvermijdelijk geld moet doorstorten naar de dure en stijgende afbetalingen van de schulden uit het verleden, steeds meer geld moet afgeven aan de deelstaten en de steeds duurder wordende sociale zekerheid moet ondersteunen met algemene middelen. De federale overheid draagt 90% van de vergrijzingskosten die de komende decennia in België zeer sterk oplopen, en ze is nu al structureel ondergefinancierd. Een mogelijke oplossing is dat de regio's een groter deel van de vergrijzingskost op zich nemen door de pensioenen van hun ambtenaren te betalen. Maar ook een aanpassing van de financieringswet, die regelt hoeveel geld de deelstaten elk jaar uit de federale kas krijgen, is mogelijk of een overheveling van bevoegdheden naar de regio's zonder de daaraan gekoppelde financiële middelen. Op die manier zou de armlastige federale overheid opnieuw wat financiële ademruimte kunnen krijgen.⁸⁴

BHV

Nadat de werkgroep BHV begin 2009 zonder resultaat werd opgedoekt, werd het probleem rond de kieskring niet meer behandeld voor de regionale verkiezingen van juni 2007. De onderhandelingen waren stilgevallen, waardoor de voorstellen voor een oplossing die de werkgroep BHV beoogde niet op tafel lagen na de zomer. Een oplossing was dus niet voor meteen en het belangenconflict van het Waalse gewest liep stilaan op zijn einde. De regering Van Rompuy vroeg daarom in oktober 2009 voor de vierde keer 120 dagen respijt. Deze keer zou de Duitse gemeenschap een belangenconflict indienen.⁸⁵ In maart 2010 loopt deze procedure af en dan zou het wel eens tot een stemming kunnen komen van Vlaanderen tegen Franstalig België in de federale Kamer. Met, vermoedelijk, de val van de regering tot gevolg.

Zo ver wil men het echter niet laten komen, zeker niet met het Europese voorzitterschap in de tweede helft van 2010 in het vooruitzicht. Nadat premier Van Rompuy in november tot president van de EU werd verkozen, bereikte men bij de overgang naar de regering Leterme II o.l.v. Wilfried Martens een akkoord over een onderhandelingsmethode voor BHV. Aan ex-premier Jean-Luc Dehaene, die een grote expertise en ervaring heeft met het oplossen van ingewikkelde communautaire kwesties, werd gevraagd om tegen de paasvakantie van 2010 een oplossing voor BHV voor te stellen. Dat moet een haalbare piste zijn, die Dehaene bij diverse partijen discreet heeft afgetoetst. Nadien zal een comité van partijvoorzitters en premier Leterme de eindonderhandelingen over BHV voeren.

⁸⁴Federaal vicepremier Steven Vanackere deed in dit opzicht een opvallend voorstel. Hij wilde de federale begroting 2010 op orde krijgen door o.a. een einde te maken aan "oneigenlijke" federale uitgaven. De federale overheid financiert immers tal van initiatieven die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of gewesten behoren. Het gaat onder meer om allerlei vaccinatiecampagnes of preventieve maatregelen uit het kankerplan van Laurette Onkelinx terwijl gezondheidspreventie een bevoegdheid van de gemeenschappen is. Maar het gaat ook over het grootstedenfonds (grootstedenbeleid is gewestbevoegdheid) of fiscale aftrek voor energiebesparende maatregelen. Ze zijn er gekomen op vraag van de Franstaligen die niet over voldoende middelen beschikken om deze uitgaven vanuit de deelstaten te betalen. (DS 09/09/2009)

⁸⁵De Duitstalige gemeenschap mengde zich niet van harte in dit communautaire conflict. Volgens sommigen konden de Duitstaligen ook bezwaarlijk een belang inroepen over een conflict in de rand rond Brussel, een stad die meer dan 100 km verder het hinterland in ligt. De Duitstalige minister-president Karl-Heinz Lambertz verklaarde echter dat hij het deed in het belang van het land. Na de Duitstalige gemeenschap kan nu nog enkel het Brussels parlement een belangenconflict inroepen tegen de stemming van BHV-voorstel. Als het in Brussel tot een belangenconflict komt, dan zal daar wel een stemming van Franstaligen tegen Brusselse Vlamingen aan vooraf gaan. Iets wat de Franstaligen in het BHV-dossier ten allen prijze willen vermijden.

5. “Le nouveau Leterme in Leterme II”

Door de terugkeer van premier Leterme aan het hoofd van de federale regering ontstond evenwel de vraag of BHV nu wel opgelost zou raken. Aan Franstalige zijde was men immers niet te spreken over het parcours dat de man van 800 000 stemmen gereden had sinds de verkiezingen van 2007. Toen bijvoorbeeld alsmaar duidelijker werd dat Van Rompuy naar Europa zou vertrekken ging de Brusselse krant *Le Soir* (6/11/2009) frontaal in de aanval tegen een eventuele terugkeer van Yves Leterme als nieuwe eerste minister: “Et par mesure d’urgence, d’acter sans délai, qu’en aucun cas, ce successeur ne peut être Leterme. Déjà essayé, pas marché.” Ook binnen CD&V had men verwacht dat het verzet van de Franstalige partijen tegen Leterme zeer groot zou zijn. Vandaar dat Wilfried Martens werd gevraagd om zijn terugkeer naar de Wetstraat 16 voor te bereiden. Toen dat eigenlijk overbodig leek – er was simpelweg geen alternatief voor Leterme – concentreerde Martens zich op de formule voor het oplossen van BHV.

CD&V-voorzitster Marianne Thyssen lanceerde in besloten CD&V-overleg de piste Dehaene, die toezegde. Zo werd Leterme buiten het BHV-overleg gehouden en kon hij zijn geloofwaardigheid opbouwen in andere domeinen, met voorop het sociaal-economische. BHV werd toegewezen aan iemand die niets te verliezen had en die een sterke reputatie heeft langs beide zijden van de taalgrens. Bovendien verkregen ook de liberalen dat BHV niet onder de mat werd geschoven, maar dat er actief gezorgd werd naar een oplossing. Vooral Open VLD wil vermijden dat BHV en dus het communautaire – niet meteen hun thema – ook de volgende federale verkiezingen zou domineren. De nieuwe Open VLD-voorzitter, Alexander De Croo, liet begin 2010 dan ook weten dat een eventuele noodwet – de terugkeer naar de vroegere, arrondissementele kieskringen – er voor zijn partij niet in zit. Hij wil een definitieve oplossing die BHV van de agenda haalt. Zo legt hij meteen ook druk bij CD&V, door een ontsnappingsroute af te blokken.

In zijn tocht door de woestijn heeft Leterme goed naar de Van Rompuy-methode gekeken die in het zuiden van het land sterk geapprecieerd werd. Zo klonk in de regeerverklaring van Leterme II de wil door om tot een evenwichtige oplossing te komen. Leterme nam daarbij ook afstand van zijn stoere uitspraken in 2007, toen hij als kandidaat-premier pleitte voor een “splitsing zonder toegeving”. In januari 2010 pikte hij de draad van dit samenwerkingsfederalisme van zijn voorganger – die zich had uitgesproken tegen het vechtfederalisme – opnieuw op. Hij liet verstaan dat het Grondwettelijk Hof enkel een oplossing voor het probleem BHV heeft gevraagd en dat het er vooral op aan komt om de volgende verkiezingen rechtsgeldig te laten verlopen. Bovendien was volgens de federale premier de sociaal-economische crisis belangrijker dan een staatshervorming. Voor die crisis moeten alle overheden van dit land goed samenwerken. Daarmee leek Leterme de transformatie van Vlaams minister-president en federale campagneleider van het “Vlaams kartel” naar een echte Belgische premier helemaal afgewerkt te hebben. Na het vertrek van Hans D’Hondt als kabinetchef van Leterme, die topman van de fiscus werd, nam Eric Kirsch vanaf 1 februari zijn plaats in. Een van de *Toshiba-boys* en dus architecten van de financieringswet, die twintig jaar voordien de sterkhouders waren van de Belgische staatshervormer *par excellence* ... Jean-Luc Dehaene.

BHV splitst Leterme II

Leterme had eerder de grote staatshervorming *on hold* gezet om toch zijn regering op de been te kunnen brengen. Bij zijn terugkeer als premier naar Leterme II wou hij enkel nog BHV oplossen, de andere onderdelen van de grote staatshervorming zouden voor later zijn. BHV moest immers van de agenda verdwijnen voor het begin van het Europees voorzitterschap in juli 2010. Leterme had die boodschap nog meegekregen van zijn voorganger in de Wetstraat 16, Herman Van Rompuy. Van Rompuy vreesde dat België zou afgaan in Europa als het tot een regeringscrisis en verkiezingen kwam

tijdens het voorzitterschap. Leterme, en velen met hem, herhaalde die boodschap verschillende keren in een poging om zijn regering op de been te houden en te zoeken naar een onderhandelde oplossing voor BHV. Als die er was zou de regering langs het EU-voorzitterschap heen kunnen doorstomen richting federale verkiezingen in 2011. Het huzarenstukje rond BHV zou voorbereid worden door voormalig premier Jean-Luc Dehaene (CD&V), een grote compromismaker uit "de vorige eeuw" die o.a. het BHV van de jaren 1980, de Voercrisis, met een stukje politiek-juridische spitstechnologie wist te bezweren (Devos & Bouteica 2010). Dehaene moest voor de Paasvakantie een compromisvoorstel over BHV neerleggen. Zodoende bleef dit dossier weg, of toch zo veel mogelijk, van de regeringstafel waar premier Leterme ondertussen kon bewijzen dat hij ook federaal voor "goed bestuur" kon zorgen.

Dehaene ging bij zijn overleg uiterst discreet te werk. Dat was een groot verschil met de communautaire onderhandelingen die volgden op de verkiezingen van 2007. Toen gaven sommige onderhandelaars via hun Blackberry aan journalisten in real time uitgebreid tekst en uitleg tijdens de onderhandelingen, of ze lieten aan de poorten van Hertoginnedal dagelijks hun licht schijnen op de lopende gesprekken. Dit gebrek aan terughoudendheid werd als één van de redenen gezien waarom het overleg was mislukt. Daarom huldigden Dehaene en zijn gesprekspartners deze keer de absolute radiostilte waarbij niet of nauwelijks met de pers over de aan de gang zijnde BHV-onderhandelingen werd gecommuniceerd. Het bleef maanden zo stil dat het onduidelijk was wat en of koninklijk opdrachthouder Dehaene wel iets inde hand had dat in de luwte tot een akkoord moest lijden. Dehaene gaf ook aan niemand een volledig overzicht van alle voorstellen en details, maar liet zijn onderhandelaars tijdens bilaterale gesprekken slechts een stukje van de puzzel waaraan hij bouwde zien. Deze "Belgische methode" werd jaren later ook door bemiddelaar Vande Lanotte gebruikt in zijn zoektocht naar een uitweg uit de impasse van de financieringswet. Beide meesters in de traditionele compromiskunde presenteren alleen een volledig voorstel aan de gezamenlijke vergadering van voorzitters zodra ze uit de bilaterale gesprekken leren dat de tijd daar rijp voor is. Tot zo lang hebben ze een kennismonopolie en weten ze via de biechtstoelprocedure als enige wie wat precies over welke details denkt. Maar ook deze techniek heeft haar limieten.

Uiteindelijk waren het de partijen die electoraal het meest garen konden spinnen bij het communautaire gekrakeel rond BHV die de stilte doorbraken. FDF-voorzitter Olivier Maingain, wiens partij in kartel zat met de MR, stelde kort voor de paasvakantie 2010 dat er nog maar weinig op tafel lag en dat, als het van hem afhing, ook niet snel tot een oplossing moest komen (DS29/03/2010). Een mening die ook door de voorzitter van het Vlaams Parlement, Jan Peumans (N-VA), werd gedeeld. Die liet haast letterlijk verstaan dat BHV een electoraal goudklompje was voor de N-VA. Toeval of niet, maar haast tegelijkertijd gooide Vlaams minister Bourgeois (N-VA), die bevoegd was voor de benoeming van de drie burgemeesters, olie op het vuur door voor een derde keer te bevestigen dat de drie Franstalige burgemeesters niet zouden worden benoemd. Dat was nochtans een absolute voorwaarde voor het FDF en de MR om nog maar over een splitsing te spreken. Maingain haalde daarop scherp uit naar de Vlaams-nationalisten: "Waar gaan we naartoe? Dit zijn praktijken de Duitse bezetting waardig zijn. Het is zoals men tijdens de bezetting burgemeesters benoemt omdat ze de bondgenoten zijn van de bezetter! Een sterke vergelijking, maar het is blijkbaar de geestestoestand van de N-VA. En dat is ondraaglijk. Als de verkozenen het Vlaamse gezag niet behagen, moeten ze verwijderd worden", klonk het in *La Libre Belgique* (30/03/2010). "Ik ben geschokt, echt geschokt, dat een minister tot op dit niveau de democratie negeert. Er is maar een periode in de Belgische geschiedenis geweest waar burgemeesters werden aangesteld die niet zijn gekozen door de kiezers, en dat was ten tijde van de Duitse bezetting", herhaalde Maingain zijn uitspraken op de Vlaamse radio. Nog voor er echt onderhandeld was, leek de splitsing van BHV daarmee al op sterven na dood. Bovendien liet koninklijk opdrachthouder Dehaene verstaan dat hij nog twee extra weken nodig had om zijn voorstel af te ronden om tot een onderhandelde oplossing te komen. Het 20^e-eeuwse recept bleek niet aan te slaan.

Uiteindelijk legde hij enkele dagen voor het verstrijken van de deadline een voorstel op tafel. Dat werd haast onmiddellijk door Maingain vanuit het buitenland afgeschoten als *inbuivable*, maar de onderhandelaars⁸⁶ zelf bleven volhouden dat ze een overlegde oplossing voor het probleem wensten. De nieuwe en jonge voorzitter van Open VLD, Alexander De Croo, drong wel aan op een snelle beslissing. Het moest volgens hem afgelopen zijn om de regering – waarin Open VLD niet lekker in haar vel zat, al was het maar omdat die regering geen echte sociaal-economische hervormingen doorvoerde – van de ene naar de andere BHV-deadline te sleuren zonder dat het tot fatsoenlijk besturen kwam. Daarom liet Open VLD de dag voor de uitgestelde deadline nogmaals verstaan dat de voorgestelde termijn moest gerespecteerd worden. In een ultieme poging om alsnog een oplossing te vinden stemden de Franstaligen impliciet in om te onderhandelen binnen de bakens die Dehaene had uitgezet. Dat betekende o.a. dat ze de uitbreiding van Brussel lieten vallen, dat ze instemden met het feit dat de Franse gemeenschap geen bevoegdheden kon uitoefenen in de zes faciliteitengemeenten rond Brussel en dat er geen sprake van kon zijn dat diezelfde gemeenten onder de voogdij van een college van provinciegouverneurs zouden worden geplaatst. Er zouden evenwel nog een viertal dagen extra onderhandeld worden. De grenzen van de onderhandelingen lagen m.a.w. vast en er kwam zicht op een timing. Dat de deadline opnieuw werd verplaatst, zinde de Vlaamse liberalen echter niet. De partij worstelde al lang met haar geloofwaardigheid en Alexander De Croo wilde net daar een punt van maken. Na enige aarzeling verklaarde de partij dat er een vertrouwensbreuk was omwille van het niet respecteren van de afgesproken deadline waarop Open VLD uit de onderhandelingen en daarmee ook feitelijk uit de regering stapte.

De andere onderhandelaars die mee rond tafel hadden gezeten keken vol onbegrip naar het hoog spel dat de liberalen volgens hen speelden. Volgens de meeste onderhandelende partijen lokte Open VLD uit puur eigenbelang een regimecrisis uit. De partij was immers al een tijdje ontevreden over de gang van zaken in de regering Leterme II die er volgens Open VLD niet in slaagde om ook maar één belangrijke beslissing te nemen. Het BHV-dossier blokkeerde alles en dat wilden de liberalen liefst zo snel mogelijk van tafel. Bovendien bestond er onvrede binnen de partij omdat ze onvoldoende hun stempel op het regeringsbeleid konden drukken waardoor de electorale achteruitgang zich doorzette. Verkiezingen eventueel gevolgd door een oppositiekuur hadden tenminste het voordeel van de duidelijkheid. Vanuit de oppositie is het immers makkelijker – in het bijzonder voor nieuwe, jonge partijleiders – om te herbronnen dan vanuit de meerderheid waar men steeds tot een compromis moet komen met de coalitiepartner. Open VLD trok dan ook liever naar de kiezer dan verder weg te zinken in het regeringspluche. En misschien viel alles nog wel mee, want in de peilingen ging de partij op dat moment vooruit.

Toch was niet iedereen onmiddellijk overtuigd van de noodzaak van verkiezingen. Toen Leterme het ontslag van zijn regering aan de Koning ging aanbieden, hield deze dat ontslag nog in beraad. In een ultieme poging om alsnog een noodregering op de been te brengen werd vice-premier Didier Reynders er op uit gestuurd om af te tasten of een akkoord nog mogelijk was. Aan Vlaamse zijde waren de partijen echter al lang niet meer uit op een noodoplossing en was men ervan overtuigd dat er vervroegde verkiezingen zouden komen. Aan Franstalige zijde wilde men die in eerste instantie liever vermijden, maar toen Reynders liet verstaan dat er geen akkoord in zat, lag de weg naar vervroegde verkiezingen open.

Ondertussen deden de Vlaams-nationalistische partijen N-VA en Vlaams Belang enerzijds en het Francofone FDF anderzijds er alles aan om alsnog een stemming in de kamer rond BHV te forceren. Op die manier trachtten ze nog wat extra commotie rond de zaak te creëren in de hoop daar later electoraal

⁸⁶De onderhandelingen werden gevoerd door de partijvoorzitters van de meerderheidspartijen. Voor het kartel MR-FDF nam Reynders de honneurs waar. Ook de partijvoorzitters van Groen en Ecolo schoven mee aan tafel. Sp.a was de opvallende afwezige al beloofde Sp.a-voorzitter Gennez dat haar partij wel constructief zou meewerken als er goede voorstellen kwamen.

de vruchten van te plukken. Maar aan Franstalige zijde was inmiddels al beslist om de alarmbel te luiden tegen de agendering van het splitsingsvoorstel. Een zeldzame gebeurtenis in de Belgische politieke geschiedenis⁸⁷. Dat de motie niet werd ingediend in volle plenaire zitting maar vooraf maakte dat de alarmbel niet de atoombom bleek die algemeen werd verondersteld. Integendeel, de procedure deed wat ze in 1970 verondersteld werd om te doen, nl. rust brengen. Al had dit wellicht vooral te maken met het feit dat iedereen zich al had neergelegd bij vervroegde verkiezingen waardoor de regering toch nooit op zoek zou moeten gaan naar een compromis rond BHV.

Betekenis BHV

De hele geschiedenis rond BHV wordt vaak voorgesteld als een nutteloos en tijdrovend debat. Dat de regering ten val kwam rond een probleem als BHV frustreerde dan ook heel wat mensen. De al dan niet splitsing van het kiesarrondissement heeft immers geen of nauwelijks impact op het dagelijkse leven van de burgers, zeker als die niet in de Vlaamse rand rond Brussel wonen. Toch legde deze discussie een aantal interessante zaken bloot die tot de kern van het federale België reiken.

Ten eerste werden met het luiden van de alarmbel de grenzen van de in de Vlaamse beweging vermaledijde grendelgrondwet nogmaals pijnlijk duidelijk. Het was niet de eerste keer dat de BHV-saga glashelder aantoonde dat de macht van de Vlaamse partijen op federaal niveau zelfs voor gewone wetten begrensd is. Net zoals Van Cauwelaert na WOI dreigden de Vlaamse partijen ermee om de Vlaamse numerieke meerderheid als breekijzer te gebruiken om een Vlaamse eis door het parlement te sluisen. Maar de politieke praktijk leerde dat dit ondanks de democratische logica een sofisme is in het federale België. Zelfs wanneer er grondwettelijk geen dubbele meerderheid vereist is, zoals voor de splitsing van BHV die met een gewone wet geregeld kan worden, kunnen Vlamingen geen wetten stemmen die tegen de belangen van de Franstaligen ingaan. In tegenstelling tot de theorie blijkt het niet mogelijk om de splitsing van het kiesarrondissement Vlamingen tegen Franstaligen te stemmen. Volgens sommige grondwetspecialisten kunnen de Franstaligen immers eeuwig de BHV-carrousel laten draaien als ze dat willen. Door vier belangenconflicten in te roepen raakten ze al zonder problemen tot op één jaar van het wettelijke einde van de federale legislatuur (in juni 2011) en er waren nog voldoende institutionele verdragingsmanoeuvres (belangenconflict Brussels parlement, het indienen van amendementen, vragen om advies aan de Raad van State, een evocatie in de Senaat) over om de patstelling nog wat langer te rekken. Als de legislatuur voorbij is en begint alles bij een nieuwe legislatuur opnieuw van vooraf aan.

In Vlaanderen werd dan ook de vraag gesteld of het in een pacificatiedemocratie mogelijk moet kunnen zijn om een democratisch verzoek van een gemeenschap tot het einde der tijden te blijven negeren. In dat opzicht stelde CD&V in het verkiezingsprogramma van 2009 al voor om het aantal mogelijke belangenconflicten te beperken. Nochtans is niet iedereen het eens dat, zelfs binnen het bestaande grondwettelijk kader, de Franstaligen dit proces eindeloos kunnen rekken. Volgens de politcoloog Maddens (DS 27/10) wezen verschillende juristen reeds op het feit dat de duurtijd van een belangenconflict en dus een rondje carrousel gehalveerd kan worden van 120 naar 60 dagen.⁸⁸ Daarnaast kan volgens Maddens ook het aantal rondjes beperkt worden tot twee: één belangenconflict en één alarmbelprocedure. Het feit dat de Vlamingen maar één parlement hebben om een belangenconflict te produceren, nl. het Vlaams Parlement, en de Franstaligen dat in verschillende parlementen

⁸⁷De alarmbelprocedure werd voor 2010 slechts een keer gebruikt in de Belgische politieke geschiedenis, nl. in 1985 (cfr. Supra p. 46).

⁸⁸Door het invoeren van een belangenconflict wordt het gewraakte voorstel of ontwerp gedurende 60 dagen geschorst om overleg mogelijk te maken. Indien dit niet lukt, gaat een tweede overlegfase van 60 dagen van start waarin een oplossing moet worden gevonden. Volgens bepaalde juristen kan men tijdens die tweede fase opnieuw overgaan tot een stemming aangezien de grondwet dan niet uitdrukkelijk de schorsing stipuleert. (Storme e.a. 2009, Waals parlement misbruikt belangenconflict, in DS 15/01/2009)

kunnen, maakt volgens bepaalde grondwetspecialisten een tweede belangenconflict tegen eenzelfde wet ongrondwettig. Enkel via de alarmbelprocedure kan dan nog verzet worden aangetekend. Volgens die procedure heeft de federale regering 30 dagen de tijd om met een oplossing voor de dag te komen. Als ze daar niet in slaagt, komt de regering normaliter ten val en rijst de vraag of er dan mag overgegaan worden tot een stemming. Volgens Maddens zou de grondwet dat niet per se verhinderen. Deze wet zou nadien bovendien zonder veel problemen bekrachtigd moeten kunnen worden door de regering. Volgens Maddens houden de Vlaamse politici dus zelf de BHV-carroussel draaiende en is een onderhandelde oplossing voor dit probleem niet noodzakelijk zoals vaak wordt beweerd. Volgens heel wat andere stemmen dan weer is het na de val van een regering niet evident om de in het parlement goedgekeurde wet (die BHV splitst) nog door de Koning te laten ondertekenen. De regering zit dan immers in een regime van lopende zaken en zelfs indien een aantal Vlaamse federale ministers de Koning politiek afdekken is het volgens sommigen zeer te betwijfelen of het staatshoofd deze wet uitvoerbaar kan maken door er zijn handtekening onder te zetten. Zoals gesteld duwt BHV het Belgisch politiek systeem tot aan haar limieten.

Maar eigenlijk staat de hele BHV-kwestie symbool voor een veel fundamenteeler probleem dat de afgelopen jaren heel erg duidelijk werd, nl. het onvermogen van Vlaamse en Franstalige politici om samen te werken in de federale regering en tot een akkoord te komen rond nieuwe communautaire afspraken. BHV is daarbij het topje van de communautaire ijsberg, waaronder zeker ook de financieringswet zit. Het onderlinge vertrouwen om een staats hervorming door te voeren blijkt te zwak en toch is een reorganisatie noodzakelijk om België op termijn leefbaar te houden (Devos & Bouteca 2010).

6. Naar een zesde staats hervorming (bis)

De verkiezingen van 13 juni 2010 creëerden een momentum waarin op communautair vlak grote stappen mogelijk leken. De onderhandelingen die in juni 2010 van start gingen begonnen dan ook onder een goed gesternte, maar verzeilden uiteindelijk wat achteraf soms werd omschreven als "een mars der dwaasheid". De historica Barbara Tuchman omschreef dit fenomeen als een situatie waarbij een politiek wordt gevoerd die ondanks het voorhanden zijn van alternatieve scenario's, zowel tegen het belang van de heersers als dat van hun onderdanen ingaat. Alle onderhandelaars beseften dat het fout dreigde af te lopen, maar niemand leek er echt iets aan te doen. Zo werd in het verleden duidelijk dat enkel via een compromis een uitweg te vinden is uit het Belgische labyrint. Maar noch de Vlaamse, noch de Franstalige onderhandelaars leken hiertoe bereid. Een remake van 2007 leek daarmee in de maak. Met dat verschil dat de Vlaamse verwachtingen in 2010 een stuk hoger lagen dan drie jaar voordien. In dat opzicht moeten de Franstalige onderhandelaars het zich dan ook vaak beklagd hebben dat ze toen geen staats hervorming doorvoerden onder Letorme. Die zou immers veel kleiner van omvang geweest zijn en wellicht nooit het fenomeen De Wever op dergelijk verpletterende manier op de voorgrond hebben gebracht.

Campagne 2010

Niettegenstaande het BHV-verhaal het onvermogen had aangetoond om beslissingen te nemen in communautaire dossiers, begon de verkiezingscampagne op dat vlak vrij positief. Aan Franstalige kant tekende zich immers, weliswaar embryonaal, een nieuwe mentaliteit af. cdh trok wel naar de verkiezingen met de slogan "l'union fait la force", een verwijzing naar de Belgische wapenspreuk, maar tegelijk werd niet langer op voorhand elke staats hervorming van de hand gewezen. In plaats van het "on est demandeur de rien" van 2007, werd de mogelijkheid van "evenwichtige hervormingen" geopend. PS, cdh en Ecolo lieten verstaan dat ze bereid waren om hierover met de Vlaamse partijen te

onderhandelen en tegelijk verklaarden ze niet langer met de MR in een federale regering te willen stappen zolang die partij blindelings de "onverzettelijkheid en arrogantie" van FDF-voorzitter Olivier Maingain bleef volgen.

De campagne was duidelijk meer communautair gekleurd dan die van 2007, in de zin dat er ook veel over de staats hervorming werd gedebatteerd. Elke partij leek overtuigd van het feit dat er een staats hervorming moest worden doorgevoerd. De PS voerde campagne het de term "welvaartsfederalisme", waarmee ze aangaf dat er een hervorming van de staat kon komen als die goed was voor de welvaart van alle Belgen. Ook Groen gaf duidelijk aan dat een staats hervorming nodig was om daarna de andere problemen te kunnen aanpakken. Er werd gediscussieerd over de mate waarin de staat moest worden hervormd en vaak viel in dat opzicht het woord confederalisme. Het feit dat dit thema centraal stond in de verkiezingscampagne was voor N-VA een godsgeschenk. Zo groot zelfs dat de vlaams-nationalisten rond De Wever in een interne peiling van TNS Dimarso 26 procent van de stemmen kregen toebedeeld. Ondanks het zeer voorbarige karakter van dergelijke peiling was daarop vanuit verschillende kanten te horen dat N-VA een te radicale partij was om een stabiele regering mee te vormen. Merkwaardig genoeg was het verzet aan Franstalige zijde tegen eventuele regeringsdeelname minder hard. N-VA kwam heel vroeg in de campagne in de peilingcijfers voorop te liggen, vandaar dat in de loop van de campagne nogal wat spelers vooral probeerden om N-VA weer naar beneden te krijgen door te waarschuwen voor die partij en voor haar geheime agenda. In verschillende partijen, maar ook in sociale bewegingen (zoals het ACV) werd gewaarschuwd voor N-VA zodat het een beetje een een-tegen-allen strijd leek te worden. Vooral het feit dat N-VA nu voor het confederalisme ging – terwijl de partij volgens haar programma separatistisch was – werd door veel critici van N-VA op de korrel genomen. N-VA wist dat ze met een strijd voor een onafhankelijk Vlaanderen geen verkiezingen kon winnen en ging daarom voor het confederale model, een evolutie maar geen revolutie. Dat bleek op 13 juni een groot succes te zijn.

Ondertussen verhardde het communautaire klimaat en bleek de bereidheid om een staats hervorming door te voeren aan Franstalige zijde wat af te nemen. Vooral Joëlle Milquet (cdh) stelde het communautair profiel van haar partij wat scherper bij door de aloude eisen van de uitbreiding van Brussel en een territoriale verbinding tussen Brussel en Wallonië op tafel te gooien. Daarmee speelde ze echter vooral in de kaart van de Vlaams-nationalisten die een week voor de verkiezingen de resultaten van de uitgelekte interne peiling bevestigd zagen. N-VA ging daarmee de verkiezingsdag tegemoet als de virtuele leider in Vlaanderen.

Een momentum

De verkiezingen van 13 juni 2010 leverden zowel boven als onder de taalgrens een duidelijke winnaar op. In Vlaanderen blies de N-VA de tegenstand weg. De Vlaams-nationalisten zogen CD&V, Open VLD, LDD en Vlaams Belang deels leeg en werden met bijna 30 procent van de stemmen afgetekend de grootste partij van Vlaanderen. De tweede partij van Vlaanderen, CD&V, volgde op verre afstand met 17 procent. Ook op het vlak van voorkeurstemmen spande de N-VA de kroon. Partijvoorzitter Bart De Wever evenaarde bijna de monsterscore van Leterme die in 2007 meer dan 800.000 kiezers kon verleiden. Langs de overzijde van de taalgrens was een vergelijkbaar beeld te zien, al was de verkiezingsoverwinnaar er veel traditioneler. Wallonië kleurde immers opnieuw donkerrood. De PS wist er meer dan 37 procent van de kiezers te bekoren. Alleen in Brussel bleef de MR nipt de grootste. De winst van de PS kwam volledig op rekening van de MR, die ver onder het sterke resultaat van 2007 bleef.

De Franstalige sociaal-democraten van de PS en de Vlaams-nationalisten van de N-VA hadden van de kiezer dus een fors mandaat gekregen waardoor de electorale berekeningen die de vorige formatie-besprekingen telkens op de rand van de afgrond brachten, vermeden konden worden. In de eerste weken na de verkiezingen heerste dan ook het gevoel dat de patstelling van het vorige post-electorale tijdperk kon vermeden worden. De twee grote winnaars van de verkiezingen leken elkaar bovenal goed te vinden. Zo sprak Bart De Wever op verkiezingsavond heel verzoenende taal aan het adres van de Franstaligen. "Nu is het tijd om bruggen te bouwen", zei hij. Ook de PS-voorzitter, Elio Di Rupo, reageerde uiterst omzichtig en wilde tegemoet komen aan de manier waarop de Vlaamse kiezer de kaarten had geschud. Het momentum om met België een nieuwe institutionele weg in te slaan leek m.a.w. aanwezig en De Wever en Di Rupo zouden de architecten van het nieuwe België worden. Alle andere partijen wezen naar deze twee leiders om de basis van een nieuw akkoord te smeden. Ze ontmoetten elkaar, in een uitstekende sfeer, kort na de verkiezingen in Villa Hellenbosch in Vollezele (Galmaarden). Ze leerden er elkaar beter kennen en trokken de grote lijnen van de staats hervorming (zie infra).

In deze optimistische sfeer werd De Wever formateur. Hij verklaarde dat er volgens hem een regering kon zijn in september 2010. Hij moest de weg vrij maken voor formateur Di Rupo. Toen ging de formatie over bevoegdheidstransfers en BHV, van de financieringswet was niet veel te bespeuren. De Wever ging daarbij, net zoals Dehaene een aantal maanden eerder tijdens het BHV-overleg, uiterst discreet te werk door elk contact met de media te mijden. Het land stond immers voor belangrijke besprekingen over de hervorming van de staat en zoals in 2007 was gebleken, voer je dergelijke discussie best niet voor het oog van de camera. Absolute radiostilte was het nieuwe codewoord. De Wevers rondje informeren leidde uiteindelijk tot de vaststelling dat er "convergenties" waren tussen de partijen. Hij was echter nog onvoldoende gevorderd om meteen over te gaan tot de vorming van een regering waarop Di Rupo door de Koning als preformateur werd aangesteld. Het uitdrukkelijke doel van deze opdracht was om te zoeken naar mogelijkheden voor een staats hervorming.

Een eerste belangrijke beslissing die Di Rupo daarbij moest nemen had betrekking op de keuze van partijen die hij rond de tafel wilde brengen om deze communautaire onderhandelingen tot een goed einde te brengen. De PS-voorzitter zag aan Franstalige kant vooral mogelijkheden in een samenwerking tussen zijn eigen partij met het cdh en Ecolo. Dit waren ook de partijen die samen de Waalse regering en Franse gemeenschapsregering vormden. Aan Vlaamse zijde verkoos hij samen met De Wever de Vlaamse coalitiepartners N-VA, Sp.a en CD&V. De Vlaamse groenen wilde De Wever er aanvankelijk niet bij omdat die een te links profiel hadden, maar aangezien Groen en Ecolo zich aan elkaar hadden vastgeklit moesten ook de Vlaamse ecologisten bij de besprekingen betrokken worden. Er moest immers een tweederde meerderheid gevonden worden en zonder de groenen was die er niet. Maar van in het begin voelde De Wever er niet zoveel voor om als enige centrum-rechtse partij tussen allemaal (centrum-)linkse partijen te staan.

Ondanks het feit dat alle partijen, op Groen na, nodig waren om de vereiste tweederde meerderheid te vormen, was vooral N-VA-voorzitter De Wever een belangrijke gesprekspartner van Di Rupo. Dit bleek o.a. uit de geheime ontmoeting van beide heren begin juli in Villa Hellebosch in, Vollezele. Daar sloten de twee verkiezingsoverwinnaars in absolute afzondering en zonder dat de media er weet van hadden het zogenaamde "Herenakkoord" waarbij De Wever beloofde om de financieringswet buiten de onderhandelingen te laten in ruil voor de toezegging van Di Rupo om via de bevoegdheidsverdracht een verregaande responsabilisering door te voeren. Ook de splitsing van BHV zou niet al te duur betaald moeten worden. Het feit dat beide heren hierover een afspraak hadden gevonden leek de prelude van een geslaagde samenwerking. Het herenakkoord was de veruitwendiging en bevestiging van de goede verstandhouding tussen beide verkiezingsoverwinnaars. Het werd achteraf dan ook beschouwd als een van de belangrijkste episodes van deze poging tot staats hervorming. Temeer omdat

het net fout begon te lopen toen Di Rupo en De Wever elkaar beschuldigen van een schending van dit akkoord.

De eerste vertwijfeling dook al na enkele weken preformatie op. De onderhandelingen slabakten waardoor het optimisme van de eerste weken na de verkiezingen de sfeer enigszins deed omslaan. Vooral N-VA en CD&V vonden de voorstellen die Di Rupo op tafel legde wat magertjes uitvallen. Het pakket aan bevoegdheden dat aan de gemeenschappen en gewesten zou worden toebedeeld was vrij groot (in miljarden euro uitgedrukt) maar volgens verschillende Vlaamse onderhandelaars werd er te weinig in de "diepte" gewerkt. Daarmee doelden ze op het gebrek aan responsabilisering dat in de voorstellen van bevoegdheidsoverdracht lag die Di Rupo deed. Het dossier van de kinderbijslag werd daarbij vaak als voorbeeld naar voor geschoven. Zo kregen de deelstaten wel het budget van de kinderbijslag doorgeschoven om dit in de plaats van de federale overheid uit te geven, maar aan de hoogte van de som van de kinderbijslag kon de deelstaatregering niks veranderen. Dat bleef immers federale materie. Bovendien was er discussie over de vraag of men op dat punt moest regionaliseren of communautariseren. Er lag dus wel veel geld op tafel, maar veel te weinig beleidsruimte om echt van een verschuiving van het zwaartepunt naar de deelstaten te kunnen spreken. En naar welke deelstaat precies?

Nu de Franstaligen tot op zekere hoogte bereid leken om het institutionele zwaartepunt te verplaatsen van de federatie naar de deelstaten ontstond zich een debat over de weg die men daarvoor zou inslaan. Zou de nadruk bij de hervorming komen te liggen op de gemeenschappen of de gewesten? De Baertdoctrine getrouw wilde N-VA geen extra bevoegdheden toekennen aan de gewesten omdat in zo'n scenario ook het Brussels Gewest wordt versterkt. Dat was tegen de zin van de Vlaams-nationalisten die volop de kaart trokken van het tweeledig federalisme en Brussel hooguit als een ontmoetingsplek van de gemeenschappen duldden en niet als een volwaardige derde speler. Brussel versterken betekende bovendien ook België versterken of althans een extra hindernis opwerpen naar Vlaamse onafhankelijkheid met Brussel inbegrepen. De nieuwe staatsvorming moest voor de N-VA dus zoveel mogelijk de gemeenschappen versterken en Brussel moest in een soort co-beheer gezet worden. Dit was evenwel niet naar de zin van de Franstaligen en vooral niet van de Franstalige Brusselaars die vreesden dat Vlaanderen en Wallonië het op een akkoordje zouden gooien over Brussel.

Financieringswet verhit gemoederen

De doortocht van de Di Rupo als preformateur leverde volgens de Vlaamse onderhandelaars een voldoende brede staatsvorming op. Aan de perimeter (de bevoegdheden die naar de deelstaten gingen) moest dan ook niet meer worden geraakt; maar de verdieping (responsabilisering) was onvoldoende. Het compromiswerk van de preformateur had immers een akkoord opgeleverd waarbij de kern van België federaal bleef. Zo mochten de deelstaten een doelgroepenbeleid voeren maar bleef de werkloosheidsuitkering federaal, de kinderbijslag werd overgeheveld maar elk Belgisch kind zou even veel krijgen en de gemeenschappen zouden andere kwaliteitsnormen in de ziekenhuizen kunnen stellen maar het remgeld bleef voor alle Belgen gelijk. Voor De Wever, die in Vollezele de belofte had gekregen dat er via de bevoegdheidsoverdracht veel meer responsabilisering zou worden gecreëerd op het niveau van de deelstaten, was dit het signaal om de financieringswet op tafel te gooien. Aan de tafel had CD&V al een hele tijd aangedrongen op een herziening van de financieringswet. En toen kreeg ze daarvoor ook de volwaardige steun van N-VA.

De wederzijdse verwijten over de schending van het "herenakkoord" deed daarop de gesprekken ernstig verzuren. Van het optimisme in de weken na de verkiezingen bleef niks meer over.

De Wever stond in zijn eis om de financieringswet aan te pakken niet alleen. Ook alle andere Vlaamse onderhandelaars schaarden zich achter de claim om de geldstromen in het land te koppelen aan de

prestaties die de deelstaten konden voorleggen op economisch vlak en op het vlak van werkgelegenheid. Als een gewest er economisch op vooruit gaat en het belastbaar inkomen per inwoner er dus stijgt, dan moet dit voelbaar zijn in de financiering van de gewesten. Momenteel is dit volgens vele Vlaamse politici te weinig het geval omdat het verschil in fiscale capaciteit wordt weggewerkt door o.a. de solidariteitsbijdrage. In een nieuwe financieringswet moet elke regio worden aangespoord om het inkomen van de eigen inwoners te verhogen en dat kan volgens de Vlaamse onderhandelaars best door een deel van de personenbelasting rechtstreeks aan de deelstaten toe te kennen. Zo leek men het echter niet begrepen te hebben bij de Franstalige onderhandelaars. Volgens hen was het immers onmogelijk om te sleutelen aan de financieringswet zonder dat dit zou leiden tot een substantiële verarming van Brussel en Wallonië. Als Wallonië en Brussel er evenwel economisch voldoende op vooruitgingen hoefde dit niet zo te zijn, maar dit was natuurlijk niet meer dan pure theorie. Franstalig België zou onder de huidige economische omstandigheden groot financieel verlies leiden, was aldaar de vrees. Dat verklaarde de fundamentele angst van de Franstaligen om iets aan de bijzondere financieringswet te wijzigen.

Ondanks de patstelling die De Wever had gecreëerd door de financieringswet plots op tafel te gooien slaagde de preformateur er in eerste instantie toch vrij snel in om een principiële akkoord rond de kwestie te sluiten. Het ging om een principiële akkoord, wat betekende dat er geen enkel cijfer in stond en er ook geen concrete timing in was opgenomen voor de uitwerking en de uitvoering van de nieuwe financieringswet. Er was enkel de afspraak dat de financieringswet zou hertekend worden en dat dit zou gebeuren met twaalf principes in het achterhoofd. De belangrijkste waren: een significante toename van de fiscale autonomie voor de deelstaten, het vermijden van deloyale fiscale concurrentie, geen van de deelstaten mocht er structureel op achteruitgaan, de leefbaarheid op lange termijn van de federale staat moest gegarandeerd zijn, solidariteit tussen de deelstaten mocht de responsabilisering niet tenietdoen en de perverse effecten van de solidariteitsbijdrage moesten uit de wet verdwijnen. Niettegenstaande het principiële akkoord soms tegenstrijdige principes bevatte die op het eerste gezicht moeilijk te verzoenen waren en er geen enkel cijfer werd genoemd bleken alle onderhandelaars zich achter de overeenkomst te scharen. Het was eigenlijk een soort inventaris van eisen, "an agreement to disagree" eerder dan een sturend akkoord.

Nu er een relatieve "eensgezindheid" was over de financieringswet moesten de onderhandelaars nog een akkoord vinden over BHV. Het communautaire symbooldossier bij uitstek. Voor de onderhandelingen hadden Di Rupo en De Wever onder elkaar reeds afgesproken dat BHV relatief "proper" zou gesplitst worden door de splitsing te koppelen aan extra geld voor Brussel. Tijdens de onderhandelingen veranderden De Wever en CD&V-voorzitter Wouter Beke echter het geweer van schouder en koppelden de herfinanciering van Brussel (de Franstaligen vragen 500 miljoen euro per jaar) aan de nieuwe financieringswet die er moest komen. Op die manier hoopten ze te voorkomen dat de Franstaligen hen met een kluitje in het riet zouden sturen eens de regering was opgestart en het geld voor Brussel was voorzien. Door beide dossiers te koppelen – BHV en de financieringswet – hoopten ze dat de financieringswet er zou komen omdat de Franstaligen het geld voor Brussel zo hard nodig hadden. Zoals vroeger akkoorden werden gesloten omdat de Franse Gemeenschap geherfinancierd moest worden. De Vlaamse onderhandelaars hadden immers geen harde garantie dat die nieuwe financieringswet er ooit zou komen. Bovendien lieten de Franstaligen verstaan dat ze met het afgesproken principiële akkoord "dankbaar uitstel" hadden verkregen. Toen een Franstalige onderhandelaar – volgens de meesten Jöelle Milquet – meteen na het sluiten van dat principespakkoord liet vallen dat de discussie over de financieringswet "uitgesteld" was zakte het al zeer laag hangende vertrouwen dieper en dieper weg. Van vertrouwen is er sinds 13 juni 2010 echter niet veel sprake geweest, eerder van wantrouwen.

Voor Sp.a en Groen waren er wel voldoende garanties dat die herziening er ooit zou komen, maar CD&V en N-VA hielden het been stijf. Beke was bovendien ook bezorgd om de budgettaire toestand

van het land: "Het kan toch niet dat we 25 miljard gaan besparen, maar dat we eerst Brussel nog eens voor 1 miljard langs de kassa laten passeren? Dan hebben we geen enkele geloofwaardigheid meer om in de departementen Defensie, Justitie, Financiën en Binnenlandse Zaken te saneren." (DS 30/08/2010). Ook De Wever had budgettaire bezwaren, maar kampte ook met een electoraal dilemma. Tegen de Vlaamse onderhandelaars liet hij verstaan dat deze herfinanciering van Brussel moeilijk te verkopen was aan zijn achterban: "Ik kan Geld voor Brussel nu niet lossen. Want met de staatshervorming die we willen doen, verdwijnt er 15 miljard uit de federale begroting. En het Brussels en Waals Gewest en de Franse Gemeenschap gaan niets willen besparen. Dus gaat ook Vlaanderen dat niet doen. Hoe gaan wij dan in godsnaam federaal 25 miljard vinden om de begroting te doen kloppen de komende jaren? Via belastingverhogingen? En wie betaalt dat? De Vlaamse middenklasse, mijn kiespubliek. Dat weiger ik te slikken." (DS 30/08/2010). De Franstaligen zagen het ondertussen helemaal anders: "Twee keer is hij al teruggekomen op zijn woord, eerst over de financieringswet, en nu over BHV. Dat was een deal, maar blijkbaar is de N-VA een onvolwassen partij." (DS 30/08/2010)

Di Rupo deed nog een poging om de onderhandelende partijen te verzoenen rond de financiering van Brussel, maar CD&V en N-VA wilden geen "blanco cheque" voor Brussel tekenen. De Vlaamse partijen wilden in ruil voor de extra financiering van Brussel ook bijkomende voorwaarden over wat er met dat geld zou gebeuren. Het resultaat was dat Di Rupo zijn ontslag als preformateur aan de Koning aanbood. Het staatshoofd stuurde daarop de voorzitter van Kamer, Flahaut (PS), en Senaat, Pieters (N-VA) als koninklijk bemiddelaars in het veld. Op die manier behield de PS een vinger in de pap en moest de partij ondanks de mislukking van Di Rupo het initiatief niet volledig uit handen geven. Tegelijk moest de N-VA De Wever niet in het veld sturen, maar kreeg de partij wel mee de verantwoordelijkheid waar de Franstaligen op aandrongen. Beide heren moesten tijd winnen terwijl achter de schermen door de partijenoren verder werd onderhandeld. Door voor een N-VA'er en PS'er te kiezen werd duidelijk dat de onderhandelaars geen andere uitweg zagen dan het herstellen van de as PS-N-VA om een staatshervorming door te voeren. "We zijn weer bij dag nul, en bijgevolg moet je weer van het basisgegeven van dag nul vertrekken: PS en N-VA zijn allebei incontournable, en dus de noodzakelijke as waar om het even welke regering rond gevormd moet worden. Tenzij iemand op het ronduit onzalige idee komt nieuwe verkiezingen uit te schrijven en dit land helemaal over te leveren aan een budgettaire ontsporing van ongekende proporties." (Yves desmet in DM 6 sept 2010). Maar nooit liet N-VA het gedacht varen dat het beter zou zijn mochten ook de liberalen aan boord komen, dan zaten ze niet als enige centrum-rechtse partij in deze ploeg opgesloten die dan ook andere partijen kon laten vallen. Maar Open VLD wou zelf in de oppositie en niemand langs Franstalige kant wil samen met MR onderhandelen. Daar was het leiderschap van Reynders verzwakt en zorgde o.a. stoorzender Maingain ervoor dat niemand zag hoe het met de MR makkelijker zou worden.

Terug van af met verduidelijker en bemiddelaar

De Koninklijke bemiddelaars riepen de voorzitters van de zeven partijen afzonderlijk bij zich, maar veel vooruitgang werd er niet geboekt. De onderhandelingen zaten diep in het slop en pas na een tweetal weken kwam het opnieuw tot echte onderhandelingen. In de "highlevelgroep" zou onder het voorzitterschap van Jan Jambon (N-VA) en Jean-Claude Marcourt (PS) gewerkt worden aan een akkoord rond de financieringswet. De onderhandelingen verliepen echter stroef en de posities bleven mijlenver uit elkaar staan. De Wever stelde dat het maximum dat de Franstaligen wilden geven voor de financieringswet nog zeer ver verwijderd was van het N-VA-minimum. Uit vrees dat de Franstaligen de gesprekken wilden blijven rekken en om een herhaling van 2007 te voorkomen ("Ze zijn ons aan het uitroken zoals in 2007") lanceerde de N-VA daarop een ultimatum met de vraag of een deel van de personenbelasting naar de deelstaten zou worden overgeheveld? De Franstaligen weigerden op deze vraag te antwoorden waarop de N-VA na 113 dagen de handdoek in de ring gooide en voorstelde

om opnieuw vanaf nul te herbeginnen. De Vlaams-nationalisten stelden met deze *tabula rasa* niet uit te zijn op nieuwe verkiezingen en hielden zich beschikbaar voor eventuele nieuwe onderhandelingen, maar aan Franstalige zijde werd snoeihard gereageerd op de demarche van De Wever. Opnieuw werd hem verweten dat hij niet in staat was om compromissen te sluiten. Tegelijk lanceerde de PS ook een nieuw discours waarbij werd gesteld dat de Franstaligen zich moesten voorbereiden op het einde van België en een toekomst zonder Vlaanderen: het fameuze plan B. Het dreigement werd door de Vlaamse partijen en door de Vlaamse media niet ernstig genomen, maar men kon niet rond de vaststelling heen dat de onderhandelingen na 113 dagen ten einde leken.

De Koninklijke spitsvondigheid kende tijdens de politieke crisis die België meemaakte echter geen grenzen. Opnieuw werd een nieuwe functie in het leven geroepen: Koninklijk verduidelijker. De Wever nam het initiatief van Di Rupo over en zette voor het eerst een package deal op papier die grosso modo te nemen of te laten was. Maar de Franstaligen verwierpen zijn voorstel niet enkel heel snel, maar ook heel hard. De Wever voelde zich vernederd en gaf zijn "verduidelijkingsopdracht" terug aan de Koning, die eens te meer de partijvoorzitters moest consulteren. Het gevolg was dat Koning Albert, van wie het optreden door al die crisissen steeds belangrijker werd omdat hij in uitzichtloze situaties nog de enige is die over enig gezag beschikt om initiatieven te nemen, op 21 oktober de ervaren Vlaams socialist Johan Vande Lanotte op pad stuurde. Voor deze zoveelste poging om de formatie uit het moeras te sleuren deed de Koning beroep op een van de ervaren brandweermannen van de Wetstraat, een voormalig federaal vice-premier en partijvoorzitter. De bemiddelings- en verzoeningsopdracht van Vande Lanotte werd, alweer, als de laatste kans gezien.

Het probleem lag vooral bij het voorstel voor een nieuwe financieringswet dat De Wever in zijn nota had opgenomen. De huidige dotaties die nu worden gefinancierd door een voorafname op de personenbelasting zouden worden vervangen door de opbrengsten van een eigen gewestelijke personenbelasting. Dit is het zogenaamde gesplitst tarief of split rate model. Dit moest aanzetten tot responsabilisering van de deelstaten aangezien men nu zelf verantwoordelijk werd voor de eigen inkomsten. Daardoor zouden gewesten met een lagere fiscale capaciteit dan het rijksgemiddelde een federale solidariteitsbijdrage ontvangen die weliswaar niet het volledige verschil in fiscale capaciteit wegvlakt zoals nu het geval is. Op die manier bleef de responsabilisering die in het systeem was ingebouwd voor een deel overeind. Volgens de Vlaams-nationalist was zijn voorstel dan ook al een compromis, maar de Franstaligen vonden het veel te verre gaand in de zin dat Wallonië er verder op achteruitging dan De Wever had voorgerekend. In de nasleep van het voorstel van De Wever ontstond dan ook een discussie over de cijfers die de verduidelijker hanteerde, waarbij de analyses en tegenanalyses vlot heen en weer gingen.

De taak van Vande Lanotte bestond er dan ook vooral in om de discussie rond de financieringswet te objectiveren. Om dat te doen werd aan de Nationale Bank en het Planbureau de opdracht gegeven om de voorstellen omtrent de financieringswet te berekenen van de zeven partijen (Groen en Ecolo dienden één gezamenlijk voorstel in) die bij de onderhandelingen voor een staats hervorming waren betrokken. Deze berekeningen zouden dan aan zes experts (3 vlaamse en 3 Franstalige) worden voorgelegd. De bedoeling van Vande Lanotte was om een objectief kader te creëren met alle cijfers, zodat er een einde kwam aan de discussies tussen Vlamingen en Franstaligen over welke regio's het meeste baat zouden hebben bij een nieuwe financieringswet. Daarnaast kon Vande Lanotte de noodnodige rust brengen in de onderhandelingen. Dat lukte hem zo goed dat het eventjes leek alsof er geen urgentie meer was om een regering te vormen. Dat was niet naar de zin van de N-VA die wilde dat er schot in de zaak kwam. De Vlaams nationalist hadden uit de onderhandelingen na de verkiezingen van 2007 immers geleerd dat de tijd in het voordeel van de Franstaligen speelde. Hoe langer de onderhandelingen duurden, hoe minder kans op een staats hervorming. Bart De Wever, een van de "great communicators" van de Vlaamse politiek, placht daarover het volgende te zeggen: "Als er een

aanvaller en een verdediger is, dan hoeft de verdediger het maar lang genoeg vol te houden. Op een dag drijft het lijk van de aanvaller dan wel voorbij.”

Gezien de formatie alle records zal breken – het nationale en Europese is ondertussen al gesneuveld, het wereldrecord ligt binnen bereik – is het evident dat er al heel wat vragen gesteld werden over wat te doen na de mislukking van de formatie. Het leek alsof er twee opties over bleven: ofwel komt er een noodregering, ofwel vervroegde verkiezingen. De vraag is evenwel hoe er voldoende vertrouwen kan bestaan voor een regering met een niet-institutioneel programma als die er moet komen na het ontploffen van de formatie. Bovendien was eind 2010 de vraag wie in zo’n regering zou stappen. N-VA herhaalde meermaals dat nooit te zullen doen (Van Rompuy-doctrine) en Yves Leterme zei in december 2010 dat CD&V niet in een regering stapt zonder N-VA. Dat herhaalden ook sp.a, Groen en Open VLD. Die koos eerst voor een oppositiekuur, maar eind 2010 en zeker begin 2011 werd steeds duidelijker dat Open VLD klaar was om “verantwoordelijkheid te dragen”. De Vlaamse liberalen hadden het geweer van schouder veranderd, maar zouden niet regeren zonder N-VA. Als die niet wil besturen zonder voorafgaand staats hervormingsakkoord blijven er dus niet veel regeringspartijen meer over. Maar wat als België plots in het vizier genomen wordt door de speculanten? Is er dan voldoende “sense of urgency” om zo’n regering te vormen? En wie zet dan die stap? Het alternatief, vervroegde verkiezingen, lag bij vele politici en de bevolking slecht. Uit peilingen bleek dat een grote meerderheid van de burgers geen verkiezingen wou en niet zag hoe die iets kon oplossen. Maar als noch een staats hervorming, noch een noodregering mogelijk is leken ze onvermijdelijk. Althans, zo werd gedacht eind 2010.

Na 34 dagen werk in stilte bezorgde Vande Lanotte de zeven partijen (socialisten, christendemocraten, groenen en N-VA) een nieuw voorstel rond de financieringswet.⁸⁹ Alle partijen waren bereid om op basis van de tekst opnieuw te praten, maar over de slaagkans van deze nieuwe gesprekken waren alle commentatoren pessimistisch.

Het leek eerder op een poging om de boel draaiende te houden tot aan kerstmis om daarna de zaak op te blazen en half februari naar de kiezer te trekken. Op die manier moet men de kiezer niet lastigvallen in de kerstperiode, is het Europees voorzitterschap voorbij en is de storm rond de Ierse Euro-crisis wat gaan liggen. Heel wat mensen vreesden immers dat de speculanten het na Ierland wel eens op België zouden kunnen gemunt hebben waardoor de rente op de obligaties enorm zou stijgen en België in de financiële problemen zou terechtkomen. Dit is het probleem van de fameuze spread. De positieve berichtgeving over de economische toestand van België deden deze storm evenwel een beetje liggen, maar doemberichten over de financiële gevolgen van het uitblijven van een regering die besparingen doorvoerde bleven de onderhandelaars onder druk zetten.

‘Less is more’

Op dag 204 van de onderhandelingen kwam Vande Lanotte uiteindelijk met een nieuwe nota op de proppen die het resultaat was van zijn maandenlange aftasten als bemiddelaar. De staats hervorming die hij in de tekst voorstelde was op het eerste gezicht groot, zeker wanneer men voor ogen houdt dat de voorbije jaren zelfs de borrelnootjes niet mogelijk bleken. Ondanks de grote discretie die Vande Lanotte rond de tekst wilde bewaren doken de hoofdlijnen al na één dag op in verschillende media. Een aantal opvallende zaken waren:

➤ **Politieke vernieuwing**

⁸⁹Deweever en Vande Lanotte zetten hun voorstel op papier. Dat staat in schril contrast met de aanpak van preformateur Elio Di Rupo (PS). Die verkoos om de akkoorden niet aan het papier toe te vertrouwen. De gevolgen waren desastreus. Bijvoorbeeld op het vlak van gezondheidszorg waren de Vlaamse partijen ervan overtuigd dat er voor 4 miljard euro aan bevoegdheden was overgedragen, de Franstalige partijen hielden het op 300 miljoen.

1. Afschaffing van de Senaat in zijn huidige vorm. In de plaats komt een soort ontmoetingskamer voor de gemeenschappen.
2. Samenvallende verkiezingen om de vijf jaar.
3. Parlementair jaar begint op 15 september i.p.v. op de 2e dinsdag van oktober.

➤ **Bevoegdheidsoverdrachten naar de regio's**

1. Werkgelegenheidsbeleid (sanctioneringsbeleid, doelgroepenbeleid).
2. Er komen bonussen voor gewesten die veel werklozen aan de slag krijgen.
3. Bevoegdheden in de gezondheidszorg (o.m. gehandicapten- en ouderenzorg).
4. Kinderbijslag naar de gemeenschappen (in Brussel naar de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie).
5. Verkeersreglementering en rijopleiding.
6. Er komen regionale ministers van Justitie met beperkte bevoegdheden (naast de federale minister van Justitie).
7. Eigen rechtbanken voor de gewestelijke bevoegdheden.
8. Jeugdsanctierecht

➤ **Brussel**

1. Krijgt een kleine interne staatshervorming.
2. De functie van gouverneur verdwijnt.
3. De Brusselse minister-president krijgt meer bevoegdheden (o.m. over veiligheid).
4. Tweetalige kieslijsten in Brussel zijn mogelijk.

➤ **Brussel-Halle-Vilvoorde**

1. Het kiesarrondissement wordt gesplitst.
2. Inwoners van de faciliteitengemeenten kunnen kiezen of ze voor een Brusselse, dan wel voor een Vlaams-Brabantse lijst stemmen.
3. De omzendbrief-Peeters wordt afgezwakt: Franstaligen in de faciliteitengemeenten moeten maar om de 3 jaar hun taalkeuze kenbaar maken om documenten in eigen taal te krijgen.
4. Het gerechtelijk arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde wordt gesplitst.
5. De benoeming van de burgemeesters in de faciliteitengemeenten blijft een Vlaamse bevoegdheid, maar bij betwisting is het Grondwettelijk Hof bevoegd.
6. Burgemeesters moeten een verklaring afleggen dat ze de taalwetgeving zullen naleven.

➤ **Financieringswet**

1. 26 procent van de personenbelastingen gaat naar de regio's (ruim 15 miljard eigen belastingen met eigen tarieven),
2. Brussel krijgt de gevraagde 500 miljoen euro niet, maar wel een compensatie voor de pendelaars en de internationale ambtenaren (+/- 370 miljoen euro per jaar).

(Bron: VRT, deredactie.be)

Vande Lanotte vroeg de zeven partijen of ze op basis van zijn tekst wilden verder onderhandelen. Enkel de partij van de bemiddelaar zelf en Groen lieten een duidelijk ja horen. De overige vijf partijen uitten allemaal fundamentele bezwaren, maar vooral CD&V kreeg de zwarte piet doorgespeeld, omdat ze als eerste en wat onverwacht vrij negatief was. N-VA en CD&V eisten zelfs dat de nota aan hun opmerkingen aangepast zou worden nog vooraleer er onderhandelingen op basis van die nota konden starten. Dat werd geïnterpreteerd als een "neen tenzij", op de vraag van Vande Lanotte of de zeven partijen rond de tafel wilden zitten. Daar bleek, zo weten we achteraf, de ronde Vande Lanotte al mislukt te zijn. Hij bood zijn ontslag aan de Koning aan, die weigerde, en Vande Lanotte bleef nog

even aan, maar over de slaagkans van deze nieuwe gespreken waren alle commentatoren alweer pessimistisch.

Paradoxaal genoeg was het niet in eerste instantie de financieringswet die op een *no pasaran* van de partijvoorzitters stootte. Het belangrijkste obstakel op de weg naar een nieuw communautair akkoord bleek immers plots van secundair belang. De commentaren op de nota Vande Lanotte gingen vooral uit naar andere zaken zoals de herfinanciering van Brussel: te veel volgens N-VA en CD&V en te weinig volgens de Franstalige partijen. Ook de bevoegdheidsoverdrachten botsten op heel wat verzet. N-VA en CD&V hekelden de gebrekkige responsabilisering die ermee gepaard ging (o.a. in het arbeidsmarktbeleid) en feit dat het voorstel van de bemiddelaar de versnippering nog meer in de hand werkte in plaats van de homogenisering te bewerkstelligen die men voor ogen had. Bovendien zou de overheveling van de kinderbijslag, die in Brussel naar de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie ging, de facto een versterking van het Brussels gewest betekenen. Wat gelijk stond met vloeken in de Vlaamse kerk. Aan Franstalige zijde stelde CDH dan weer de overheveling van een reeks bevoegdheden (kinderbijslag, justitie en arbeidsmarktbeleid) in vraag. Ten slotte bleef ook de splitsing van BHV en de daarmee gepaard gaande compensaties in Brussel een groot struikelblok voor zowel Franstaligen als CD&V en N-VA. Voor de Franstaligen gingen de compensaties niet ver genoeg terwijl bij CD&V en N-VA heel wat kritiek was te horen op de Brussels taalwetgeving en de mogelijkheid om met tweetalige lijsten deel te nemen aan de verkiezingen voor het Brussels parlement.

De onderhandelingen sprongen na de nota Vande Lanotte dus opnieuw af. Het gevolg was dat de woorden van premier Leterme in herinnering werden gebracht die er na de val van zijn eerste regering in juli 2008 had op gewezen dat de grenzen van het Belgische overlegmodel bereikt waren. Voor de zoveelste keer werd immers duidelijk dat de bovengrens van wat de Franstalige partijvoorzitters op het vlak van de staats hervorming wilden prijsgeven mijlenver verwijderd was van de Vlaamse ondergrens. Als beide gemeenschappen stug bleven vasthouden aan hun eisen was een compromis m.a.w. onrealiseerbaar en dreigde de vorming van een nieuwe federale regering nog lang uit te blijven. Onder druk van de financiële markten groeide dan ook de druk om alternatieve pistes te verkennen. Zo groeide aan Vlaamse zijde steeds meer het besef dat het compromis wellicht kon gerealiseerd worden door een minder grote, maar veel diepgaandere staats hervorming door te voeren dan in de nota Vande Lanotte werd voorgesteld. "Less is more" werd het nieuwe leitmotiv.

Men wilde gerust de perimeter terugschroeven als er op de resterende terreinen maar voldoende in de diepte werd hervormd. Een minder brede, maar diepgaandere – systemische – staats hervorming zou de Copernicaanse omwenteling meebrengen die deze Vlaamse politici voor ogen hadden en die het zwaartepunt van het bestuur in Vlaanderen moest leggen. Zo kon men gerust de kinderbijslag op het federale niveau laten. De voorgestelde splitsing versterkte immers het Brussels gewest en het federale niveau bleef uiteindelijk bevoegd voor de financiering ervan. Dit zou m.a.w. niet de grote sociaaleconomische hefboom zijn waardoor Vlaanderen efficiënter en beter zou kunnen gaan besturen. Een volledige overheveling van het arbeidsmarktbeleid zou in dat opzicht dan een veel grotere impact hebben.

Triumviraat

De onderhandelaars beslisten om de nota Vande Lanotte te herschrijven in de richting van de nieuwe "less is more-strategie". Dit zou gebeuren door het triumviraat Di Rupo, De Wever en de bemiddelaar Johan Vande Lanotte waarbij het de bedoeling was dat De Wever de Vlaamse partijen op een lijn zou trachten te krijgen en Di Rupo de Franstalige partijen. De druk om tot een akkoord te komen werd ondertussen nogmaals opgedreven door publiek protest tegen het lange uitblijven van een regering. Op zondag 23 januari trok een betoging van ong. 40.000, vooral Franstalige, burgers door de straten

van Brussel met de boodschap dat de onderhandelaars nu maar eens tot een compromis moesten komen zodat ook de economische problemen zouden kunnen worden aangepakt. De onderhandelaars toonden zich evenwel niet onder de indruk. Toen de bemiddelaar enkele dagen later naar de Koning trok om verslag uit te brengen van het verloop van de onderhandelingen vroeg hij nogmaals om van zijn taak te worden ontheven aangezien hij geen reëel perspectief meer zag op vooruitgang. De Vlamingen zagen het niet zitten om nieuwe voorstellen te doen aan de Franstaligen omdat die toch altijd neen zeiden. De Franstaligen hadden de indruk dat het voor de Vlamingen nooit genoeg is.

De "less is more-strategie" was immers een doodgeboren kind gebleken omdat op een fundamentele manier gezondigd werd tegen allerlei taboes. Zo botste het voorstel om de arbeidsmarkt diepgaand te regionaliseren op een njet van de Franstaligen toen van N-VA-zijde de splitsing van de RVA-bevoegdheden ter sprake kwam. Een splitsing van de sociale zekerheid is voor hen immers *no pasaran*. En zelfs aan Vlaamse zijde was hiervoor onder de onderhandelaars geen meerderheid te vinden. Hetzelfde gold voor de responsabiliseringsmechanismen die CD&V in de gezondheidszorg wilde inbouwen. Volgens dat voorstel zouden de twee grote gemeenschappen elk een deel van het gezondheidszorg-budget toebedeeld krijgen. Meer uitgeven dan het aandeel dat hen is toegekend zou betekenen dat men dit aan de federale staat, die instaat voor de inning van de gelden, moet teruggeven. Wie geld over heeft, mag dat gedeeltelijk aanwenden om nieuwe initiatieven te ontwikkelen. De rest van het overschot mag in een reservefonds worden gestoken. Het gevolg van dit systeem is wel dat Brusselaars verplicht moeten kiezen voor een Franstalig of Nederlandstalig ziekenfonds. Dit systeem waarbij een subnationaliteit of een keuze tussen sociale zekerheidsstelsel vereist is, was zowel voor Franstaligen als Vlaamse socialisten onaanvaardbaar. Maar ten gronde was eigenlijk nooit duidelijk geweest wat door de "versmalling" niet meer op tafel lag, welke dossiers er dus nu plots buiten de onderhandelingen vielen. Anderzijds hadden de Vlamingen die versmalling al aangekondigd zonder dat ze ook maar iets van "verdieping" binnen hadden. De Franstaligen herhaalden dat ze al zo diep gegaan waren als mogelijk was.

Als gevolg van deze zoveelste impasse bood Johan Vande Lanotte zijn ontslag aan de Koning aan, die aanvaarde. De vorst hield consultaties, waarop nu ook de liberalen welkom waren. De vraag die open lag was hoe het nu wel verder kon. Was de formule met de zeven partijen morsdood? Moesten de liberalen erbij? Heeft het voorstel van een "regering van nationale unie", zoals geformuleerd door Elio Di Rupo op 27 januari, wel zin? De Franstaligen herhaalden hun verzoek om al met de regering te beginnen zonder staats hervorming, desnoods zonder N-VA. De Vlamingen herhaalden dat dat voor hen niet mogelijk was.

Hoofdstuk 9

De zesde staatshervorming: Het vlinderakkoord

Liberalen komen aan boord

Na het ontslag van bemiddelaar Vande Lanotte nam de Koning enkele dagen de tijd om een nieuw initiatief te nemen. Hij consulteerde niet enkel de zeven partijen die tot dan betrokken waren bij de onderhandelingen (CD&V, SP.a, N-VA en Groen langs Vlaamse kant; CDH, PS en Ecolo aan Franstalige zijde), maar ook de liberale partijen Open VLD en MR. Uiteindelijk gaf de Koning Didier Reynders de opdracht van informateur. Volgens velen was dit vooral een keuze door eliminatie. De PS wilde niet zelf aan zet komen en stelde zijn veto tegen N-VA, CD&V weigerde het initiatief en SP.a had haar nek al eens uitgestoken door de bemiddelingsopdracht van Vande Lanotte te aanvaarden. Maar de komst van de liberalen was altijd een vraag van N-VA, die graag versterking wou op de rechterflank. N-VA voelde zich als centrumrechtse verkiezingsoverwinnaar niet altijd comfortabel in een onderhandeling met veel linkse partijen.

De aanstelling van de Franstalige liberaal door de Koning kon echter niet als een vertrouwenwekkende zet worden beschouwd. Enerzijds werd hij "informateur", een titel die normaal gegeven wordt aan de eerste onderhandelingsleider na de verkiezingen. Anderzijds vroeg de Koning aan de regering in lopende zaken, onder leiding van Yves Leterme, om een volwaardige begroting voor 2011 in te dienen en, op vraag van de EU, een meerjarenbegroting op te stellen. Een snelle doorbraak in de regeringsvorming leek dus niet in zicht.

Didier Reynders werd op 2 februari 2011 belast met de opdracht om de mogelijkheid te onderzoeken om tot een institutioneel akkoord te komen. Reynders opende een nieuwe piste door de bespreking van art. 35 van de Grondwet op tafel te leggen. Dit artikel geeft de zogenaamde residuaire bevoegdheden (of restbevoegdheden) aan de deelstaten, op voorwaarde dat er een concrete lijst wordt opgesteld met federale bevoegdheden. In de praktijk betekende dit dus dat de onderhandelaars werd gevraagd zich te buigen over de vraag welke bevoegdheden ze op het federale niveau nog samen zouden willen uitoefenen. Dit bracht geen zoden aan de dijk en bij de verlenging van zijn opdracht vroeg Reynders tegelijkertijd over sociaaleconomische thema's te mogen spreken. Dat werd niet aanvaard door PS en N-VA. Zij wilden dat de MR, in kartel met FDF, eerst haar eigen positie over de staatshervorming verduidelijkte door een voorstel op tafel te leggen met betrekking tot BHV. Na een maand informeren was de opdracht van Reynders mislukt. Hij had geen akkoord gevonden over BHV en had ook op andere vlakken de partijen niet dichterbij elkaar kunnen brengen. Enkel Reynders zelf geloofde dat het tijd was om een formateur het veld in te sturen. De voornaamste bijdrage van Reynders informatieopdracht was dat hij de liberalen terug aan de onderhandelingstafel had gebracht, iets wat lange tijd geweigerd werd door verschillende partijen aan beide zijden van de taalgrens.

Ondertussen werd het ongenoegen van de bevolking over de lange regeringsformatie geuit door de organisatie van verschillende al dan niet ludieke acties. Zo werd op 17 februari 2011 in het hele land het wereldrecord regeringsvormen "gevierd". In Gent kreeg België zelfs een officieuze "wisselbeker regeringsvormen" uit handen van een Iraakse delegatie, die tot dan toe het record zou hebben gehad. Verder werden ook frietrevoluties, baardgroeiacties en stripteases georganiseerd. Aan Franstalige

zijde werd *"Pas en notre nom"* gelanceerd. Enkele Franstalige academici riepen bij deze actie hun politici op de onderhandelingen met een meer open vizier aan te pakken.

Het verbreken van het wereldrecord regeringsvormen en de mislukking van Reynders om art. 35 van de Grondwet uit te werken, betekenden echter niet dat er geen nieuwe ideeën meer werden gelanceerd om uit het slop te raken. Zo vonden de minister-president van de Duitstalige Gemeenschap, Karl-Heinz Lambertz, en voormalig Koninklijk bemiddelaar Johan Vande Lanotte elkaar midden februari 2011 in het idee van een Belgische Unie bestaande uit vier sterke deelstaten: Vlaanderen, Wallonië, Brussel en de Duitstalige gebieden. Vooral voor Vande Lanotte was dit een bijzondere stelling, omdat hij hiermee een van de Vlaamse heilige huisjes sloopte: Brussel zou een volwaardige deelstaat worden. Voor de staatshervorming van 2011 bleek dit idee toch wat te revolutionair, want in de akkoorden van Di Rupo I lijkt hiervan weinig terug te vinden. Vooral de Duitstalige Gemeenschap wordt niet echt versterkt in het nieuwe akkoord.

Onderhandelaar Wouter Beke

Na Reynders was het de beurt aan Wouter Beke, de jonge voorzitter van CD&V. Op 2 maart 2011 werd hij belast met een onderhandelingsopdracht die, net zoals de opdracht van zijn voorganger, enkel focuste op de staatshervorming. CD&V deze verantwoordelijkheid geven was niet vanzelfsprekend. Tot dan hadden ze namelijk de boot afgehouden: "nous avons déjà donné, het is tijd voor de anderen" was het motto van de meeste CD&V-kopstukken, verwijzend naar de mislukte pogingen van Leterme (2007) en Dehaene (2010) om tot akkoorden te komen, en de grote verkiezingsnederlaag van 13 juni 2010. Di Rupo en De Wever wilden op dat moment echter liever niet zelf de fakkel overnemen en het was voornamelijk CD&V die als de dood was voor nieuwe verkiezingen. Ondanks het feit dat CD&V haar wagon gedurende 8 maanden had vastgehangen aan de N-VA-trein, om zeker niet als de verrader van de Vlaamse zaak bestempeld te kunnen worden, waren de peilingen op dat moment zeer slecht. Uiteindelijk liet CD&V zich toch overhalen om verantwoordelijkheid op te nemen in het onderhandelingsproces. Het doel was om Elio Di Rupo en Bart De Wever inhoudelijk dichter bij elkaar te brengen.

Ondertussen verschoof de aandacht in de Wetstraat van het communautaire debat naar de budgettaire en sociaaleconomische dossiers. Het politieke zwaartepunt kwam dan ook te liggen bij de regering in lopende zaken. Een nieuwe Europese economische crisis met als focus de solvabiliteit (capaciteit om leningen af te betalen) van de Eurolanden zorgde ervoor dat de EU België verplichtte een meerjarenbegroting op te stellen. Dit dossier toonde duidelijk aan dat de twee politieke podia, de regeringsonderhandelingen en de regering in lopende zaken, niet los stonden van elkaar. Terwijl de N-VA, bij monde van haar fractieleider in de Kamer Jan Jambon, vanuit de oppositie eiste om bij de opmaak van de meerjarenbegroting betrokken te worden, vonden PS en MR elkaar in een uitzonderlijke eensgezindheid: de regering in lopende zaken moet dit zelfstandig aanpakken en N-VA moet maar eerst zelf mee een volwaardige regering vormen, dan kan ze de begroting van daaruit opstellen. Jambon stelde echter dat, wanneer N-VA geen inspraak zou krijgen in het begrotingsoverleg, de nieuwe regering maar zonder haar van start moest gaan. De N-VA koppelde de beslissingen van de regering van lopende zaken aan de regeringsonderhandelingen. PS en MR maakten van deze mogelijkheid gebruik om te stellen dat er dan maar zonder N-VA moet worden verder gegaan.

Onder Koninklijk onderhandelaar Beke tekenden de eerste contouren van een klassieke tripartite en bijgevolg een regering zonder N-VA zich dus af. De Franstalige partijen lieten voor het eerst blijken hier voorstander van te zijn. Aan Vlaamse kant lag dat veel gevoeliger. Voor SP.a en Open VLD leek het nemen van de bocht relatief minder moeilijk te liggen. Het was vooral CD&V die het wippen van N-VA moeilijk kon aanvaarden. CD&V wilde een scenario als dat van 2007-2010 absoluut vermijden.

De enige mogelijkheid voor de Franstaligen om CD&V zo ver te krijgen dat het Bart De Wever zou lossen, leek te bestaan in het op poten zetten van een staatshervorming die ambitieus genoeg was voor CD&V en tegelijk nog altijd te klein voor N-VA. BHV moest "proper" gesplitst worden, er moest een aanzienlijke bevoegdheidsoverdracht komen en de financieringswet moest herbekeken worden.

Het lossen van N-VA was tijdens de onderhandelingsopdracht van Beke nooit het officiële standpunt van de Vlaamse partijen. Het moet eerder gezien worden als een ondergrondse tendens die begint te rijpen in de Wetstraat. Beke zelf onderhandelde nog steeds met als doel Di Rupo en De Wever op communautair vlak dicht bij elkaar te brengen. Veel vooruitgang boekte hij echter niet en stilaan begonnen er barsten te komen in de Vlaamse eensgezindheid (Vlaams front), die nooit heel sterk is geweest. N-VA begon haar rol als federale oppositiepartij weer ter harte te nemen en bekritiseerde opnieuw de regering in lopende zaken, nadat ze die regering eerst uitdrukkelijk had geloofd voor haar werk omdat Leterme "III" (lopende zaken extra large) toeliet om de onderhandelingen zodoende verder te zetten en de druk erop te verkleinen. Yves Leterme repliceerde dat De Wever mislukt was in het onderhandelen van een staatshervorming en dat het "neen" van CD&V op de nota Vande Lanotte "tactisch niet de verstandigste zet" was (De Standaard, 24/03/2011). Dit deed bij N-VA op zijn minst heel wat wenkbrauwen fronsen. Het was duidelijk dat maandenlange onderhandelingen de gemoederen verhitten. Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse regering, probeerde daarom aan "damage control" te doen door iedereen te herinneren aan de gemaakte afspraken in Vlaanderen. Er bestond, volgens hem, weldegelijk zoiets als een Vlaams front, en dat droeg de naam "Octopus".

De Octopusnota en de Fédération Wallonie-Bruxelles

De Octopusnota is een toespraak die Kris Peeters gaf voor het Vlaams Parlement op 1 februari 2008 naar aanleiding van zijn intrede in het Octopusoverleg. Dit Octopusoverleg was de werkgroep (onder leiding van Yves Leterme, in eerste instantie bestaande uit 8 partijen) die zich tijdens de interimregering Verhofstadt III over de communautaire problemen en de staatshervorming boog. Peeters' Octopusnota bevat de Vlaamse krachtlijnen, die ondertekend werden door CD&V, N-VA, SP.a en Open VLD. Later werd deze nota nogmaals bestendigd in het Vlaams regeerakkoord van 2009 (CD&V, SP.a en N-VA). Het werd voor die partijen de toetssteen waaraan een communautair akkoord zou afgemeten worden.

Toch is het te kort door de bocht om de octopusnota voor te stellen als de verwachting die àlle Vlaamse partijen bij de staatshervorming hadden toen ze met de Franstaligen begonnen onderhandelen. De tekst is vooral voor CD&V en N-VA het *nec plus ultra*. Sp.a en Open VLD keurden de nota ook ooit goed, maar verklaarden zich tijdens de onderhandelingen een stuk pragmatischer in de leer door zich o.a. minder fanatiek af te zetten tegen de realisatie van een volwaardig Brussels gewest. Dat was trouwens één van de redenen waarom Groen de Octopusnota nooit goedkeurde.

De nota is gebaseerd op de vijf resoluties van het Vlaams parlement uit 1999. Die hadden tot doel tot meer coherente bevoegdheidspakketten te komen en tegelijkertijd de solidariteit in het land op basis van objectieve en doorzichtige mechanismen te garanderen. Enkele belangrijke punten die worden aangehaald in de Octopusnota:

- Defederaliseren van werkgelegenheidsbeleid (bv. activering en beschikbaarheid van werklozen, doelgroepenbeleid en eigen Vlaamse sociale akkoorden)
- Overheveling van het gezondheids- en gezinsbeleid (bv. kinderbijslag)
- Defederaliseren van delen van mobiliteit (bv. de exploitatie van de NMBS, verkeersveiligheid)
- Bevoegdheidsoverdracht in justitie (bv. Jeugdsanctierecht)
- Meer fiscale autonomie

- Splitsing van de kieskring BHV, zonder uitbreiding van Brussel of bevoegdheden voor de Franse Gemeenschap in de Vlaamse Rand.
- Interne Brusselse staatshervorming
- Hervorming van de Senaat: de Senaat moet nog meer de raad worden waar de dialoog tussen de gemeenschappen kan plaatsvinden.

Ondermeer door ook de uitwerking van art. 35 van de Grondwet in de Octopusnota op te nemen sprak Peeters over de nood aan een "Copernicaanse revolutie" in de Belgische staatsstructuur. Het Belgische model moest evolueren naar een "voldragen federaal systeem" waarbij de kernpunten van de macht zich bevinden bij de deelstaten in plaats van bij het federale niveau.

Door de Franstaligen werd deze nieuwe poging tot Vlaamse frontvorming niet gesmaakt. De Octopusnota gaat dan ook verder dan de nota Vande Lanotte, die langs Franstalige zijde al zeer negatief werd onthaald. Door nogmaals zo duidelijk positie in te nemen leek Peeters de Vlaamse partijen wel min of meer te verzoenen, maar de onderhandelingsopdracht van Beke ernstig te bemoeilijken. Zeker toen hij enkele dagen later in een interview met *La Libre Belgique* (04/04/2011) duidelijk maakte dat Brussel nooit een volwaardig gewest zou worden. Dit werd door de Franstaligen als een regelrechte provocatie beschouwd. Op een moment dat de onderhandeling zo diep in het slop was geraakt gooide Peeters volgens hen nog wat olie op het vuur. De Franstalige reactie bleef dan ook niet lang uit. Snel werd een persconferentie georganiseerd door de Franse Gemeenschap om een naamsverandering bekend te maken. De Franse Gemeenschap zou voortaan *Fédération Wallonie-Bruxelles* heten. Die wijziging was al langer op til, maar het was de bedoeling ze aan te kondigen in communautair meer gunstige tijden.

De vervroegde naamsverandering was duidelijk een reactie op de uitspraken van Peeters. Rudy Demotte, de minister-president van de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest, verklaarde zo te willen benadrukken "dat Brussel een gelijke, afzonderlijke partner is waarmee het Waals gewest een bevoorrecht partnerschap wil aangaan" (HLN, 04/04/2011).⁹⁰ De MR reageerde dan weer op de uitspraken van Peeters door de uitbreiding van Brussel nogmaals op tafel leggen. Het communautaire steekspel ging dus onverkort verder. Ook Joëlle Milquet (CDH) deed haar duit in het zakje door te stellen dat het voorstel van de Franstaligen nu maar eens moest aanvaard worden door de Vlamingen. Het was volgens haar het grootste aanbod dat de Franstaligen in 20 jaar hadden gedaan. Ze stelde dat het huidige voorstel van de Franstaligen niet oneindig lang op de onderhandelingstafel zou blijven liggen en dat de 9 partijen dus maar best snel samen rond de tafel gaan zitten. De Vlamingen kregen voor de aanvaarding van de voorstellen tot de zomer de tijd.

Het verstrijken van de tijd leek dus toch eindelijk een rol te gaan spelen, al gaf Koninklijk onderhandelaar Beke niet de indruk veel vooruitgang te boeken. PS en N-VA hadden het zichzelf moeilijk gemaakt. PS was teruggekomen op eerdere toezeggingen. Zo wilden ze met betrekking tot de financieringswet tegenover Beke minder ver gaan dan bij de nota Vande Lanotte. Ook de publicatie van Paul Magnette's boek over nationalisme, waarin hij rechtstreeks de N-VA viseert, was niet bevorderlijk voor het vertrouwen tussen de PS en de N-VA. Die laatste had zichzelf dan weer vastgereden door een aantal deadlines naar voor te schuiven die ze niet kon hard maken. Om terug vooruitgang te kunnen boeken, en onder druk van de financiële markten, maakte N-VA voorzitter Bart De Wever een flinke bocht. Begin mei 2011 stelde hij voor om bij de formatiegesprekken niet enkel meer te spreken over

⁹⁰Begin 2012 ontstond bij de Franstalige zijde een debat over de wenselijkheid van deze federatie. Waalse regionalisten, o.l.v. Waals PS-minister Marcourt, vroegen de ontbinding ervan en drongen in eerste instantie aan op de ontwikkeling van Wallonië. De PS-leiding en de overige Franstalige partijen verklaarden evenwel voorstander te blijven van een intensievere samenwerking met Brussel die past binnen de strategie van het zogenaamde Plan B.

de staatshervorming, maar ook over andere zaken zoals sociaaleconomische maatregelen. Voorwaarde was wel dat Di Rupo meteen formateur zou worden of dat N-VA de leiding kreeg over de regeringsonderhandelingen.

De onderhandelingsopdracht van Beke liep dus stilaan op haar einde. Er was toch wat vooruitgang geboekt. Rond een aantal thema's leek een akkoord niet meer absoluut onmogelijk. Beke zelf sprak over openingen inzake BHV, arbeidsmarktbeleid, gezondheidszorg en de financieringswet. Dat deze positieve houding niet door alle protagonisten werd gedeeld, werd duidelijk toen bleek dat Di Rupo op de dag waarop Beke zijn eindrapport zou voorleggen aan de Koning, aan Beke nog een brief met bezwaren over de voorstellen rond de financieringswet had gegeven. Zo wou Di Rupo laten zien, aan de Franstaligen, dat hij niet akkoord ging met alle bepalingen uit de nota Beke. Van een constructieve sfeer was dus niet echt sprake, maar toch sloot Di Rupo niet uit formateur te worden wanneer Beke's opdracht ten einde liep.

Formateur Di Rupo

Op 16 mei 2011 werd Elio Di Rupo door de Koning aangesteld als formateur. In de zoektocht naar een nieuwe regering werd er nu ook voor het eerst gepraat over sociaaleconomische thema's. Toch verdween het communautaire spook niet van de tafel. De verschillende thema's waarover een nieuwe regering een akkoord moest vinden werden gedurende de eerste weken van zijn formateurschap gelijktijdig behandeld. Zoals verwacht stelde Di Rupo de partijkeuze voor zijn regering nog uit. Hij wilde eerst, in absolute discretie, een voorstel uitwerken om zo de bereidheid van de verschillende partijen om tot een akkoord te komen af te toetsen. De werkmethode was nog steeds dezelfde als bij zijn voorgangers Vande Lanotte, Reynders en Beke. Di Rupo werkte zoals zijn voorgangers ook verder op de nota's die door die voorgangers geschreven werden. Op basis van gesprekken met slechts een beperkt aantal personen tegelijkertijd, en nooit met alle onderhandelende partijen samen, probeerde Di Rupo de impasse te doorbreken.

Net zoals tijdens de onderhandelingsopdracht van Beke droegen stellingenoorlogen in de marge van de onderhandelingen niet bij tot het naar elkaar toegroeien van de verschillende onderhandelende partijen. Kersvers N-VA-lid en beroemd strafpleiter Vic Van Aelst haalde eind mei in De Ochtend (radio 1) zwaar uit naar de Franstaligen. In de harde toon van zijn verhaal kon De Wever zich niet vinden, maar volgens De Wever stak Van Aelst "de vinger los in de wonde". Voor De Wever zaten er veel waarheden in de kern van zijn betoog: "Je kan niet beroep doen op de solidariteit van de Vlamingen, zelfs nog om een uitbreiding van het territorium vragen, en tegelijk de taalwetten niet respecteren. Of kent u nog andere landen waar men in de hoofdstad geen respect heeft voor de taal die de meerderheid van dat land spreekt?" (deredactie.be, 31/05/2011) Ook langs de andere kant van de taalgrens werd er met scherp geschoten. Daar vergeleek FDF voorzitter Maingain de N-VA in één adem met de partijen van Bossi (Lega Nord, Italië), Victor Orban (populistische Hongaarse premier) en Jorg Haider (inmiddels overleden kopstuk van extreem rechts in Oostenrijk). Het feit dat het FDF, als kartelpartner van de MR, nog wel met die "nationaal-populistische" partij moest onderhandelen over een nieuwe regering was voor Maingain geen probleem. Waar hij wel problemen mee had waren de gepri-vilegieerde allianties tussen MR en N-VA die hij waarnam, met name in het asiel- en migratiedossier.

In het parlement had zich tijdens de formatiegesprekken een nieuwe dynamiek ontwikkeld waarbij alternatieve meerderheden, andere dan deze van de regering van lopende zaken, konden gevonden worden rond bepaalde thema's. Het parlement ging zich meer en meer als een "volwaardig" parlement opstellen. Dat was het parlement natuurlijk officieel wel, maar in lopende zaken, zonder dat bekend was wie straks in de meerderheid en wie in de oppositie zou zitten, werkte het parlement met de handrem op. Maar omdat de uitvoerende macht zo lang in lopende zaken bleef, kwamen er steeds

meer stemmen die ervoor pleitten dat de wetgevende macht dan maar het beleid moest uitzetten en enkele netelige dossiers moest aanpakken. Opvallend daarbij was dat de Vlaamse meerderheid in het parlement in bepaalde dossiers extra woog. Het voorbeeld bij uitstek is het asiel- en migratiedossier.

De hervorming van de asielprocedure, de snel-Belgwet en de gezinshereniging werd goedgekeurd met een ruime steun aan Vlaamse kant, met inbegrip van de N-VA, en een beperkte steun aan Franstalige zijde. Vooral bij de MR vonden de Vlaamse partijen steun voor de hervormingen. Het zijn deze gepri- vilegieerde contacten waar Maingain problemen mee had. Die konden voor hem niet te vaak voorkomen, want dan zou de toekomst van het FDF binnen de MR wel eens moeten herbekeken worden. Dit leek op dat moment nog grootspraak, maar slechts enkele maanden later zouden de twee partijen hun samenwerking toch moeten verbreken naar aanleiding van het conflict rond het BHV-akkoord.

De nota Di Rupo

Op 4 juli 2011 legde formateur Di Rupo zijn langverwachte nota neer. De verschillende partijen die tot dan toe mee onderhandelden werden gevraagd of ze op basis van deze tekst tot een akkoord wilden komen. Een belangrijk verschil met de eerdere nota's van De Wever, Vande Lanotte en Beke was dat deze voor het eerst ook het kader schetste waarbinnen de sociaaleconomische en budgettaire krachtlijnen van de toekomstige regering zich zouden bevinden. Zo deed Di Rupo voorstellen om tegen 2015 22 miljard euro te besparen en zo de overheidsfinanciën weer op orde te stellen. In de nota stonden verder ook voorstellen voor de hervorming van justitie, de arbeidsmarkt, pensioenen, het gezinsbeleid en asiel en migratie. Wat het communautaire luik van de nota betrof, waren er al vele zaken in terug te vinden die later ook in het definitieve akkoord voor de hervorming van de staat zouden staan. Enkele belangrijke voorbeelden daarvan:

- BHV werd gesplitst. Er zouden drie kieskringen komen: Brussel, Vlaams Brabant en Waals Brabant. De inwoners van de 6 faciliteitengemeenten in de Rand zouden een dubbele kiesbrief krijgen waarmee ze zowel voor lijsten uit de kieskring Vlaams Brabant als voor Brusselse zouden kunnen stemmen. Ook het gerechtelijk arrondissement werd gesplitst.
- Het Brussels gewest kreeg in de nota jaarlijks 461 miljoen extra financiering. Verder zou Brussel als "metropolitane gemeenschap" de band versterken met haar economische hinterland in Vlaams en Waals Brabant.
- Significante bevoegdheidsoverdracht (ter waarde van 17,3 miljard euro).
 - Kinderbijslag
 - Arbeidsmarktbeleid
 - Delen van gezondheidszorg
 - Delen van justitie
 - Delen van verkeer en mobiliteit
- Nieuwe financieringswet met 10 miljard bijkomende fiscale autonomie door middel van een systeem van op- en afcentiemen op de personenbelasting.
- Samenvallende verkiezingen om de vijf jaar.
- Senaat zou een tijdelijke instelling worden zonder rechtstreeks verkozen parlementsleden, maar met vertegenwoordigers van de deelstaatparlementen.

Er stonden in de nota ook een aantal voorstellen die het uiteindelijk niet gehaald hebben. Enkele voorbeelden:

- De versoepeling van de omzendbrief-Peeters. Di Rupo stelde voor dat Franstalige inwoners in de faciliteitengemeenten hun Franse papieren maar om de zes jaar zouden moeten aanvragen.
- Di Rupo voorzag een oplossing voor de benoeming van de drie burgemeesters waarbij een kandidaat-burgemeester die niet benoemd wordt door de Gewestregering beroep zou kunnen aantekenen bij het Grondwettelijk Hof. In het nieuwe akkoord is een beroepsprocedure enkel mogelijk bij de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak. Dit is logischer in het kader van de oorspronkelijke bevoegdheden en rol van de verschillende rechtscolleges.
- Tien leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zouden verkozen worden in een federale kieskring.
- Minder strikte taalwetgeving in Brussel: invoering van de tweetaligheid van diensten i.p.v. personeelsleden.
- Er was ook een mogelijkheid voorzien om bij gewestverkiezingen in Brussel tweetalige lijsten op te stellen. Zo zouden bijvoorbeeld leden van MR en Open VLD samen op een lijst kunnen gaan staan om zo een sterker eindresultaat te behalen. Dit werd door de Vlamingen in het uiteindelijke akkoord niet aanvaard omdat men vreesde dat enkel die Vlaamse politici die de Franstaligen goed gezind stemden, kans zouden maken om op de tweetalige, sterkere lijsten te komen.

Uiteraard was geen enkele partij helemaal akkoord met alle voorstellen in de nota-Di Rupo. Dat was ook niet zijn vraag. De vraag was voor wie dit een voldoende "basis" vormde voor verdere en finale onderhandelingen. De aanstelling van een "formateur" is immers in regel het laatste stadium van een formatie. Het was vooral uitkijken naar wat CD&V en N-VA zouden zeggen. CD&V had in haar officiële standpunt tot op de dag waarop de antwoorden werden gegeven (7 juli 2011), steeds beklemtoond dat onderhandelen zonder N-VA geen enkele zin zouden hebben. Ongemakkelijke communicatie zorgde ervoor dat de officiële CD&V-persconferentie werd uitgesteld tot nadat het standpunt van N-VA bekend zou zijn, om dan uiteindelijk toch nog voordien mee te geven dat CD&V "ja, maar" antwoordde. De aanwezigheid van N-VA aan de onderhandelingstafel noemde Beke een "noodzakelijke voorwaarde" om tot een staatshervorming en een regeerakkoord te komen.

Hét keerpunt van de formatie: N-VA verwerpt nota Di Rupo

N-VA wees de nota echter af. Op een persconferentie in het Vlaams Parlement werd de nota erg hard en duidelijk geweigerd als onderhandelingsbasis. Bart De Wever vond de nota ver onvoldoende: er kwamen teveel belastingen en communautair lag de nota Di Rupo zelfs onder die van Vande Lanotte. De voorgestelde oplossing voor BHV noemde hij dan weer "desastreus". Deze weigering van N-VA zorgde voor een grote crisis binnen de CD&V. Over het partijstandpunt bleek veel interne onenigheid te bestaan. Kris Peeters veranderde twee dagen nadien de "ja, maar" dan nog eens in een "nee, tenzij de nota wordt herschreven". De communicatie van CD&V sloeg even op hol. Dit zorgde voor een scherpe knauw in het "staatsdragende imago" van de partij. Meer dan ooit ontstond de perceptie dat CD&V volledig in de schaduw stond van N-VA. Er werd hen een "gebrek aan eigen visie" verweten en ze werden beschreven als "schoothondjes".

Volgens de andere partijen (Open VLD, SP.a, Groen, MR, PS, CDH en Ecolo) had N-VA de formatie verlaten door de nota Di Rupo op een zo'n harde manier af te wijzen en niet langer te geloven in de onderhandelingen op basis van een nota die voor anderen wel een vertrekbasis was. In hun ogen is de N-VA er zelf uitgestapt. N-VA zelf zag dat uiteraard anders. Het was volgens die partij de bedoeling van Di Rupo geweest om hen uit het verdere verloop van de onderhandelingen te weren, om zo zijn geliefde regering zonder N-VA te kunnen maken. Volgens N-VA hadden de andere Vlaamse partijen woord gebroken door nu wel zonder N-VA verder te onderhandelen, waarvan ze maandenlang hadden

gezegd het nooit te zullen doen. Bovendien was N-VA naar eigen zeggen altijd op haar inhoudelijke lijn gebleven, maar waren de andere partijen bijgedraaid om toch maar in de regering te kunnen zitten. Deze breuk van een nooit echt bestaand Vlaams front zorgde voor heel wat drama en spanningen tussen de protagonisten.

Wat er ook van weze, CD&V had de sleutel in handen: indien zij zonder N-VA verder wilden onderhandelen kon de formatie starten, indien CD&V niet zonder N-VA wou starten zat de formatie weer helemaal vast en wist niemand hoe die nog weer op te starten. Achteraf gezien bleek de eigengereide standpuntvorming van Kris Peeters, de verandering naar "nee, tenzij", Beke nog goed uit te komen. Het gaf hem de mogelijkheid om te wegen op de nota en vooraf, voor de eigenlijke onderhandelingen, enkele veranderingen te eisen. Uiteindelijk gaf Beke toch zijn "ja-woord" nadat hij de zekerheid had gekregen dat eerst BHV en de staatshervorming zouden besproken worden, en pas nadien de andere noodzakelijke akkoorden voor het opmaken van een regeerakkoord. Beke was er ook in geslaagd om enkele punten uit het overleg te duwen. Hij vroeg om terug te keren naar de voorstellen over BHV en Brussel uit zijn eigen nota en om enkele zaken te schrappen die Di Rupo er had aan toegevoegd: de federale kieskring, tweetalige lijsten in Brussel, de goedkeuring van het minderhedenverdrag en punten rond de taalregeling in Brussel. Op vraag van CD&V verwijderde Di Rupo die "ballast" en konden de onderhandelingen eindelijk op het spoor van een echte regeringsformatie komen. CD&V had dan wel N-VA verlaten, maar op haar vraag waren nog voor de onderhandelingen enkele delicate punten aangepast zodat ze daarmee haar plaats rond de tafel kon motiveren. Maar eerst namen de onderhandelaars, na de turbulente dagen rond de nationale feestdag, een beetje vakantie, tot verbazing van vele commentatoren.

BHV-akkoord: FDF over boord⁹¹

De onderhandelingen startten met het communautaire en eerst, zoals gevraagd door vooral CD&V, met BHV. Het akkoord rond BHV, gefinaliseerd op 14 september 2011, was het eerste resultaat van de nieuwe onderhandelingsfase. Na verschillende pogingen in 2005 (Verhofstadt), 2007 (Leterme) en 2010 (Dehaene) werd er eindelijk overeenstemming bereikt over een van de heetste hangijzers uit de Belgische communautaire geschiedenis. Volgens velen slechts een symbooldossier, maar toch heeft dit dossier ook in het recente verleden voor heel wat politieke spanning en tumult gezorgd, denk aan vier belangenconflicten (Franse Gemeenschap, Franse Gemeenschapscommissie, Waals Gewest en Duitstalige Gemeenschap) en uiteindelijk het vallen van de regering Leterme II. Het akkoord werd dan ook als "historisch" onthaald, door de onderhandelaars. Voor het eerst sinds de zogenaamde "borrelnootjes" uit 2007 bewezen Franstalige en Nederlandstalige toppolitici een akkoord te kunnen sluiten over een communautair thema.

Voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Europese Parlement wordt de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde gesplitst in twee nieuwe kieskringen: een kieskring Vlaams-Brabant (bestaande uit de vroegere kieskring Leuven plus Halle-Vilvoorde en bijgevolg overeenkomende met het hele grondgebied van de provincie Vlaams-Brabant) en een kieskring Brussel-Hoofdstad (bestaande uit de 19 gemeenten van het Brussels Gewest). De taalgrens wordt nu dus ook een politieke grens.

Voor de zes faciliteitengemeenten rond Brussel (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem) wordt een uitzonderingsregel ingesteld. Deze randgemeenten zullen worden samengebracht in een kieskanton met Sint-Genesius-Rode als hoofdplaats. Inwoners van dit kieskanton zullen een dubbele kiesbrief krijgen. In het stembureau van hun eigen gemeente

⁹¹De inhoudelijke uitleg over de staatshervorming is, naast het Vlinderakkoord zelf, ondermeer gebaseerd op Verhulst, Bart (2011). *Di Rupo I: Een nieuw België?*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts, 72 p.

zullen zij kunnen kiezen of ze stemmen voor een lijst uit de kieskring Vlaams-Brabant dan wel op een lijst uit de kieskring Brussel-Hoofdstad. Volgens de onderhandelaars komt deze regeling tegemoet aan de eisen van het Grondwettelijk Hof. Dat Hof heeft in zijn bekende "BHV-arrest" namelijk gesteld dat "in geval van behoud van provinciale kieskringen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, kan een nieuwe samenstelling van de kieskringen in de vroegere provincie Brabant gepaard gaan met bijzondere modaliteiten die kunnen afwijken van degene die gelden voor de andere kieskringen, teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie te vrijwaren. Het komt niet aan het Hof, maar aan de wetgever toe die modaliteiten nader te bepalen" (arrest 73/2003, Overweging B.9.7). Deze nieuwe regeling wordt "gebetonneerd" in de grondwet en een herziening zal, naar analogie met de taalfaciliteiten, enkel mogelijk zijn met een bijzondere meerderheid. Merk op dat de splitsing niet geldt voor de samenstelling van de Senaat. Dit komt omdat de nieuwe Senaat geen rechtstreeks verkozen leden meer zal kennen en dit hiervoor dus niet meer van toepassing zal zijn (zie infra).

Voor deze vrij relatief "propere" of "zuivere" splitsing van de kieskring – in de zin dat de compensaties in de Vlaamse rand rond Brussel meevielen in vergelijking met de eisen van Franstalige partijen tijdens vorige pogingen – hebben de Vlamingen enkele toegevingen moeten doen. Een grote "toegeving" was de extra financiering van het hoofdstedelijk Gewest, waar we verderop dieper op ingaan. Een andere belangrijke toegeving heeft betrekking op de drie niet-benoemde burgemeesters van Kraainem, Linkebeek en Wezembeek-Oppem. Een oplossing voor dit probleem moest een evenwicht vormen tussen het behoud van de voogdij van de Vlaamse regering (Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, op dat ogenblik N-VA'er Geert Bourgeois) en de benoeming van de burgemeesters. Hiervoor werd het idee van de "aangewezen-burgemeester" in het leven geroepen. Het doet sterk denken aan een vorm van communautaire spitstechnologie die in 1988 werd gebruikt bij de instelling van het "vermoeden van taalkennis" van gemeenteraadsleden. Volgens dit compromis moesten gemeenteraadsleden de taal kennen van het taalgebied waarin hun gemeente lag. Deze kennis mocht echter niet gecontroleerd worden omdat er een zogenaamd "onweerlegbaar vermoeden" was dat gemeenteraadsleden aan deze regel voldeden.

De regeling voor de "aangewezen-burgemeester" geldt enkel voor de zes faciliteitengemeenten rond Brussel en gaat als volgt: De gemeenteraad draagt een kandidaat burgemeester voor aan de Vlaamse regering. Vanaf de stemming in de gemeenteraad krijgt de betrokkene de titel van "aangewezen-burgemeester". De Vlaamse regering heeft dan 60 dagen de tijd om haar benoemingsbevoegdheid uit te oefenen. Indien de Vlaamse regering de aangewezen-burgemeester benoemt of indien zij zich binnen de 60 dagen niet uitspreekt, is de aangewezen-burgemeester definitief benoemd en wordt hij vervangen als eerste schepen.

Indien de Vlaamse regering de definitieve benoeming van de burgemeester weigert, kan de aangewezen-burgemeester binnen een termijn van 30 dagen hiertegen in beroep gaan bij de Algemene Vergadering van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak. De Algemene Vergadering heeft dan 90 dagen de tijd om zich over de zaak uit te spreken. Indien de aangewezen-burgemeester geen beroep indient bij de Raad van State of deze laatste de beslissing van de Vlaamse regering bevestigt, is de weigering tot benoemen door de Vlaamse regering definitief, en moet de gemeenteraad binnen de 30 dagen een nieuwe kandidaat voordragen. Indien de Algemene Vergadering de beslissing van de Vlaamse regering tenietdoet, is de aangewezen-burgemeester definitief benoemd, en kan hij worden vervangen als schepen. Dit betekent dus dat het arrest van de Algemene Vergadering geldt als benoeming. Daarmee geeft de politiek de finale beslissing bij contestatie uit handen, en ontslaat het zichzelf van de taak om deze moeilijke knoop zelf door te hakken. Dit is een beproefde techniek waarmee eerder ook al de Happart-kwestie werd aangepakt.

Deze procedure is een toegeving van de Vlamingen omdat de beroepsprocedure kan ingesteld worden bij een taalkundig paritair samengesteld orgaan, en dat was nieuw. Voor het Vlinderakkoord was dit niet mogelijk en konden de niet-benoemde burgemeesters voor hun beroep terecht bij de achttiende, Nederlandstalige, kamer van de Raad van State. Omdat ze geen vertrouwen hadden in deze "Vlaamse" kamer, hebben ze dit nooit gedaan. Indien er bij de nieuwe procedure een staking van stemmen zou zijn in de Algemene Vergadering beslist de voorzitter, en die is afwisselend van een andere taalrol. Omdat de gehele procedure maar een keer mag worden doorlopen per kandidaat burgemeester beschrijft Damien Thiéry (vroeger FDF, nu MR), de niet-benoemde burgemeester van Linkebeek, deze procedure als een vorm van "Russische roulette". Hij verwacht namelijk dat de benoeming van een burgemeester in deze procedure zal afhangen van welke taalrol de voorzitter van de Algemene Vergadering van de Raad van State is op het moment van de behandeling van de beroepsprocedure. Vermits deze taalrol alterneert per zaak valt dit onmogelijk te voorspellen.

De procedure zorgt er in ieder geval wel voor dat de oneindige carrousel van benoemingsweigeringen door de Vlaamse regering van telkens dezelfde voorgedragen kandidaat stopt. Als de niet-benoemde aangewezen-burgemeester niet in beroep gaat bij de Raad van State of als die Raad van State de benoemingsweigering van de Vlaamse regering bevestigt, kan diezelfde burgemeester niet opnieuw voorgedragen worden. De desbetreffende kandidaat burgemeester zal in de toekomst het etiket van "niet-benoemd" kwijt zijn. Daarnaast blijft de Vlaamse regering bevoegd voor de benoeming. Het is dus bij uitstek een compromis "*à la belge*".

De eerste toepassing van deze regeling heeft niet lang op zich laten wachten. De gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012 hebben de nieuwe procedure een eerste keer in gang gezet. Omdat ze oproepingsbrieven in het Frans hadden verstuurd, werden de voorgedragen burgemeesters van de randgemeenten Kraainem, Wezembeek-Oppem en Linkebeek begin 2013 niet benoemd door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur Geert Bourgeois. Zoals de nieuwe procedure het voorschrijft, dienden Damien Thiéry (Linkebeek), Véronique Caprasse (Kraainem) en François Van Hoobrouck d'Aspre (Wezembeek-Oppem) daarop een beroep in bij de Algemene Vergadering van de Raad van State. Deze zou normaal binnen de 90 dagen haar uitspraak moeten doen.

De procedure voor de Raad van State werd echter geschorst totdat het Grondwettelijk Hof een uitspraak deed over de grondwettelijkheid van de nieuwe benoemingsprocedure. Het Grondwettelijk Hof moest enerzijds uitmaken of de nieuwe procedure het gelijkheids en/of anti-discriminatieprincipe schendt. De procedure geldt namelijk enkel voor de benoeming van de burgemeesters in de zes randgemeenten en niet voor alle (faciliteiten en/of taalgrens) gemeenten. Daarnaast moest het Grondwettelijk Hof een uitspraak doen over de bevoegdheid van de Algemene Vergadering van de Raad van State om conflicten tussen de aangewezen-burgemeesters en de Vlaamse Regering op te lossen. Indien het Hof zou oordeelen dat de nieuwe procedure in strijd was met de grondwet zou dit deel van het akkoord herschreven moeten worden. Dit beroep tot nietigverklaring werd evenwel verworpen waardoor ook de Raad van State zich nu kon uitspreken over de niet benoeming van de drie Burgemeesters. Daarbij werd enkel de niet-benoeming van Véronique Caprasse verworpen. Belangrijk in het kader van het Belgisch federalisme, de procedure verliep geruisloos en veroorzaakte geen plotse opstoot van communautaire koorts.

De algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State sprak op 20 juni 2014 drie eindarresten uit in de uitoefening van haar nieuwe bevoegdheid met betrekking tot de niet-benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten. In de zaken CAPRASSE (arrest nr. 227.775) en THIERY (arrest nr. 227.776) sprak ze zich uit over de uiteenlopende interpretaties die door de niet-benoemde burgemeesters en de Vlaamse regering werden gegeven aan de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

De algemene vergadering stelt enerzijds vast dat de interpretatie van die wet door de niet-benoemde burgemeesters – die stellen dat particulieren van de randgemeenten die één keer de wens te kennen geven om hun betrekkingen met de gemeentelijke overheid in het Frans te laten verlopen, vervolgens ook automatisch en voor altijd opnieuw de documenten van deze overheid in het Frans ontvangen – niet verenigbaar is met de voorrangstatus van het Nederlands in het eentalig Nederlands taalgebied. De algemene vergadering stelt anderzijds ook vast dat de interpretatie van de Vlaamse Regering – dat de particulier welbepaalde stappen moet ondernemen telkens wanneer hij in het Frans wenst te worden bediend – een onevenredige inperking inhoudt van de rechten die de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken aan particulieren waarborgt. Om rekening te houden zowel met de voorrangstatus van het Nederlands in het eentalig Nederlands taalgebied als met de rechten die de wet aan de particulieren van de randgemeenten waarborgt, oordeelt de algemene vergadering dat diegene die in het Frans wenst te worden bediend door het gemeentebestuur, een verzoek moet indienen door een brief aan het gemeentebestuur te zenden of daar neer te leggen. Deze keuze geldt voor een redelijke termijn, namelijk voor vier jaar, en is hernieuwbaar. Daarnaast kan de particulier bij een welbepaald mondeling contact of met betrekking tot een welbepaald document altijd verzoeken om het gebruik van het Frans. De algemene vergadering besloot daaruit dat noch de interpretatie van de Vlaamse regering, noch de interpretatie van de niet-benoemde burgemeesters, aanvaardbaar is. De algemene vergadering verwierp voorts de argumenten die werden ontleend aan de schending van het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel en oordeelde ook dat de weigering van de Vlaamse regering om de betrokkene te benoemen geen tuchtsanctie is.

Met deze uitspraak werd er echter geen punt gezet achter het dossier Linkebeek. De nieuwe procedure liet immers een juridisch achterpoortje open. De gemeenteraad is enkel verplicht om een nieuwe voordrachtakte te stemmen, er wordt dus niet expliciet vermeld dat die nieuwe akte ook een nieuwe aangewezen-burgemeester moet bevatten. Via een aanpassing van het gemeentedecreet trachtte de Vlaamse decreetgever die deur opnieuw te sluiten: het werd onmogelijk gemaakt om binnen eenzelfde bestuursperiode opnieuw dezelfde niet-benoemde burgemeesters voor te dragen, 'tenzij op basis van nieuwe feiten of gegevens'.

Deze nieuwe regeling leidde in Linkebeek toch opnieuw tot een benoemingscarrousel. Nadat de bevoegde afdeling van de Raad van State de niet-benoeming door de Vlaamse regering bevestigde, droeg de gemeenteraad opnieuw Thiéry voor. Men beriep zich daarvoor op die zogenaamde 'nieuwe feiten': de aangewezen-burgemeester zou zich wat betreft de oproepingsbrieven voortaan houden aan de interpretatie van de Raad van State, die vier jaar als een redelijke termijn bestempelde. De Vlaamse regering oordeelde dat deze nieuwe feiten geen verandering brachten in de zaak en werd daarin gesteund door de Raad van State toen Thiéry opnieuw beroep aantekende. Daarop besliste Homans, de bevoegde Vlaamse minister, een andere burgemeester aan te wijzen. Na een weigering van Yves Ghequière, de nummer twee van de Linkebeekse LB, werd Vlaams oppositieleider Eric De Bruycker (Prolink) benoemd. De reactie van de Franstalige meerderheid bleef niet uit: ze namen collectief ontslag uit de gemeenteraad om nieuwe verkiezingen af te dwingen – een ongeziene zet. Op 13 december 2015 werd de Franstalige meerderheid opnieuw verkozen met Thiéry als voorman. Thiéry en co hopen dat, na de geanticipeerde voordracht van Thiéry en de daaropvolgende weigering tot benoeming van Homans, de bevoegde afdeling van de Raad van State, de nieuwe verkiezingen als een geldig 'nieuw feit' zal interpreteren.

Een andere "prijs" die de Vlamingen moesten betalen is dat voortaan ook alle andere administratieve geschillen in de zes randgemeenten, en dus niet enkel geschillen over de benoeming van burgemeesters, door de Algemene Vergadering van de Raad van State zullen behandeld worden. In concreto betekent dit bijvoorbeeld dat ook geschillen met betrekking tot de omzendbrief-Peeters voortaan door een paritair samengesteld rechtscollege worden beslist.

Verder wordt er een "hoofdstedelijke gemeenschap" opgericht (bij wet van 19 juli 2012) die de band van Brussel met zijn sociaaleconomische hinterland moet versterken. Het wordt een overlegorgaan – de besluiten zijn niet bindend – dat zal functioneren op vlak van werk, economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit, openbare werken en milieu. Het zal bestaan uit vertegenwoordigers van de federale overheid, van de regeringen van de drie gewesten, van alle (samen 111) gemeenten van Vlaams- en Waals-Brabant en van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die zijn van rechtswege lid. De provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant kunnen vrij toetreden. Het zal als missie hebben het overleg tussen al deze belanghebbenden te organiseren over onderwerpen waarvoor de Gewesten bevoegd zijn maar die het belang van de Gewesten overschrijden. Er zal in het bijzonder overleg zijn over de mobiliteit, de verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel. Ook over het sluiten en onbruikbaar maken van de op- en afritten van de ring rond Brussel zal vooraf overlegd worden. De modaliteiten waarbinnen dit overleg zal plaatsvinden moeten nog worden afgesproken binnen een samenwerkingsakkoord van de drie Gewesten. Volgens de Vlaamse partijen die het akkoord sloten stelt dit adviesorgaan niet veel voor. Zo heeft het geen enkele bindende bevoegdheid. Sommige Vlaamse gemeenten (bv. Lennik, Overijse) beslisten om niet mee te stappen in dit 'overbodig orgaan'. N-VA en de Franstalige partijen hechten er echter wel belang aan. Zij zien het als een mogelijke opstap naar een uitbreiding van Brussel en als een onrechtstreekse manier voor de Franstaligen om toch invloed uit te oefenen op de brede Vlaamse Rand. Voor N-VA is de Brusselse Hoofdstedelijke Gemeenschap een instrument om het Waals en Brussels Gewest inspraak te geven in Vlaanderen. Vanuit de Vlaamse beweging is men vooral bevreesd voor een herhaling van het scenario van het beruchte artikel 107 quater. Met dit artikel werden in 1970 tegen de zin van de Vlaamse partijen de gewesten in de grondwet ingeschreven. Ook toen werd gesteld dat deze gewesten nooit tot volwaardige instellingen zouden uitgroeien. Uiteindelijk kwamen ze er toch en lijkt het in de Vlaamse beweging verachtte driedelig federalisme een onomkeerbaar feit.

De hoofdstedelijke gemeenschap blijft voorlopig echter dode letter. In juni 2015 lanceerde Brussels minister-president Rudi Vervoort (PS) een voorzet om de werking op poten te zetten. Vervoort (PS) voorziet een structuur met rechtspersoonlijkheid en met twee niveaus: een 'intergouvernementeel comité' met vijf afgevaardigden van elk gewest moet de leiding geven, terwijl de 'metropolitane assemblee' alle leden samenbrengt en een adviserende rol krijgt, met een klein secretariaat. In zijn voorstel komt het comité 'zo vaak als nodig' samen en worden beslissingen bij consensus genomen, zodat Brussel geen beslissingen opgelegd krijgt door Vlaanderen en Wallonië. Het voorzitterschap roteert onder de drie ministers-presidenten. Wallonië reageerde meteen positief. Uit Vlaamse hoek werd zeer koeltjes gereageerd. Geert Bourgeois wil alvast geen nieuwe structuur, met een eigen rechtspersoonlijkheid, begroting en secretariaat. Of (en wanneer) het adviesorgaan opgestart wordt, is momenteel onduidelijk, dat moet geregeld worden in een samenwerkingsakkoord.

In het akkoord rond BHV staat ook dat Brussel, net als de andere gewesten, "constitutieve autonomie" krijgt. Zo wordt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dus zelf bevoegd voor de organisatie van haar instellingen en verkiezingen. De Vlaamse minderheid in Brussel wordt in de uitoefening van deze autonomie beschermd doordat het enkel kan worden toegepast met een bijzondere meerderheid in het Brussels parlement. Bovendien blijven de pariteit in de Brusselse regering en de gegarandeerde vertegenwoordiging federale materies.

Een laatste compensatie van de Vlamingen ten aanzien van de Franstaligen voor de splitsing van BHV is de versoepeling van de stemprocedure van Belgen die in het buitenland wonen. Zij zullen zich voortaan slechts één keer moeten registreren om stemgerechtigd te zijn voor verkiezingen die plaatsvinden in België. Dit akkoord is vooral een toegeving aan de MR, die veel stemmen haalt bij Belgische 'expats'. MR verliest door de splitsing van BHV namelijk veel stemmen in de Vlaamse Rand.

Franstalige politici en Vlaams-nationalistische critici zien het BHV-akkoord als een versterking van de band tussen Brussel en de zes randgemeenten. De dubbele kiesbrief, de oplossing voor de niet-benoemde burgemeesters en de "extra facilititeit" om elk administratief geschil te kunnen aanvechten voor een paritair samengestelde kamer, zijn telkens enkel toegewezen aan de zes faciliteitengemeenten rond Brussel. Ze vormen dus een aparte groep Vlaamse gemeenten die echter steeds meer kenmerken van Brusselse gemeenten vertonen. Van een formele uitbreiding van Brussel met deze zes gemeenten is geen sprake, maar is volgens sommigen dus een stapje dichterbij gekomen. De band tussen Brussel en die gemeenten zou versterkt zijn, ze worden als het ware "verbrusseld". Volgens Armand Dedecker (MR) was het zelfs maar een kwestie van tijd vooraleer de zes faciliteitengemeenten een deel zouden worden van Brussel. Het laat zich vermoeden dat bij komende staatshervormingen deze Franstalige eis herhaald zal worden.

Na N-VA haakt ook FDF af

Dit BHV-akkoord kreeg groen licht van alle acht de resterende onderhandelingspartners. Er stelde zich echter een probleem binnen het kartel MR. Het FDF, partner binnen de koepelpartij MR, ging niet akkoord. Volgens FDF-voorzitter Olivier Maingain pleegde de MR woordbreuk door dit voorstel te aanvaarden. Zo liet het, volgens Maingain, de drie niet-benoemde burgemeesters vallen. Het akkoord over BHV, en bijgevolg de nieuwe benoemingsprocedure voor burgemeesters uit de zes randgemeenten, ging namelijk pas in vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2012. Voor de toenmalige niet-benoemde burgemeesters veranderde er dus niets. Daarnaast waren er nog enkele belangrijke FDF-wensen die onbeantwoord bleven in het akkoord. Zo komt er bijvoorbeeld geen territoriale uitbreiding van Brussel. Daarnaast mag de Franstalige Gemeenschap geen culturele centra oprichten in de faciliteitengemeenten, iets wat ook Didier Reynders (MR) nog had gesuggereerd als "niet-territoriale uitbreiding van Brussel". Bovendien komt er bij de verkiezingen voor de Kamer en het Europees Parlement geen overheveling van stemmenoverschotten (apparentering) van Halle-Vilvoorde naar Brussel (met uitzondering voor de samenstelling van de Senaat, zie infra). De afwezigheid van apparentering heeft wel tot gevolg dat er in de Kamer vroeger 88/62, nu 87/63, dus 1 nederlandsstalige minder zullen zetelen. Het zal namelijk zo goed als onmogelijk worden voor een Vlaming om een Brusselse zetel in de wacht te slepen. Dit is echter een prijs die de Vlamingen graag wilden betalen vermits het instellen van apparentering een (extra) motivatie zou kunnen zijn voor Franstalige partijen om op te komen in de kieskring Vlaams-Brabant.

Omdat met het afsluiten van het BHV-akkoord volgens Maingain heel wat afspraken tussen het FDF en de MR geschonden waren stelde hij vier eisen die haar moederpartij zou moeten verdedigen. Ten eerste wilde het FDF meer "inhoud" voor de hoofdstedelijke gemeenschap. Deze moest verder gaan dan een puur overlegorgaan. Zo eiste Maingain bijvoorbeeld dat deze instantie eigen verkiezingen zou krijgen, georganiseerd over de hele vroegere provincie Brabant. Ten tweede moest het minderhedenverdrag goedgekeurd worden. De uitvoering daarvan zou dan een bevoegdheid van de hoofdstedelijke gemeenschap moeten worden. Dat zou garanderen dat de Vlamingen en Franstaligen in respectievelijk Waals- en Vlaams-Brabant beter beschermd worden. Ten derde wilde het FDF dat de voogdij over de zes faciliteitengemeenten werd overgeheveld van Vlaanderen naar de hoofdstedelijke gemeenschap of het federale niveau. Ten vierde werd gevraagd om de constitutieve autonomie die werd toegekend aan Brussel meer te laten zijn "dan een lege schelp" (Gazet van Antwerpen, 15/09/11). Kortom, het FDF was helemaal niet tevreden dat de MR in vergelijking met de nota-Di Rupo van begin juli niet meer compensaties voor de "zuivere" splitsing had kunnen afdwingen. De MR wilde echter niet ingaan op de eisen van het FDF en daarmee kwam de samenwerking tot een einde. Vooral in Brussel is de splitsing van de alliantie een aderlating voor de MR. In het Brussels parlement heeft het FDF 11 van de 25 MR zetels, in de federale Kamer zijn dat er slechts 3.

De MR betaalde dus een hoge prijs voor de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde. Het einde van de samenwerking met het FDF betekende echter wel dat de onderhandelingspartners verlost waren van de meest radicale francofone partij. Vermits ook N-VA niet meer rond de tafel zat, lag voor de communautair meer gematigde partijen de weg open naar de zesde staatshervorming. Het zou echter verkeerd zijn om het akkoord over de zesde staatshervorming te scheiden van het hierboven uiteengezette BHV-akkoord. Een Belgisch communautair akkoord is steeds een moeilijke puzzel waarin elk stukje van tel is om het gehele plaatje te laten kloppen. Zo werd bijvoorbeeld ook de nieuwe financiering van Brussel (461 miljoen euro, zie infra) gekoppeld aan het BHV-akkoord. De enigszins artificiële opdeling tussen de verschillende elementen van de zesde staatshervorming die we hier maken, is enkel een pedagogische vereenvoudiging om het overzicht te bewaren en de afzonderlijke delen te kunnen verduidelijken. Maar in de politiek hangt alles aan alles en is er over niets een akkoord als er niet over alles een akkoord is.

Overzicht van de zesde staatshervorming

“Vlinderakkoord”, de naam van het nieuwe communautaire akkoord, verwijst naar een vestimentair kenmerk van formateur Elio Di Rupo, die de leiding had over de onderhandelingen. Het akkoord zal hieronder worden onderverdeeld in drie delen: bevoegdheidsoverdrachten, hervorming van de instellingen en hervorming van de financieringswet.⁹² Een belangrijk deel van het akkoord, de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, werd hierboven al uiteengezet.

Nieuwe bevoegdheden voor de regio's

In deze nieuwe staatshervorming worden heel wat bevoegdheden overgedragen van het federale niveau naar de gewesten en gemeenschappen. Het is daarbij de bedoeling om de deelstaten meer hefbomen te geven om een eigen beleid te ontwikkelen, op maat van de specifieke omstandigheden in de verschillende regio's, en tegelijkertijd niet te raken aan de solidariteit tussen de Belgen, de sociale zekerheid. In totaal wordt voor een bedrag van 18,9 miljard euro aan bevoegdheden overgedragen. De uitgaven van gemeenschappen en gewesten stijgen daarmee van 45,8 tot 64,7 miljard in 2015. In de gezamenlijke Belgische uitgaven stijgt het aandeel van de gemeenschappen en gewesten daarmee tot 31,7 procent terwijl het aandeel van de federale overheid daalt tot 21,4 procent van de gezamenlijke uitgaven (Decoster & Sas 2013: 6). Uitgedrukt in uitgaven worden de deelstaten daarmee voor het eerst groter dan de federale overheid (zonder de sociale zekerheid). De financiële vertaling van de bevoegdheidstransfer is een populaire manier om het “gewicht” of de “grootte” van die verschuiving te meten. In die zin gaat het dus om een grote staatshervorming. De financiële omvang van die verschuiving zegt natuurlijk niet alles over de mate waarin de beleidsautonomie van de deelstaten echt is toegenomen, nl. in hoeverre die verder gaat dan het verschuiven van de bestedingsautonomie.

1. Arbeidsmarktbeleid

De belangrijkste hefboom die wordt overgedragen is het arbeidsmarktbeleid. Dit is belangrijk omdat Vlaanderen en Wallonië met andere problemen kampen op dit vlak. In Vlaanderen is het probleem vooral ouderenwerkloosheid of -tewerkstelling, terwijl in Brussel en Wallonië de jeugdwerkloosheid een groot probleem vormt. Bovendien was deze bevoegdheid tot hiertoe erg versnipperd. Zo kon een

⁹² Het Instituut voor Constitutioneel Recht (KU Leuven) verzamelde relevante documentatie over de staatshervorming (politieke akkoorden, wetteksten, adviezen van de Raad van State, etc.) op https://www.law.kuleuven.be/icr/doc_6e_shv

gewest werkzoekenden begeleiden naar een nieuwe job (VDAB), maar niet sanctioneren als ze onvoldoende inspanningen leverden, door bijvoorbeeld strenger te controleren (RVA). Vooraleer in te gaan op de bevoegdheden die worden overgeheveld naar de deelstaten, moet er op gewezen worden dat de regels met betrekking tot het arbeidsrecht en de sociale zekerheid (o.a. werkloosheidsuitkering) federaal blijven, evenals de voorzieningen voor sociaal overleg en het loonbeleid. Vlaamse CAO's sluiten voor de private sector zal dus niet mogelijk zijn. Hierna worden de belangrijkste wijzigingen weergegeven:

- **Controle op de beschikbaarheid**
De gewesten verwerven de volledige beslissings- en uitvoeringsbevoegdheid om de beschikbaarheid van werklozen te controleren, en kunnen voortaan ook beslissen om werklozen te sanctioneren. De regelgeving met betrekking tot de inhoud van een passende betrekking, actief zoekgedrag, administratieve controle en sancties blijft wel federaal. Concreet betekent dit dat de gewesten de intensiteit van controles en sancties kunnen bepalen, maar niet de regels waarop er juist gecontroleerd moet worden en wat de sanctie kan inhouden. Bijvoorbeeld: de keuze om werkloosheidsuitkeringen te beperken in de tijd blijft federaal, maar de mate waarin werklozen gecontroleerd worden en dus de eventuele intrekking van de werkloosheid wordt toegepast wordt en gewestbevoegdheid.
Verder zal het gewest ook zelf vrijstellingen van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt kunnen instellen in geval van studiehervatting of het volgen van een beroepsopleiding.
- **Doelgroepenbeleid**
Gewesten zullen voor bepaalde doelgroepen (bv: 55-plussers) RSZ-kortingen kunnen geven. De bevoegdheid voor structurele RSZ-verminderingen blijft federaal. De federale overheid zal zelf geen nieuwe doelgroepen meer kunnen invoeren.
- **Tewerkstellingsprogramma's**
Verschillende tewerkstellingsprogramma's verhuizen naar de gewesten: programma's voor leefloners, dienstencheques, startbaanovereenkomsten voor personen jonger dan 26, ...
- **Economische migratie**
Gewesten worden bevoegd voor de regelgeving met betrekking tot arbeidskaarten en beroepskaarten voor zelfstandigen die worden verleend aan migranten.

Het totaal aan bevoegdheden dat wordt overgedragen in het arbeidsmarktbeleid staat voor een bedrag van 4,3 miljard euro.

2. Gezondheidszorg

De communautarisering van delen van de gezondheidszorg is de belangrijkste bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenschappen. Voor Brussel worden deze bevoegdheden toebedeeld aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Een bevoegdheidsoverdracht in dit gebied was voor de Vlaamse partijen een prioriteit. Ze zien er een mogelijkheid in om een deel van de geldtransfers van Vlaanderen naar Wallonië mee te stoppen.

Bij de overheveling van delen van de gezondheidszorg hebben de onderhandelaars er op toegekeken dat de zogenaamde "interpersoonlijke solidariteit" niet wordt aangetast. In het akkoord wordt er verzekerd dat er een gelijke toegang is voor iedereen tot de terugbetaalde gezondheidszorg. Elke patiënt zal eenzelfde prijs betalen voor eenzelfde product of prestatie, ongeacht waar in België hij deze gezondheidszorg geniet. Om dit te waarborgen blijft het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkering (RIZIV) federaal. De federale overheid blijft tevens bevoegd voor het crisisbeleid wanneer een acute pandemie dringende maatregelen vereist.

Het Vlinderakkoord voorziet in de oprichting van een "instituut om overlegde antwoorden op de grote uitdagingen inzake de gezondheidszorg te waarborgen". Dit instituut zal dus trachten antwoorden te geven op de grote, onder meer budgettaire, uitdagingen met betrekking tot de toekomst van de gezondheidszorg (vergrijzing, knelpuntberoepen in het domein van de gezondheidszorg, technologische ontwikkeling, maatschappelijke ontwikkelingen, leefmilieuaandoeningen, enz.). Het zou een permanente ontmoetingsplaats moeten zijn voor de ministers die op de verschillende niveaus bevoegd zijn voor gezondheid. Het is de bedoeling om tot een gemeenschappelijke toekomstgerichte visie te komen en een duurzaam gezondheidsbeleid uit te tekenen.

De belangrijkste bevoegdheidsoverdrachten:

- Homogenisering van ziekenhuisbeleid
De gemeenschappen zullen voortaan bepalen aan welke voorwaarden een ziekenhuis moet voldoen om erkend te worden. De gemeenschappen krijgen ook geld om investeringen te kunnen doen, zoals het bouwen en verbouwen van ziekenhuizen. De financiering van de ziekenhuizen blijft federaal.
- Ouderenbeleid en zorg
De gemeenschappen worden bevoegd voor alle rust- en verzorgingstehuizen en een grote groep revalidatiecentra (verslaafden, slechthorenden, autisme, ...). Dit is een zeer grote financiële overdracht van de federale staat naar de gemeenschappen (ongeveer 2,8 miljard euro)
- Preventiebeleid
Dit was al een bevoegdheid van de gemeenschappen, maar er wordt nu benadrukt dat het de federale overheid verboden is hierin zelf nog initiatieven te nemen.⁹³

De overdrachten in de gezondheidszorg hebben betrekking op een bedrag van 4,2 miljard euro.

3. Gezinsbijslagen

Het recht op kinderbijslag wordt vastgelegd in de Grondwet. Dit was een punt van discussie rond de onderhandelingstafel. De voorstanders wilden door deze toevoeging aan de Grondwet dit onderdeel van de sociale zekerheid garanderen. De gemeenschappen, aan wie de bevoegdheid wordt overgedragen, kunnen de kinderbijslag dus niet eenzijdig afschaffen. Tijdens de onderhandelingen was er ook de vraag hoe deze overdracht in Brussel te regelen: indien de bevoegdheid naar de gemeenschappen zou gaan, hoe dan in Brussel vermijden dat er op het grondgebied van het BHG twee gezinsbijslagstelsels naast elkaar zouden bestaan, waaruit dan moet gekozen worden (wegens afwezigheid van subnationaliteit). Toebedelen aan de Gewesten botst o.a. op de logica van de bevoegdheidsverdeling, die persoonsgebonden materies voor de Gemeenschappen voorziet. Deze worden gefinancierd op basis van behoefte, niet op basis van economische return (via het aandeel in de inkomsten uit personenbelasting van een Gewest).

Voor Brussel wordt de bevoegdheid ook nu weer toebedeeld aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De overdracht van de kinderbijslag kwam er voornamelijk op vraag van CD&V, vermits het goed aansluit bij het gezinsbeleid dat nu reeds op gemeenschapsniveau zit. Budgettaire gezien is de overheveling van de gezinsbijslag de grootste overdracht in deze staatshervorming: 5,9 miljard euro.

⁹³Bevoegdheden die strikt genomen naar de deelstaten zijn overgeheveld maar waarbinnen de federale overheid nog steeds actief is, worden usurperende bevoegdheden genoemd. Het was een expliciet verzoek van de Vlaamse regering om die usurperende bevoegdheden te stoppen en dus enkel de deelstaten daarop beleid te laten voeren.

4. *Justitie*

Er komt geen Vlaamse minister van justitie, maar wel:

- **Positief injunctierecht**
Vlaamse ministers zullen met betrekking tot hun beleidsbevoegdheid van de federale minister van justitie kunnen eisen om extra aandacht te besteden aan bepaalde gerechtelijke onderzoeken.
- **Samenwerkingsakkoorden**
Gemeenschappen en gewesten zullen met betrekking tot hun bevoegdheden via samenwerkingsakkoorden inspraak hebben in zaken als vervolgingsbeleid, justitiehuisen, ...
- **Jeugdsanctierecht**
Gemeenschappen, maar in Brussel de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, worden bevoegd voor het bepalen van de aard van de maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een strafbaar feit hebben gepleegd. Ook de gesloten instellingen (bv. Everberg) worden overgedragen.

5. *Mobiliteit en verkeersveiligheid*

Deze bevoegdheidsoverdracht zat al vervat in de zogenaamde "Borrelnootjes" en wordt nu ook daadwerkelijk doorgevoerd. Gewesten worden bevoegd voor snelheidsbeperkingen (m.u.v. autosnelwegen), het plaatsen van verkeerstekens, de autokeuring, de rijopleiding, het opleggen van boetes en administratieve straffen voor verkeerszaken waar ze bevoegd voor zijn, ...

Belangrijk in dit domein is dat het verkeersveiligheidsfonds aan de Gewesten wordt overgedragen. Langs Vlaamse kant viel vaak te horen dat dit fonds voor een extra transfer zorgde van Vlaanderen naar Wallonië. In Vlaanderen worden er namelijk veel meer verkeersboetes geïnd dan in Wallonië, terwijl dat in de verdeling van de opbrengsten niet zo tot uiting kwam. Deze "transfer" zal dus eindigen.

6. *Overige domeinen*

Daarnaast worden nog een hoop kleinere bevoegdheden overgedragen, zoals bijvoorbeeld dierenwelzijn, rampenfonds, filmkeuring, ... Interessant hierbij is dat het Vlinderakkoord mogelijk maakt om, over aangelegenheden van gewestelijk belang, een gewestelijke volksraadpleging te organiseren. Tot nu toe kon dat enkel in gemeenten.

Er verhuizen ook nog een aantal fiscale aftrekposten naar de gewesten, zoals de aftrekposten voor een eigen woning, voor beveiliging van de woning tegen brand of diefstal, voor dienstencheques, voor de renovatie van sociale huurwoningen, ...

Op het eerste zicht lijken de nieuwe bevoegdheidsoverdrachten naar de regio's significant. Er zijn toch enkele zaken die opvallen. Ten eerste is het onduidelijk of deze staatshervorming tot meer homogene bevoegdheidspakketen leidt. Op sommige gebieden lijkt dit zo te zijn, zoals bijvoorbeeld op vlak van gezinsbeleid. Toch worden op geen enkel moment volledige bevoegdheidspakketen overgedragen en draagt dus ook deze staatshervorming het gevaar met zich mee om aanleiding te geven tot complexiteit en nieuwe conflicten. Bijvoorbeeld op het vlak van arbeidsmarktbeleid worden eerder uitvoerende bevoegdheden overgeheveld, maar het kader waarbinnen de regio's beleid kunnen voeren zal nog steeds uitgetekend worden op federaal niveau. Die wirwar van bevoegdheden leidde in de loop van 2015 verschillende keren tot spanningen tussen de Vlaamse - en federale regering. Zo dreigde Vlaams

minister Homans met een belangenconflict om de inmenging van federaal minister Peeters in de indexering van woninghuurprijzen te counteren. De Vlaamse regering beet dan weer in het stof toen het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de federale economische diplomatie geen onterechte bemoeizucht in de regionale bevoegdheden betekent.

Ten tweede wordt er vanuit Vlaams-nationalistische hoek veel kritiek gegeven op de manier waarop enkele bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld gezondheidszorg en kinderbijslag, worden overgeheveld. Een aantal bevoegdheden worden namelijk gecommunautariseerd, maar in Brussel toch overgedragen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Daarom worden deze bevoegdheidsoverdrachten naar de gemeenschappen door sommigen beschouwd als *de facto* overdrachten naar de Gewesten. Het gevolg daarvan zou een bestendinging zijn van het Brussels Gewest als derde sterke deelstaat van dit land, iets wat in sommige Vlaamse kringen niet goed wordt onthaald. De kritiek op dit aspect van het akkoord nam nog toe nadat de Franstalige partijen overeenkwamen om het beleid inzake de naar de GGC overgehevelde bevoegdheden zoveel mogelijk af te stemmen op het Waals Gewest. Door dit zogenaamde "accord de la Sainte-Emilie" (20/9/2013) werden de Vlaamse Brusselaars volgens sommigen immers ingelijfd bij de federatie Wallonië-Brussel. Ten derde blijft er grote onduidelijkheid over de timing. In het Vlinderakkoord wordt hier niet over gesproken. De staatssecretarissen voor de staatshervorming in Di Rupo I, Melchior Wathelet en Servais Verherstraeten, stelden dat de hele staatshervorming binnen de legislatuur (tot juni 2014) gestemd en afgerond zou zijn, maar wanneer de bevoegdheden dan effectief zullen worden overgedragen is onduidelijk. Ook premier Elio Di Rupo kwam met betrekking tot de timing nooit tot een heel concrete deadline. Wat de uitvoering er niet gemakkelijker op maakt, zijn de asymmetrische coalities: N-VA zit in de Vlaamse regering maar voert federaal oppositie, het omgekeerde geldt voor de liberale partijen (uitgezonderd Brussel). Volgens sommigen zouden de liberalen er dan belang bij hebben om pas na de "moeder der verkiezingen" (Europese, federale en deelstaatverkiezingen) van 2014 de bevoegdheden effectief naar de Gewesten en Gemeenschappen over te dragen.

Bevoegdheidsverdeling binnen België sinds 2011

Federale staat	
<p>Justitie (organisatie en functioneren van de rechterlijke macht). Regio's kunnen echter wel administratieve rechtbanken oprichten en strafrechtbanken vragen om actie te ondernemen in specifieke gevallen.</p> <p>Sociale zekerheid (financiering en organisatie, met uitzondering van kinderbijslag) en arbeidsrecht</p> <p>Monetair beleid (hoewel grotendeels overgedragen aan Europese centrale bank) en overheidsschuld</p> <p>Veiligheid en defensie</p> <p>Burgerlijk recht (huwelijken, contracten, nationaliteit et cetera)</p> <p>Buitenlandse zaken (met uitzondering van materies waarvoor gewesten en gemeenschappen bevoegd zijn)</p>	
Gewesten (Vlaanderen, Wallonië, Brussel)	Gemeenschappen (Vlaams, Frans, Duitstalig)
<p>Economische zaken (economisch beleid, exportbeleid, met uitzondering van monetair beleid, prijs - en loonbeleid, arbeidsrecht en sociale zekerheid)</p> <p>Arbeidsmarktbeleid</p> <p>Ruimtelijke ordening, landschap en monumenten, bodembeleid,...</p> <p>Openbare werken en transport (wegen, havens, openbaar vervoer met uitzondering van spoorwegen)</p> <p>Landbouw</p> <p>Milieu (bescherming, afvalbeleid)</p> <p>Plattelandsontwikkeling en natuurbescherming (parken, bossen, jagen, vissen et cetera)</p> <p>Wonen</p> <p>Waterbeleid (productie en aanbod, zuivering, riolering)</p> <p>Energie (met uitzondering van nationale infrastructuur en nucleaire energie)</p> <p>Lokale en provinciale overheid (institutionele organisatie, administratief toezicht en financiering van openbare werken)</p> <p>Internationale samenwerking met betrekking tot bovenstaande bevoegdheden</p>	<p>Onderwijs</p> <p>Culturele materie (taalbehoud en – promotie, kunsten, bibliotheken, radio en televisie, jeugdbeleid, vrije tijd en toerisme et cetera)</p> <p>“Persoonsgebonden” bevoegdheden (gezondheids – en preventiebeleid, individuele assistentie, kinderbijslag et cetera)</p> <p>Taalgebruik (met uitzondering van gemeenten met speciaal statuut)</p> <p>Jeugdsanctierecht</p> <p>Internationale samenwerking met betrekking tot bovenstaande bevoegdheden</p>

Hervorming van de instellingen

Politieke vernieuwing

Om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen en het vertrouwen in de politiek na de lange regeringsformatie terug te herstellen nemen de onderhandelaars enkele maatregelen:

- Oprichting van een onafhankelijke deontologische commissie. Deze commissie zal aanbevelingen doen met betrekking tot belangenconflicten waar publieke mandatarissen mee geconfronteerd kunnen worden.
- De bezoldiging van de ministers werd met 5% verminderd.
- De dotaties van de koninklijke familie worden gewijzigd. Onder de volgende Koning zullen enkel de vermoedelijke troonopvolger, diens echtgenoot, de weduwe of weduwnaar van de vorst en de afgetreden vorst een koninklijke dotatie ontvangen. Voor de andere leden van de koninklijke familie zal men een vergoedingssysteem voor diensten uitwerken.
- Regeringsleden zullen binnen de zes weken na de benoeming door de Koning hun geplande beleid uiteenzetten voor de bevoegde Kamercommissie. Dit "ministerieel examen", dat een light-versie is van het systeem dat ook in het Europees parlement in voege is, zal enkel over de inhoud van het beleid mogen gaan. Dus niet over de persoon of persoonlijkheid van de minister.

De kieswetten worden ook aangepast. Zo is het vanaf 2014 verboden tegelijkertijd kandidaat te zijn op een effectieve plaats en op een plaats op de lijst van de opvolgers. Bij samenvallende verkiezingen (zie infra) is het ook verboden kandidaat te zijn voor onverenigbare mandaten. Verder is de effectief verkozen kandidaat verplicht om het laatste mandaat waarvoor hij kandidaat was op te nemen. De kandidaat is dus van rechtswege ontslagnemend uit de lopende mandaten die wettelijk onverenigbaar zijn met het nieuwe mandaat waarvoor hij verkozen werd. In de praktijk betekent dit dat het, bijvoorbeeld, niet meer mogelijk zal zijn om als federaal parlamentslid op te komen bij regionale of Europese verkiezingen, maar indien verkozen het nieuwe mandaat toch niet op te nemen.

Hervorming van de Senaat⁹⁴

De belangrijkste politieke vernieuwingen zitten in de samenstelling van het federale parlement. Het tweekamerstelsel wordt namelijk grondig hervormd. De Senaat werd na de verkiezingen van 25 mei 2014 omgevormd tot een Senaat van de deelstaten. De nieuwe Senaat is geen permanent orgaan. Jaarlijks worden er 8 gewone plenaire vergaderingen georganiseerd. Indien nodig zijn extra vergaderingen mogelijk. De vernieuwde Senaat bestaat uit 60 senatoren (i.p.v. de huidige 71). Die 60 senatoren zijn verdeeld in 50 onrechtstreeks verkozenen en 10 gecoöpteerden. De 50 onrechtstreeks verkozenen zijn verdeeld in taalgroepen en worden afgevaardigd door de parlementen van de Gewesten en Gemeenschappen: 29 door het Vlaams Parlement (waarvan ten minste 1 inwoner van Brussel), 10 door het Parlement van de Franse Gemeenschap (waarvan ten minste 3 leden van de COCOF), 8 door het Waals Gewestparlement, 2 door de Franstalige groep in het Brussels Gewestparlement en 1 door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. De Nederlandstalige Brusselaars krijgen dus zeker 1 vertegenwoordiger in de nieuwe Senaat. Voor de Franstalige Brusselaars zijn dit er 5. De deelstaatsenatoren zullen een dubbelmandaat bekleden, aangezien zij hun rol in het deelstaatparlement blijven uitoefenen. De verdeling van de deelstaatzetels zal gebaseerd zijn op de deelstaatverkiezingen vermits er geen federale Senaatsverkiezing meer zal plaatsvinden. De onrechtstreeks verkozen Senatoren uit het Vlaams Parlement zullen dus evenredig worden verdeeld op basis van de laatste verkiezingsuitslag voor dat parlement. Om als partij recht te kunnen hebben op een Vlaamse deelstaatsenator moet men

⁹⁴Voor dit deel werd mede gebruik gemaakt van Matthijs, Herman (2013) 'De hervorming van de Senaat', *Publiek-rechtelijke Kronieken*, 1, pp. 52-67.

wel minstens 5% van alle stemmen in Vlaanderen en Brussel halen. Voor de verdeling van de 20 Franstalige deelstaatsenatoren zal men de verkiezingsuitslagen van het Waals Parlement en de resultaten in de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement bij elkaar optellen. Om kans te maken op een Franstalige deelstaatsenator moet een partij zowel bij de verkiezing voor het Waals Parlement als in de Franse taalgroep in het Brussels Parlement de kiesdrempel van 5% halen. Een typisch Brusselse partij, zoals het FDF, zal het dan ook moeilijk hebben een deelstaatsenator te verkrijgen. De vertegenwoordiger van het Duitstalige Gemeenschapsparlement wordt door dit parlement bij meerderheid verkozen.

De 10 gecoöpteerde senatoren zijn verdeeld in 6 Nederlandstaligen en 4 Franstaligen. Deze zetelverdeling is gebaseerd op de verkiezing van de federale Kamer: in de kieskringen van Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant, Brussel en de kieskantons van Halle-Vilvoorde voor de Franstaligen; in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel voor de Nederlandstaligen. Opvallend hierbij is dat ook de verkiezingsuitslag in de kieskantons van Halle-Vilvoorde van tel is voor de verdeling van de 4 Franstalige gecoöpteerden. Volgens sommige commentatoren en politici geeft dit de Franstalige partijen een extra motivatie om met aparte lijsten op te komen in de kieskring Vlaams-Brabant. De vraag is echter of dat 4 gecoöpteerde senatoren werkelijk een voldoende motivatie zijn. Bovendien moet er dan een aparte lijst gemaakt worden voor Halle-Vilvoorde en voor Brussel, en zo kunnen die partijen de aantrekkelijkheid van die lijsten in Brussel verzwakken omdat ze ook een lijst in Halle-Vilvoorde moeten maken. Bovendien is de kans groot dat de vier grote Franstalige partijen toch elk 1 gecoöpteerde senator zal toegevoegd worden. Daarnaast komen de Franstalige partijen bij de verkiezingen voor het Vlaams parlement ook nu al in Vlaams-Brabant op met een gezamenlijke lijst "Union des francophones". Het maakt dan ook weinig verschil dat Franstalige partijen apart opkomen, dan wel de krachten bundelen op een gezamenlijke lijst.

Dit systeem van gecoöpteerde senatoren zal er hoogstwaarschijnlijk voor zorgen dat, ondanks de splitsing van BHV, er toch een Vlaamse Brusselaar⁹⁵ en een Franstalige uit Halle-Vilvoorde in het federale parlement zullen zetelen. Naast deze hervormingen zullen ook de senatoren van rechtswege worden afgeschaft.

Normaal duurt een mandaat van een parlamentslid tot aan de volgende verkiezingen van het desbetreffende parlement. Bij de nieuwe Senaat kan deze logica niet worden toegepast, vermits er geen rechtstreeks verkozen senatoren meer zullen zijn. Er is daarom een nieuwe regeling uitgewerkt voor de duur van de mandaten. Voor de 50 deelstaatsenatoren zal de lengte van het mandaat bepaald worden door de verkiezing van het parlement dat hen heeft afgevaardigd. Zo zal een Vlaamse deelstaatsenator lid blijven van de Senaat zolang er geen nieuw Vlaams Parlement werd verkozen. Het mandaat van de 10 gecoöpteerde senatoren wordt daarentegen gekoppeld aan de legislatuur van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Gezien de wijze waarop deze 10 gecoöpteerde senatoren worden verdeeld onder de partijen, namelijk op basis van de uitslag bij de federale verkiezingen (zie hierboven), is dit niet onlogisch.

Verder wijzigen er nog enkele modaliteiten. Zo wordt de minimum leeftijd om senator te mogen worden verlaagd tot 18 jaar. Daarnaast mag voortaan maximum 2/3 van de senatoren hetzelfde geslacht hebben. Uiteraard werd ook de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van de senaat, enerzijds, en een deelstaatparlement, anderzijds, opgeheven⁹⁶.

⁹⁵Na de verkiezingen van 25 mei 2014 werden Brusselaars Bert Anciaux voor sp.a en Steven Vanackere voor CD&V in de Senaat gecoöpteerd.

⁹⁶Er was tot nu toe reeds een uitzondering voorzien voor de gemeenschapssenatoren.

De bevoegdheden van de Senaat worden herzien. De Senaat blijft bevoegd voor de verklaring tot herziening van de grondwet, de grondwetsherzieningen, de bijzondere wetten, wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap, de financiering van politieke partijen, de organisatie van de Senaat, bepaalde benoemingen (Grondwettelijk Hof, Raad van State, Hoge Raad voor de Justitie) en de procedure van de belangenconflicten. Verder krijgt de Senaat een adviserende rol in wettelijke samenwerkingsverbanden tussen de federale overheid en de deelgebieden. De Senaat verliest echter ook een aantal bevoegdheden. Zo zal ze niet meer bevoegd zijn voor het goedkeuren van internationale verdragen, het verzekeren van de naleving van internationale of supranationale verplichtingen en de organisatie van hoven en rechtbanken. De Senaat zal ook geen onderzoekscommissies meer kunnen organiseren of monderlinge vragen aan de regering kunnen stellen. Het evocatierecht wordt ook ingeperkt. Voortaan zal minstens de helft van de senatoren (voordien 15/71), waarvan 1/3 van elke taalgroep, een evocatieverzoek moeten steunen. Doordat de bevoegdheden van de Senaat worden herzien, zal het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorzien in een procedure van tweede lezing om de kwaliteitscontrole te garanderen.

Vooraleer een dossier wordt behandeld in de plenaire vergadering wordt het voorbereid in een van de commissies. De Senaat heeft voortaan drie vaste commissies: de commissie voor institutionele aangelegenheden, de commissie voor transversale aangelegenheden – Gemeenschapsbevoegdheden, de commissie voor transversale aangelegenheden – Gewestbevoegdheden.

Einde samenvallende verkiezingen?

De onderhandelaars zijn ook in een ingewikkeld akkoord overeengekomen om de Europese, federale en regionale verkiezingen te laten samenvallen. Op die manier wil men een einde maken aan de permanente campagnesfeer die de politieke besluitvorming in België verlamt. Tussen 2000 en 2010 moesten de Belgen immers zeven keer naar de stembus. Volgens velen is dat van het goede te veel. Door samenvallende verkiezingen kan dit in de toekomst vermeden worden. De deal die dit regelt is evenwel complex en zit nog vol onzekerheden. Twee zaken springen in het oog: de koppeling van de federale aan de Europese verkiezingen en, om dat mogelijk te maken, de verlenging van de federale legislatuur tot vijf jaar.

Met dat laatste opent het desbetreffende punt in het Vlinderakkoord: "De leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden voor 5 jaar verkozen." Deze bepaling treedt in werking vanaf de eerste verkiezingen van het Europees Parlement, in 2014. Dat komt omdat de federale (Kamer)verkiezingen (volgens punt 3 van dit luik van het Vlinderakkoord) gekoppeld worden aan de Europese: die zullen in elk geval op dezelfde dag doorgaan. Kan de Kamer nog vroegtijdig ontbonden worden? Ja, het is dus geen legislatuurparlement zoals het Vlaamse. Het akkoord stelt in geval van vervroegde ontbinding "zal de nieuwe federale legislatuur maar duren tot de dag van de verkiezingen van het Europees Parlement die op deze ontbinding volgt." Kortom, dan zal er voor de resterende periode een nieuw parlement komen, dat weer ontbonden wordt op het moment van de Europese verkiezingen om de koppeling niet te doorbreken. Een bizar voorstel dat wellicht nog voor discussie zal zorgen. De koppeling van de federale aan de Europese verkiezingen, en de uitbreiding van de legislatuur van de eerste, is één zaak, maar uiteraard niet het kernpunt van de kwestie "samenvallende verkiezingen".

Het akkoord stelt dan ook verder (in punt 4) dat de Grondwet wordt herzien zodat de bijzondere wet aan de deelstaten de bevoegdheid kan toevertrouwen om, bij bijzonder decreet of bijzondere ordonnantie, de duur van de legislatuur en de datum van de verkiezing van hun parlementen te regelen. Om het nog wat ingewikkelder te maken gaat dit luik ten slotte als volgt verder: "De bijzondere wet regelt de inwerkingtreding van de in de punten 3 en 4 bedoelde grondwetsbepalingen. Deze bijzonder

wet zal na de volgende Europese verkiezingen kunnen gestemd worden. Deze grondwetsbepalingen (bedoeld in de punten 3 en 4) zullen maar tegelijkertijd in werking kunnen treden.”

De samenvallende verkiezingen, vanaf 2014, komen er dus pas onder voorbehoud. Vooral het fors verzet van CD&V – grote tegenstander van die samenvallende verkiezingen – leverde een ingewikkeld Belgisch compromis op. Het federale parlement zal net als de deelstaatparlementen voortaan voor een legislatuur van vijf jaar verkozen worden en dus vallen alle verkiezingen om de vijf jaar samen vanaf 2014, tenzij de Kamer vroegtijdig ontbonden wordt. In de grondwet wordt evenwel een optie voorzien om de verkiezingen in dat geval alsnog samen te brengen. Volgens die optie, pas te lichten na 2014, moet bij vervroegde federale verkiezingen de nieuwe legislatuur beperkt worden tot het volmaken van de vorige termijn, zodat de verkiezingen opnieuw samenvallen. Maar, om die optie te lichten is wel een tweederde meerderheid nodig. Daarnaast zouden de deelstaten binnen hun constitutionele autonomie het recht krijgen om, met tweederdemeerderheid, zelf de datum waarop ze hun verkiezingen houden te bepalen, net als de duur van hun legislatuur. Zodat ze weer van die samenvallende verkiezingen kunnen afwijken. Niets is dus definitief.

Het “overingewikkeld” compromis moet iedereen het gezicht redden. De voorstanders van samenvallende verkiezingen zien het principe in het akkoord geschreven, CD&V benadrukte dat door het inbouwen van de grendel van een tweederdemeerderheid en het recht van de deelstaten om hun eigen verkiezingsdatum te bepalen, de hele kwestie vooral ‘uitgesteld’ was tot na 2014 en er dus geen definitieve beslissing was genomen.

In mensentaal: ten vroegste na de verkiezingen van 2014, die door het normale verloop van de legislaturen (vorige regionale in 2009, vorige federale in 2010, dus nieuwe regionale én federale in 2014) al samenvielen, zal beslist worden of er inderdaad samenvallende verkiezingen komen. Immers, het feit dat bij vroegtijdige ontbinding van de Kamer na 2014, de nieuw verkozen Kamer de legislatuur van de vorige moet afmaken tot aan de eerstkomende Europese verkiezing, is expliciet gekoppeld aan de mogelijkheid van het Vlaams Parlement om, bij tweederdemeerderheid, te kunnen beslissen of ze effectief de regionale verkiezingen koppelt aan de federale. Wat de koppeling onzeker maakt is het feit dat de Kamer, in tegenstelling tot de regionale parlementen, geen legislatuurparlement is vermits in tijden van crisis vervroegde verkiezingen mogelijk moeten blijven. Hierover is het laatste woord evenwel nog niet gesproken want CD&V wou samenvallende verkiezingen eigenlijk niet aanvaarden, omdat het Vlaamse niveau op één verkiezingsdag door het federale verdrukt dreigt te worden. Welke weg dit verhaal opgaat is dus nog hoogst onzeker. De voormalig Vlaamse minister-president Peeters verklaarde al dat hij er alles aan wil doen om samenvallende verkiezingen te vermijden. Ook zijn opvolger Geert Bourgeois (N-VA) riep in 2016 op om komaf te maken met samenvallende verkiezingen. De Minister-President pleitte ervoor om werk te maken van de bijzondere wet en zo de regio’s constitutionele autonomie te verlenen. Zo zou Vlaanderen op eigen houtje voor een andere verkiezingsritme kunnen kiezen dan het Federale en Europese. Zijn oproep kwam echter niet op de agenda van de federale regering Michel I terecht, die daarenboven ook niet beschikt over de noodzakelijke tweederde meerderheid om dit te realiseren.

Tegenover de splitsing van BHV zetten de Franstalige partijen ondermeer een vraag tot extra financiering voor Brussel. De Vlaamse onderhandelaars wilden een dergelijke extra financiering echter enkel voorzien indien er een interne Brusselse staatshervorming komt. Die is opgenomen in het Vlinderakkoord maar valt voor zowat iedereen die zich over dat luik uitsprak, geweldig tegen. De zogenaamde “Intra-Brusselse vereenvoudiging” (punt 2.6) gaat volgens de meeste analisten niet ver genoeg. Er zijn stappen voorwaarts in de coördinatie van beleid binnen Brussel, maar de ingewikkelde structuren blijven overeind.

De vraag naar extra financiering wordt meestal beargumenteerd vanuit de bijzondere positie waarin Brussel zich bevindt als Belgische en Europese hoofdstad. Zo kunnen er geen belastingen worden geheven op de vele nationale en internationale overheidsgebouwen. Daarnaast heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest extra kosten in verband met de tweetaligheid, mobiliteit, opleiding en de bijzondere veiligheidssituatie van een grootstad. Ook werken er veel ambtenaren in Brussel die elders belastingplichtig zijn omdat hun (officiële) woonplaats niet in Brussel is. Hierop wordt wel eens gerepliceerd dat Brussel ook veel verdient aan de aanwezigheid van al deze pendelaars en internationale instituties. Ze zijn namelijk een drijvende kracht achter de Brusselse lokale economie en creëren zo bijvoorbeeld ook veel jobs. Een ander punt dat wordt aangehaald door de voorstanders van extra financiering is de sterke demografische groei in de hoofdstad. Dit vereist extra scholen, sociale woningen, enzovoorts.

Daarom werd er afgesproken om Brussel extra financiële capaciteit te geven voor een bedrag van 134 miljoen euro in 2012 dat stijgt tot 461 miljoen in 2015, waarna het wordt aangepast aan de index. Het Brusselse Gewest kan slechts over de helft van dit bedrag vrij beschikken. Dit "vrije" deel wordt voornamelijk voorzien als compensatie voor de minderinkomsten als gevolg van de aanwezigheid van vele pendelaars en internationale ambtenaren. De andere helft wordt gelinkt aan specifieke beleidsdomeinen zoals veiligheid en mobiliteit.

De N-VA spreekt steeds over een extra financieringsstroom van 600 miljoen euro naar Brussel. Dit komt omdat zij hier ook nog 125 miljoen van het Belirisfonds bij tellen. Dit fonds bestond al langer, met als doel om de uitstraling van Brussel als Belgische en Europese hoofdstad te promoten, maar moest tot nu toe om de drie jaar worden herbevestigd. Dit zal nu niet meer nodig zijn en zal dus automatisch Brussel toekomen.

Tegenover deze extra financiering voor Brussel staat, naast een akkoord over BHV, een kleine interne Brusselse staatshervorming. Het is vooral een hervorming geworden die een aantal absurditeiten wegwerkt. Zo komt er een overkoepelend parkeerbeleid, wordt het aantal sociale huisvestingsmaatschappijen gehalveerd (nu meer dan 30), zal het gewest grote bouwwerken coördineren en wordt de functie van gouverneur afgeschaft. Verder zal de vuilnisophaling gewestelijk georganiseerd worden en zullen gemeenten bevoegd zijn voor de netheid van alle wegen op hun grondgebied. De belangrijkste hervorming is echter dat de minister-president bevoegd zal worden voor de coördinatie van het veiligheidsbeleid, mede op basis van een "Gloobaal Gewestelijk Veiligheidsplan". In dit plan wordt ondermeer de coördinatie van en communicatie tussen de zes politiezones geregeld. Er komt ook een gewestelijk mobiliteitsplan. Eerder werd al gesproken over het toekennen van een beperkte constitutionele autonomie aan Brussel, iets wat het tot nu toe niet heeft en waarin het verschilt van de andere gewesten.

De Brusselse hervorming blijft toch eerder beperkt. Zo komt er geen eenmaking van de politiezones, geen fusie tussen enkele van de 19 gemeenten, geen vereenvoudiging van de Brusselse instellingen (Gewest, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, COCOF, Vlaamse Gemeenschapscommissie) en vooral geen doorgedreven rationalisering in de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenten en het gewest. Dit komt omdat de gemeenten politiek gedomineerd worden door de Franstalige partijen, terwijl in het gewest de Vlaamse partijen een gegarandeerde stem hebben in elk debat (vaste vertegenwoordiging in parlement en regering). Een overheveling van bevoegdheden naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou dan ook betekenen dat men meer Vlaamse inmenging aanvaardt in het Brusselse bestuur. Dit ligt voor de Franstaligen in Brussel moeilijk.

Zelfs toen de Brusselse politiezones, na de terroristische aanslagen van 13 november 2015 in het oog van een internationale mediastorm terecht kwamen, bleef het dossier muurvast zitten. Voor Vlaamse partijen was de internationale verontwaardiging over het falende antiterrorismebeleid in 'hotspot Brussel' een hefboom om voor een hervorming van de politiezones te pleiten. Aan Franstalige kant klonk het

eensgezind "non". Niet enkel de fusie van de zes Brusselse politiezones tot één zone, ook de – althans in Vlaanderen – steeds terugkerende vraag naar de fusie van de 19 Brusselse gemeenten stond weer even op de agenda. Ook de Franstalige weigering bleef onveranderd: men acht één Brusselse politiezone onverzoenbaar met de nabijheid met de burger die de Brusselse politie nastreeft. Vlaamse politici en commentatoren lazen in die weigering vooral een streven naar machtsbehoud bij de Franstaligen. Vanuit Brussel werd dan weer gewezen op het belang van de Hoofdstedelijke Gemeenschap Brussel, waar vanuit Vlaanderen argwanend naar gekeken wordt.

BHV II

Naast een akkoord over de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde werd ook overeenstemming bereikt over de splitsing van het gerechtelijk arrondissement. Een akkoord met betrekking tot dit dossier werd niet opgelegd door het Grondwettelijk Hof, maar de praktische realiteit maakte duidelijk dat een dergelijke opdeling was aan te raden. Het soort criminaliteit in Brussel enerzijds en Halle-Vilvoorde anderzijds is namelijk zeer verschillend. Een verschillend vervolgingsbeleid lijkt dan ook een logisch gevolg. Ook een betere inzet van personeel was nodig. Aan die realiteit wordt nu dus gehoor gegeven, al wordt de splitsing enkel maar echt doorgevoerd voor de staande magistratuur, het parket. Voor de zittende magistratuur van de rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel, de arbeidsrechtbank en de arrondissementsrechtbank wordt enkel voorzien in een ontubbeling in een Franstalige en een Nederlandstalige rechtbank.

Het parket wordt gesplitst in een parket van Brussel en een parket van Halle-Vilvoorde, die elk bevoegd zijn op hun respectievelijk grondgebied. Het parket van Brussel zal voortaan bestaan uit 1/5 Nederlandstaligen en 4/5 Franstaligen, waarvan in totaal 1/3 tweetalig moet zijn. Deze nieuwe tweetaligheidsregel is een versoepeling van de huidige regelgeving, die vraagt naar tweetaligheid van 2/3 van de magistraten. In het parket van Halle-Vilvoorde wordt dezelfde taalverdeling gerespecteerd, waarbij de taalrollen uiteraard omdraaien: 1/5 Franstalig en 4/5 Nederlandstalig, waarvan 1/3 tweetalig. De Franstalige magistraten in Halle-Vilvoorde behoren echter niet tot het parket van Halle-Vilvoorde zelf, maar worden gedetacheerd vanuit Brussel. Dit betekent dat ze voor de uitvoering van het strafrechtelijk beleid moeten luisteren naar de Procureur des Konings van Halle-Vilvoorde, maar hiërarchisch nog steeds onder de Procureur des Konings van Brussel werken. Deze Franstalige magistraten in Halle-Vilvoorde, behandelen zaken waarbij de verdachte voor de Franse taal heeft gekozen. De hoofdplaats van het parket van Halle-Vilvoorde is in Asse.

De zittende magistratuur bleef in Brussel. Daar werden de verschillende rechtbanken ontubbelled in een Nederlandstalige rechtbank en een Franstalige rechtbank. Hier blijft het rechtsgebied van het huidige gerechtelijk arrondissement van Brussel dus ongewijzigd: het grondgebied van de 54 gemeenten van Brussel-Halle-Vilvoorde. Ook hier werd de verdeling 1/5 Nederlandstaligen en 4/5 Franstaligen gerespecteerd en de tweetaligheidsvereiste versoepeld: 1/3 van de magistraten in de respectievelijke rechtbanken moet tweetalig zijn. De personeelsverhouding van 20/80 in de ontubbelde rechtbanken van BHV was een punt van conflict. Nederlandstalige magistraten stelden dat hun aandeel van behandelde zaken minstens 30% was. Ze vreesden dat door deze personeelsverdeling de gerechtelijke achterstand snel zou oplopen. Toenmalig staatssecretaris Verherstraeten liet daarom een werklasmeting uitvoeren. Die studie concludeerde dat een verhouding van 29% Nederlandstaligen ten opzichte van 71% Franstaligen een realistischere bezetting van de rechtbanken uit BHV zou zijn. Daarop besliste de regering om het aantal Franstalige magistraten niet te doen verminderen, maar extra Nederlandstaligen aan te werven om zo de verhouding 29/71 te bereiken.

Deze regeling houdt in dat inwoners van de 54 gemeenten van Brussel-Halle-Vilvoorde nu zelf de rechtbank van de taal van hun keuze kunnen kiezen. Daarnaast is het nu in heel België mogelijk om,

bij gemeenschappelijk akkoord van alle partijen, een doorverwijzing te vragen naar een rechtbank met een andere taalrol. Twee Franstaligen uit Knokke of twee Nederlandstaligen uit Waver die bijvoorbeeld verwickeld zijn in een burenruzie of echtscheiding kunnen zo vragen voor een rechtbank van hun eigen taal te verschijnen. Voor strafzaken gold er reeds een dergelijke regeling, vermits een strafzaak steeds gevoerd wordt in de taal van de beklaagde. Nieuw is echter dat dit nu ook mogelijk is voor burgerlijke rechtszaken. Dat de onderhandelaars beslisten om deze regeling voor het gehele land te laten gelden en dus niet enkel voor bijvoorbeeld de Franstalige inwoners van Halle-Vilvoorde, werd door sommige commentatoren beschouwd als een poging om dit niet als een extra faciliteit te laten overkomen.

In het akkoord over de splitsing van het gerechtelijk arrondissement BHV werd er duidelijk rekening gehouden met de praktische realiteit in Halle-Vilvoorde. Waar de Vlaamse onderhandelaars bij de splitsing van de kieskring nog principieel tegen elke extra "faciliteit" voor de Franstaligen in Halle-Vilvoorde (uitgezonderd de zes randgemeenten) pleitten, werd deze principiële houding in BHV II aan de kant geschoven. De nieuwe regeling, die in het Vlinderakkoord vrij gedetailleerd geregeld werd, houdt rekening met het groot aantal Franstaligen in de Vlaamse Rand en bespaart zo, volgens de onderhandelaars, veel administratieve en tolkkosten. Daarnaast was het vooral de Vlaamse advocatuur die ijverde voor een behoud van Brussel als hoofdplaats van het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde voor de zittende magistratuur.

Toch lijkt dit akkoord een belangrijk principe waarop de Belgische federatie werd gebouwd aan de kant te schuiven. Vlaanderen, Brussel en Wallonië werden namelijk territoriaal gescheiden door de taalgrens. Zeker in Vlaanderen en Wallonië is deze link tussen territorialiteit en taal steeds belangrijk geweest. Met dit akkoord werd echter niet het territorialiteitsbeginsel, maar het personaliteitsbeginsel bevorderd. Voor inwoners van BHV, maar eigenlijk voor alle inwoners van het land, is het nu makkelijker om een rechtszaak te voeren in de eigen taal.

Hervorming van de Bijzondere Financieringswet⁹⁷

Tot 1989 werden de gefedereerde entiteiten uitsluitend gefinancierd met dotaties van de federale overheid. De Bijzondere Financieringswet (BFW) maakte hieraan een einde. Voortaan konden de gewesten ook een aantal eigen belastingen heffen (fiscale autonomie) en werden de overige financieringsbronnen gekoppeld aan bepaalde federale belastinginkomsten, waardoor de verdeling gebeurde op basis van vaste mechanismen. Sinds 1989 is de wet een aantal keren aangepast. Een constante in het verhaal is wel dat enkel de gewesten eigen belastingen kunnen heffen. Voor de gemeenschappen is dit onmogelijk, omdat dit in Brussel een subnationaliteit zou vereisen. Hoe zou men anders weten aan welke gemeenschap de Brusselaar zijn of haar belastingen moet betalen? Omdat een dergelijke subnationaliteit steeds werd vermeden in de verschillende communautaire akkoorden, zijn eigen belastingen voor de gemeenschappen niet mogelijk. Bovendien zijn de uitgaven van de gemeenschappen vooral op het criterium behoefte (aantal kinderen bv.) gebaseerd, en niet op economische prestaties (hoe financiële verantwoordelijkheid voorzien in bv. gezinsbijslag?). In wat volgt worden kort de oude financieringsmechanismen uitgelegd, de problemen die daarmee rezen behandeld en de veranderingen in het Vlinderakkoord besproken.

⁹⁷Dit onderdeel is gebaseerd op twee teksten van professor André Decoster en Willem Sas: a. *De bijzondere financieringswet for dummies*, Itinera Instituut, 10/01/2011 en b. *De nieuwe financieringswet: anders, maar ook beter?*, Centrum voor Economische Studiën, K.U.L., januari 2012.

Mechanisme van de oude BFW

Naast de eigen middelen (bv. registratierechten, successierechten, ...) worden de gewesten, net als de gemeenschappen, gefinancierd door middel van dotaties. Dotaties kunnen begrepen worden als enveloppes met geld die de federale overheid ter beschikking stelt aan de gefedereerde entiteiten. Het zijn voornamelijk die dotaties die onderdeel van discussie waren sinds de financieringswet eind 2010 op de onderhandelingstafel kwam.

De gewestelijke dotaties komen uit de inkomsten die de federale overheid ontvangt via de personenbelasting (PB). De totale inkomsten van deze belasting voor de federale overheid in 2010 bedroeg 34,3 miljard euro. Daarvan ging 12,8 miljard naar de zogenaamde basisdotatie voor de gewesten. Deze basisdotatie is het gemeenschappelijke bedrag dat wordt gereserveerd voor alle gewesten samen en wordt jaarlijks geïndexeerd. De basisdotatie werd verdeeld onder de gewesten op basis van het principe van de "*juste retour*". Dit hield in dat het deel dat een gewest ontving uit de basisdotatie, afhankelijk was van de bijdrage die dat gewest levert aan de totale opbrengst van de PB. Een gewest dat meer bijdroeg, kreeg ook een groter deel terug uit de basisdotatie. In de oude financieringswet was dus reeds een vorm van responsabilisering ingebouwd. De vraag van de Vlaamse partijen naar meer responsabilisering was ingegeven door de extra mechanismen die van toepassing zijn op de verdeelsleutel van de PB-dotatie aan de gewesten. Hier stopte het namelijk niet.

Er werd in 1989 niet enkel voorzien in een responsabiliseringsmechanisme ("*juste retour*"), maar ook in een solidariteitsmechanisme ten voordele van de gewesten met een mindere fiscale capaciteit. Gewesten die minder personenbelastingopbrengsten genereerden dan het nationaal gemiddelde per inwoner, kregen hiervoor een compensatie: de zogenaamde "solidariteitsbijdrage". Dit zorgde bijgevolg voor een vorm van intergewestelijke solidariteit, die in 2010 in totaal 1,15 miljard euro bedroeg (846 miljoen voor Wallonië en 306 miljoen voor Brussel). Het gewest waarvan de gemiddelde opbrengst hoger was dan het landelijk gemiddelde (Vlaanderen) ontving geen solidariteitsbijdrage. Merk op dat het hier niet ging over een rechtstreekse "transfer" van Vlaanderen naar de andere twee gewesten. Het was namelijk de federale overheid die, met opbrengsten uit de drie gewesten, de solidariteitsbijdrage betaalde. In theorie kon deze solidariteitsbijdrage leiden tot een "*development trap*". Dit betekent dat een gewest dat er economisch op vooruit ging, en dus haar aandeel in de PB en bijgevolg haar dotatie van de federale overheid zag stijgen, op het einde van de berekeningen toch minder aan dotaties overhield, door de afname van de solidariteitsbijdrage. Dit is ondermeer wat de Vlaamse partijen bedoelden, wanneer ze spraken over de "perverse effecten" in de oude financieringswet. Gewesten die het minder goed deden zouden door de BFW onvoldoende gemotiveerd worden om extra inspanningen te leveren om hun economische toestand te verbeteren.

De "*juste retour*" en de solidariteitsbijdrage waren niet de enige mechanismen die de hoogte van de dotaties voor de gewesten bepaalden. Van het totaalbedrag dat via deze mechanismen werd berekend, werd nog een bedrag afgetrokken: de zogenaamde "negatieve term". Deze negatieve term moet gezien worden als een vorm van compensatie die de gewesten "betaalden" aan de federale overheid, omdat ze in 2002 – bij de vijfde staatshervorming – meer eigen belastingbevoegdheden, en dus inkomsten, hadden ontvangen zonder dat ze ook extra andere bevoegdheidspakketten, en dus uitgaven, kregen. Daarom werd er geopteerd voor deze vorm van terugbetaling van de opbrengsten door de gewesten aan het federale niveau. Ook bij dit mechanisme was er sprake van een "perverse effect". Namelijk, hoe rijker je bevolking, hoe hoger de belastbare basis en dus hoe meer inkomsten een gewest ontving uit eigen belastingen. Maar, hoe meer inkomsten uit eigen belastingen hoe hoger de negatieve term, het bedrag dat afgetrokken werd van de basisdotatie. Dit betekent betekende dus dat ook hier gewesten die het economisch goed deden, benadeeld werden. De negatieve term was behoorlijk groot. In 2010 ging het over 4,2 miljard euro. Dit bedrag werd dus afgetrokken van de basisdotatie die de federale overheid betaalde aan de gewesten.

Samengevat:

Dotatie voor gewesten = Basisdotatie + Solidariteitsbijdrage – Negatieve term.

Dotaties voor de gewesten in miljoen euro in 2010:

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Totaal
Basisdotatie	8146	3620	1077	12843
Solidariteit	0	846	306	1152
Negatieve term	-2587	-1093	-500	-4180
Totaal	5559	3391	883	9815

Decoster en Sas (2011) BFW for Dummies, p. 11

De dotaties voor de gemeenschappen zijn makkelijker uit te leggen. Bovendien zouden onderstaande inkomstenbronnen ook grotendeels behouden worden bij de opmaak van de huidige, nieuwe financieringswet. Deze gemeenschapsdotaties kwamen uit twee verschillende federale inkomstenbronnen: de Personenbelasting en de BTW. De dotatie uit de PB (5,8 miljard euro in 2010) startte met dezelfde mechanismen als deze voor de gewesten. Er was een basisdotatie, de federale enveloppe voor alle gemeenschappen samen, en die werd verdeeld op basis van een mechanisme van "juste retour": hoe meer een gemeenschap bijbracht aan de PB, hoe meer ze er van terugkreeg. Vermits er in Brussel geen subnationaliteit bestaat werd afgesproken dat de Nederlandstalige gemeenschap 20% van de PB-opbrengsten uit Brussel mocht optellen bij haar totaal. Bij de PB-opbrengsten van de Franstalige gemeenschap werd 80% van de opbrengsten uit Brussel toegevoegd. Voor de PB-dotatie voor de gemeenschappen bestond er geen solidariteitsbijdrage en, vermits zij zelf geen belastingen konden heffen, uiteraard ook geen negatieve term.

De dotatie aan de gemeenschappen die voortkwam uit de BTW bestond uit een basisdotatie (11,7 miljard euro in 2010) en een "lambermontdotatie" (1,5 miljard euro in 2010). De BTW-basisdotatie werd in tegenstelling tot de andere dotaties niet verdeeld op basis de "juste retour", maar op basis van verschillende behoeftencriteria, zoals de nataliteitsfactor (= 80% van de jaarlijkse groei van de bevolking die jonger is dan 18 jaar) en het leerlingenaantal. De lambermontdotatie, die in 2001 tijdens de lambermontbesprekingen werd toegekend om zo het Franstalig onderwijs meer financiële middelen te geven, werd oorspronkelijk verdeeld op basis van zowel de "juste retour" (35%) als het leerlingenaantal (65%). Dit mechanisme evolueerde echter jaar na jaar in het voordeel van de "juste retour", waardoor het vanaf 2012 zelfs geen rekening meer houdt met het leerlingencriterium. Deze evolutie noemt men ook wel de "lambermontturbo". Het oorspronkelijke idee was om de Franstalige gemeenschap meer middelen toe te stoppen, vandaar dat het leerlingencriterium zo belangrijk was, maar het was uiteindelijk geëvolueerd naar een dotatie die vooral de Vlaamse gemeenschap ten goede komt, door het steeds grotere belang van de "juste retour" voor de verdeling.

Tot hiertoe werden enkel de belangrijkste mechanismen uit de oude financieringswet besproken. Deze oude Bijzondere Financieringswet bleek echter enkele problemen met zich mee te dragen. Daarom werd de hervorming van de financieringswet op tafel gelegd door de Vlaamse partijen.

De nieuwe BFW volgens het Vlinderakkoord

Een eerste Vlaamse vraag was het vergroten van de fiscale autonomie. Meer fiscale autonomie betekent de mogelijkheid hebben om meer financiële middelen uit eigen belastingen te verkrijgen. In de oude financieringswet werden de gemeenschappen en gewesten namelijk voor het grootste deel gefinancierd door middel van dotaties, middelen toegestopt door de federale overheid. Zoals eerder vermeld kon deze vraag naar meer fiscale autonomie enkel maar betrekking hebben op de gewesten, vermits de gemeenschappen geen eigen belastingen kunnen heffen doordat ze overlappen in Brussel.

Volgens ramingen op basis van de oude BFW, zou de fiscale autonomie in 2012 voor Vlaanderen (gewest + gemeenschap) 20,3% bedragen. Voor de Vlaamse gemeenschap was dit dus 0%, maar voor het Vlaams gewest afzonderlijk was dit 43,5%. Decoster en Sas (2012) maakten dezelfde ramingen voor 2012 met toepassing van de nieuwe BFW en kwamen voor Vlaanderen (gewest + gemeenschap) uit op 34,3% en voor het Vlaams gewest afzonderlijk op 77%. De totale eigen belastingontvangsten van alle gewesten samen stegen van 8,8 miljard euro in de oude BFW naar 19,6 miljard euro wanneer de huidige BFW werd toegepast.

Er is dus duidelijk een significante stijging van de fiscale autonomie van de gewesten. Deze stijging kwam voornamelijk tot stand door de invoering van een systeem van uitgebreide opcentiemen op de personenbelasting. De federale overheid liet haar tarieven van de PB zakken, waardoor er ruimte kwam voor de gewesten om hier bovenop zelf belastingen te heffen door middel van gewestelijke opcentiemen. De gewestelijke opcentiemen hadden betrekking op ongeveer 25% van de totale PB-opbrengsten. Belangrijk hierbij is dat de federale overheid wel zelf bevoegd blijft voor het bepalen van de belastbare basis en het voorschrijven van het aantal belastingschijven. De regio's zullen dus geen belastingschijven kunnen afschaffen of creëren. Ze zullen enkel binnen een bepaalde vork de hoogte van de personenbelasting in hun gewest kunnen bepalen. Het is een systeem van "uitgebreide" opcentiemen, omdat gewesten de mogelijkheid zullen hebben om de opcentiemen te laten variëren per belastingschijf. Hierdoor kunnen ze de belastingen dus laten stijgen of zakken voor bepaalde doelgroepen.

Er werden wel 2 belangrijke voorwaarden gesteld voor de uitoefening van deze vorm van fiscale autonomie door de gewesten: a. de progressiviteit van de belastingschalen mag niet worden aangetast (het niveau van een schijf mag dus nooit zakken tot onder het niveau van een lagere schijf) en b. de sterkste schouders moeten de zwaarste lasten blijven dragen (dit wordt ondermeer gegarandeerd doordat de korting op de PB dat een gewest kan invoeren wordt beperkt tot 1000 EUR per persoon per jaar). De gewonnen fiscale autonomie werd gecompenseerd door een afbouw van de dotaties naar de gewesten. Zo werden alle oude dotaties naar de gewesten afgeschaft en krijgen ze voortaan enkel nog voor de nieuwe bevoegdheden in verband met arbeidsmarktbeleid 5,7 miljard dotaties (verdeeld via de "juste retour").

Een tweede Vlaamse vraag was om de deelstaten via de BFW meer te responsabiliseren. Dit betekent dat gewesten en gemeenschappen die het "goed" doen meer beloond moesten worden, terwijl zij die het "slecht" doen hiervoor tot op bepaalde hoogte verantwoordelijk gesteld moesten worden. Natuurlijk kan men zich de vraag stellen wat "goed" en "slecht" beleid is. In de BFW werd "fiscale capaciteit" als criterium genomen. "Goed" beleid wordt dus begrepen als een beleid dat de deelstaat economisch vooruit helpt, zodat de fiscale capaciteit van haar inwoners stijgt. De mate van responsabilisering in de wet hangt af van verschillende criteria.

Ten eerste kan gesteld worden dat de grootte van de fiscale autonomie een rechtstreeks responsabiliserend effect heeft. Hoe hoger de fiscale autonomie hoe meer responsabilisering, vermits de opbrengst van de eigen belastingen die geheven kunnen worden door de fiscale autonomie uiteraard afhangt van de fiscale capaciteit van de burgers.

Ten tweede, als we kijken naar de dotaties voor de gewesten en gemeenschappen, hangt de mate van responsabilisering af van de wijze waarop de dotaties worden verdeeld. We zagen dat deze kunnen verdeeld worden op basis van een "verdienscriterium" (de "*juste retour*") en op basis van een "behoefte-criterium" (vooral bij de gemeenschappen, op basis van bv. leerlingenaantal, aantal ouderen, bevolkingsaantal, ...). Vermits de "*juste retour*" ook gebaseerd is op de fiscale capaciteit van de bevolking van een deelstaat, werkt dat mechanisme dus ook responsabiliserend. Dit betekent dat hoe meer dotaties worden verdeeld op basis van de "*juste retour*", hoe meer de BFW responsabiliserend zou zijn. Door deze redenering door te trekken stellen Decoster en Sas (2012) in hun onderzoek vast dat de mate van responsabilisering in de nieuwe BFW minder is dan in de oude. De nieuwe bevoegdheden uit de zesde staatshervorming brachten voor de gemeenschappen immers ook grote budgetten met zich mee (cfr. kinderbijslag), die op basis van behoeftecriteria verdeeld worden. Ondanks de sprong voorwaarts in de fiscale autonomie van de gewesten in absolute cijfers, nam het relatieve aandeel van de "responsabiliserende inkomstenbronnen" af binnen het volledige budget van de regio's (gewesten én gemeenschappen). In de huidige financieringswet zouden 58% van de totale inkomsten voor de deelstaten responsabiliserend werken, terwijl dit bij de oude nog 62,5% was. Het feit dat de nieuwe BFW minder responsabiliserend werkt kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Enerzijds zou dit kunnen betekenen dat zij die pleitten voor meer responsabilisering mislukt zijn in hun onderhandelingspoging. Anderzijds zou men ook kunnen erkennen dat in de oude financieringswet al een grote mate van responsabilisering te vinden was, en dat "meer responsabilisering" in het politieke discours te vaak gelijkgesteld werd met "meer fiscale autonomie". Misschien was het wel vooral dit laatste, en niet zozeer de verhoging van de responsabilisering, dat de Vlaamse onderhandelaars wilden vergroten.

Een derde vraag van verschillende onderhandelende partijen was om enkele "perverse effecten", zoals de "*development trap*" (zie supra), weg te werken uit de BFW. Regio's die het "goed" doen zouden meer beloond moeten worden. Decoster en Sas (2012) bevestigen dat met de huidige, oude financieringswet het in theorie mogelijk is dat er zich zo iets voordoet als een "*development trap*", maar dat de kans hiertoe zeer klein is. Een gewest dat het economisch beter doet dan voorheen, zou enkel in totaal verliezen door verminderde ontvangsten uit de solidariteitsbijdrage indien er een significant verschil is in economische groei tussen de regio's. Het is echter veel realistischer dat de drie regio's min of meer een gelijkaardige economische groei doormaken, en dat dit "perverse effect" zich dus nooit zal voordoen.

Niettegenstaande is er uiteraard niets verkeerd met ook de theoretische mogelijkheid tot pervers effect uit te sluiten, en dat is wat de onderhandelaars hebben gedaan in de nieuwe financieringswet. Voortaan zullen gewesten die een economische groei doormaken altijd, in de praktijk en in theoretische simulaties, hun totaal aan dotaties zien stijgen. Verder werd beslist om het totaal van de solidariteitsbijdrage te verminderen, waardoor zowel Wallonië (190 EUR i.p.v. 241 EUR in 2012) en Brussel (232 EUR i.p.v. 295 EUR in 2012) met de nieuwe financieringswet per hoofd van de bevolking minder via de solidariteitsbijdrage zullen ontvangen.

Ten vierde werd door de afschaffing van de negatieve term de transparantie van de BFW vergroot in het nieuwe akkoord. Deze afschaffing zorgde er meteen ook voor dat de tweede vorm van "perverse effect" (zie supra), dat ontstond doordat de grootte van de negatieve term gebaseerd was op de inkomsten die gegenereerd werden via de PB en bijgevolg regio's die het economisch goed doen benadeelde, verdween. Ook de significante vergroting van de fiscale autonomie verhoogde de transparantie. Burgers kunnen nu duidelijker zien aan wie ze betalen en wat daarmee door dat bestuursniveau wordt aangevangen.

Toch zijn er in de nieuwe financieringswet ook zaken die de transparantie niet ten goede komen. Zo is de invoering van een ingewikkeld systeem van gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting moeilijk uit te leggen aan de burgers.

Solidariteitsmechanisme

Doordat in de nieuwe BFW de solidariteitsbijdrage zal verminderen en de nieuwe dotaties voor de Gewesten uitsluitend op basis van de "*juste retour*" verdeeld worden, ondervinden vooral Wallonië en Brussel nadelen van deze nieuwe financieringswet. Daarom werd er voorzien in een overgangsmechanisme.

Gedurende de eerste 10 jaar na de invoering van de nieuwe BFW zullen Wallonië (575 miljoen) en Brussel (52 miljoen) daarom een jaarlijkse compensatie krijgen voor dit verlies. Bart De Wever noemt deze compensatie een "extra transfer". Dit lijkt echter niet te kloppen. Ook in de oude financieringswet kregen Wallonië en Brussel dit geld. Om de invoering van de nieuwe mechanismen "verteerbaar" te maken, wordt dit nog tijdelijk ter beschikking gesteld van deze regio's. Deze compensatie betekent enkel dat er gedurende de eerste 10 jaar geen enkele regio meer of minder inkomsten zal krijgen door de simpele invoering van de nieuwe BFW.

Gedurende de volgende 10 jaren zal deze compensatie geleidelijk worden afgebouwd. Alle mechanismen uit de nieuwe BFW zullen dus pas volop effect hebben 20 jaar na haar invoering. Als er tegen dan tenminste geen wijziging is gekomen aan deze nieuwe versie van de financieringswet ...

De sanerings- en vergrijzingsinspanningen⁹⁸

Bij de omzetting van het Vlinderakkoord naar wetteksten werden er nog extra afspraken gemaakt over de Bijzondere Financieringswet. De acht partijen die de staatshervorming goedkeurden, erkenden namelijk dat er een grote nood was aan extra financiering voor de federale overheid. Zo heeft Europa België opgelegd tegen 2015 een begroting in evenwicht voor te leggen. Daarnaast worden zowel de jaarlijkse interesten op de staatschuld als de toekomstige vergrijzingskosten voornamelijk gedragen door het federale niveau. Er werden daarom enkele maatregelen afgesproken die extra bijdragen van de deelstaten aan de begroting van het federale niveau verzekeren.

Ten eerste verplichtte men de deelstaten tot een saneringsoefening. Aan de bevoegdheden die in de zesde staatshervorming werden overgedragen naar de Gewesten en Gemeenschappen werd namelijk niet het volledige budget gekoppeld. De Gewesten en Gemeenschappen moeten de overgedragen bevoegdheden dus uitoefenen met minder geld dan de federale overheid eraan spendeerde toen zij nog bevoegd was. In concreto heeft men ervoor gekozen om de totale dotatie aan de Gewesten en Gemeenschappen te verminderen met 2,4 miljard EUR. Aangezien de Gewesten door hun fiscale autonomie kunnen compenseren voor het verlies aan dotaties, dragen zij 70% van deze saneringslast.

Ten tweede heeft men een besparingsmaatregel voorzien voor de lange termijn. Men heeft er namelijk voor gekozen om de dotaties voor de Gewesten en Gemeenschappen te laten groeien op basis van de inflatie en een 'groeivoet' die lager ligt dan de werkelijke groei van het BBP. Wanneer het BBP groeit, vergroot ook de belastbare basis voor een overheid. Het inkomen van mensen zal namelijk stijgen, en bijgevolg zullen mensen meer belastingen moeten betalen. Men had ervoor kunnen kiezen om deze stijging in belastinginkomsten gelijk te verdelen over de federale overheid en de deelstaten. De onderhandelende partijen hebben echter gekozen voor een systeem waarbij elk jaar een kleiner dan

⁹⁸Decoster, A. en Sas, W. (2013), *De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6^{de} staatshervorming: worden de beloften ingelost?*, Flemsi Discussion Paper 28, Leuven, www.flemsi.be.

gelijk deel van de meeropbrengst van de belastingen wordt toegewezen aan de deelstaten. Bijvoorbeeld, vanaf 2017 zal voor de gewestdotaties en de PB-dotatie voor de Gemeenschappen de groeivoet slechts 55% van de BBP groei bedragen. Dit betekent dat, voor de desbetreffende dotaties, de Gewesten en Gemeenschappen slechts ongeveer de helft van de meerwaarde die de BBP groei hen normaal had kunnen opleveren, krijgen via verhoogde dotaties. Met andere woorden, bij een stijging van het BBP zal de federale overheid hier het meeste bij winnen. Vermits men kan verwachten dat de Belgische economie zal blijven groeien, zal de begroting van de federale overheid hierdoor op lange termijn gezonder worden. Al snel werd deze besparingsoefening op lange termijn de 'vergrijzingsinspanningen' genoemd. Het mechanisme heeft niets te maken met de vergrijzing zelf. De link wordt gelegd doordat het voornamelijk de vergrijzingskosten zijn die het federale niveau parten zal spelen op middenlange en lange termijn.

Er is een regering: Di Rupo I

Het Vlinderakkoord werd gesloten tussen acht partijen (CD&V, SP.A, Open VLD, Groen, CDH, PS, MR en Ecolo), die samen over de noodzakelijke bijzondere meerderheid beschikken in het parlement. Een regering kan echter met een gewone meerderheid in het zadel getild worden. Vooral Open VLD drong er daarom op aan om de groene partijen aan weerszijde van de taalgrens te laten vallen bij de eigenlijke regeringsonderhandelingen en een klassieke tripartite te vormen. Minder partijen zou het overleg over een verder regeringsprogramma vergemakkelijken en meer macht geven aan de partijen die overbleven, omdat ze immers allemaal onmisbaar waren zonder de groenen. Met Groen en Ecolo zou het gewicht van de linkerkant nog sterker doorwegen bij de gesprekken die toen nog moesten gevoerd worden over de noodzakelijke sociaal-economische hervormingen. Groen en Ecolo reageerden ontgoocheld op hun verwijdering, maar verklaarden dat ze hun communautaire engagementen wel zouden nakomen. Dat de aankomende regering op die manier niet langer op de steun van een Nederlandstalige meerderheid kon rekenen in het parlement werd door CD&V niet langer als een fundamenteel probleem beschouwd. In tegenstelling tot eerdere verklaringen van de vlaamse christen-democraten.

Na de akkoorden over de staatshervorming leek Di Rupo I slechts een kwestie van tijd, maar de onderhandelingen over de sociaal-economische thema's verliepen toch nog moeizaam. Dit kwam vooral door de grote kloof tussen PS en Open VLD. Zo vroegen de Vlaamse liberalen, die zelf enkel deel zouden uitmaken van de federale regering, een grotere inspanning van de deelstaten om de begroting in evenwicht te brengen. De minister-presidenten Peeters, Picqué en Demotte zagen dit echter niet zitten. Peeters liet wel een opening om de nationale begroting in de toekomst vooruit te helpen indien de andere deelstaten dit voorbeeld zouden volgen. Zo zou de Vlaamse regering eventueel bereid zijn om een groter deel van de kosten voor de pensioenen van de Vlaamse ambtenaren op zich te nemen. De eventuele inspanningen van de deelstaten voor de volgende nationale begrotingen zullen in de toekomst nog onderhandeld worden.

Een tweede "eis" van Open VLD had te maken met de verhouding tussen "besparingen" en "nieuwe inkomsten" bij de opstelling van de begroting voor 2012 en de budgettaire saneringsoperatie van 11,3 miljard euro. Zowel de Vlaamse als Franstalige liberalen vroegen om minstens de helft van de nodige inspanningen te doen door middel van besparingen. PS en SP.A konden hier echter niet aan tegemoetkomen. Daarom besloot Di Rupo zijn ontslag in te dienen bij de Koning. Vanuit zijn buitenverblijf in het Waalse Ciergnon vroeg Albert II hem echter om verder te onderhandelen. Di Rupo vroeg bedenktijd, maar de druk van de financiële markten en de Belgische ratingverlaging door Standard &

Poor"s leiden tot een stroomversnelling in de onderhandelingen⁹⁹. Amper een week nadat Di Rupo zijn ontslag had ingediend bij de Koning was het begrotingsakkoord een feit.

Hierdoor lag de weg helemaal open voor Di Rupo I om op 6 december, na 541 dagen onderhandelen, de eed af te leggen. Maar niet zonder dat er eerst nog een reeks sociaal-economische hervormingen (bv. in het pensioenstelsel en de werkloosheid) werden doorgevoerd, vooral op vraag van de liberale partijen met voorop Open VLD. Niet enkel de vraag om een staatshervorming, maar ook die van sociaal-economische hervormingen was in Vlaanderen immers al lang hoorbaar. Dat liet premier Elio Di Rupo begin 2012 opmerken dat zijn regering er een was van de hervorming.

Het akkoord over de zesde staatshervorming lag daarmee op tafel. Er werd overeenstemming bereikt over een tekst van 70 bladzijden, een integraal onderdeel van het zeer lange regeerakkoord van 180 bladzijden. Er was lange tijd onduidelijkheid over de timing van de bevoegdheidsoverdracht en dat zorgde voor verwarring op verschillende niveaus. Dit bleek bijvoorbeeld uit de warrige communicatie van de Vlaamse regering in januari 2012 rond de fiscale aftrek van hypothecaire leningen, een bevoegdheid die in het Vlinderakkoord wordt overgedragen aan de gewesten. Het was duidelijk dat de Vlaamse regering hierrond nog geen eenduidig beleid had afgesproken. Dit kon ook niet verbazen, vermits het onduidelijk was of de regering Peeters II nog zou kunnen beslissen over deze bevoegdheid voor het einde van haar legislatuur in 2014. Het leidde echter wel tot ongerustheid bij vele burgers. Om dit in de toekomst te vermijden riep Kris Peeters Elio Di Rupo op om formeel overleg te plegen over de uitvoering van de staatshervorming. De overdracht van de nieuwe bevoegdheden werd uiteindelijk vastgelegd op 1 juli 2014.

Ondanks de onduidelijkheid over de timing waarin de zesde staatshervorming zou worden uitgevoerd, werd wel snel werk gemaakt van de goedkeuring van de package deal rond de splitsing van BHV. Dit had enerzijds te maken met de grote symbolische betekenis van het dossier, maar anderzijds ook met een aantal inhoudelijke overwegingen. Eerst en vooral werd op vrijdag 13 juli 2012 de kieskring BHV gesplitst. Een splitsing die grote luister werd bijgezet door rond de officiële ondertekening van de wet een media-event te organiseren op het koninklijk paleis. De snelle splitsing was ook noodzakelijk omdat ook de nieuwe benoemingsprocedure voor de burgemeesters in de rand er aan was gekoppeld. Het was voor de onderhandelaars essentieel dat dit akkoord van kracht zou zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012.

Om de kieskring BHV te kunnen splitsen zoals in het Vlinderakkoord was afgesproken en later ook de senaat grondig te kunnen hervormen, maakten de acht staatshervormende partijen in het voorjaar van 2012 gebruik van een grondwettelijke truc. Niet alle grondwetsartikelen die moesten worden aangepast waren door de pre-constituante, het parlement voor de laatste verkiezingen van 2010, voor herziening vatbaar verklaard. Dit is volgens artikel 195 van de Grondwet nochtans een voorwaarde zodat de constituanten de desbetreffende grondwetsartikelen kan herzien. Echter, artikel 195 zelf, het artikel dat bepaalt op welke wijze de grondwet kan worden aangepast, was wel tot herziening vatbaar verklaard. De acht partijen kozen er daarom voor het artikel 195 tijdelijk te wijzigen door de voorwaarde om in de legislatuur voorafgaand aan de constituanten aan te geven welke grondwetsartikelen eventueel door de constituanten zullen gewijzigd worden, voor de duur van deze legislatuur eventjes aan de kant te schuiven. Op die manier kunnen alle grondwetsartikelen – ook deze die niet voor herziening vatbaar waren verklaard door de preconstituante – aangepast worden om het Vlinderakkoord uit te voeren. Op deze handelingswijze werd door veel grondwetspecialisten kritiek gegeven. Zij stelden dat wanneer men op een dergelijke wijze met grondwetsartikel 195 mag omspringen, dit

⁹⁹Al bleek achteraf de druk van de financiële markten relatief voor deze doorbraak. Volgens de krant *De Standaard* (24/12/2011) zou vooral oud-premier Guy Verhofstadt de weg geplaveid hebben voor het premierschap van Di Rupo. De liberale voorman werd door de PS gecontacteerd met de vraag welke toegevingen Open VLD eigenlijk wilde zien gebeuren m.b.t. de begroting. Verhofstadt schetste daarmee het kader waarbinnen Di Rupo kon landen.

artikel inhoudsloos wordt. Het zou namelijk volstaan voortaan enkel artikel 195 voor herziening vatbaar te verklaren telkens men naar nieuwe verkiezingen gaat. Zo kan men na die verkiezingen dit artikel tijdelijk *on hold* zetten en elk gewenst grondwetsartikel wijzigen. N-VA vroeg daarom een advies aan de Raad van Europa, maar kwam van een kale reis thuis. De Raad van Europa volgde de redenering van de acht partijen dat er geen wettelijke bezwaren zijn tegen deze handelingswijze.

Wat ervan te denken?

De beoordeling van deze staatshervorming hangt uiteraard af van de gebruikte maatstaf of verwachting. Er is niet één objectieve maatstaf om deze staatshervorming te evalueren. Indien de hoeveelheid overgeheveld geld het beoordelingscriterium is, kan deze staatshervorming zonder twijfel als "zeer groot" worden beschouwd (zie supra). Ook op andere vlakken is de zesde staatshervorming vernieuwend. Zo wees Johan Vande Lanotte (SP.A) (De Tijd, 01/10/2011) er bijvoorbeeld op dat met de kinderbijslag en de sociale zekerheidsbijdragen voor werk er voor de eerste keer delen uit de sociale zekerheid, het "pronkstuk" van België, worden overgeheveld.

Zo goed als iedereen is het er echter over eens dat deze hervorming van de staatsstructuren niet de laatste zal zijn. Volgens Vande Lanotte evolueert de Belgische staat namelijk naar een unie van vier deelstaten. De volgende logische stap in de staatshervorming zou dan ook een herziening van het gehele Brusselse systeem zijn, waarbij de Vlamingen hun overweldigende politieke vertegenwoordiging loslaten ten voordele van een verzekerde juridische bescherming van hun belangen. Jean-Luc Dehaene (CD&V) beschouwde het Vlinderakkoord, in tegenstelling tot Vande Lanotte, als een typische Belgische staatshervorming die de logica van eerdere staatshervormingen volgt: steeds meer bevoegdheden naar de deelstaten. Vooral de vergroting van de fiscale autonomie beschouwt hij als een "vette vis". Een echte "Copernicaanse omwenteling" is het echter niet geworden. Het referentiekader is nog steeds hetzelfde. Volgens Gérard Deprez (MR) zijn er dan wel weer enkele stappen in de richting van zo'n "omwenteling" naar een confederaal model gezet. De afwijzing van de federale kieskring en de eerste overdrachten vanuit de sociale zekerheid wijzen volgens hem in de richting van die confederale logica.

Over de omvang van deze staatshervorming is reeds veel inkt gevloeid. De partijen die het akkoord onderhandelden noemen het graag een "Copernicaanse omwenteling" of – iets minder indrukwekkend – een "kwantumsprong" (Dehaene). Voor de Vlaamse oppositie is het dan weer niet meer dan een "typisch Belgisch compromis", een "bric a bric hervorming" en "meer van hetzelfde" (De Wever). Of we dit akkoord nu positief of negatief moeten onthalen zal voor iedereen verschillend zijn. Toch zijn er enkele zaken die opvallen.

Zo is het Vlinderakkoord een veel groter akkoord dan enkele jaren geleden, tijdens de formatie van Yves Leterme, mogelijk leek. Toen kwam men niet verder dan enkele "borrelnootjes", nu zitten er voor de meeste (Vlaamse) partijen zeker een paar "vette vissen" tussen. Volgens sommigen was er door de mislukking van Leterme zoveel druk ontstaan, zeker gezien de vijfde staatshervorming al een tijd geleden was, dat er nu een grote staatshervorming moest komen om die druk weg te nemen. Daarnaast valt ook het akkoord rond BHV op. Niet omwille van de gekozen oplossing, maar omdat daarmee een decennia oud en ook symbolisch probleem van de baan is.

Dat geldt bij uitbreiding voor het hele Vlinderakkoord: historisch omwille van de uitzonderlijke aanloop, niet omwille van de uitzonderlijke inhoud. De bevoegdheidsoverdracht is groot, maar de manier waarop leidt niet overal tot homogene bevoegdheden met een sterke groei van de échte beleidsautonomie. De financieringswet voorziet in meer fiscale autonomie, niet in een forse toename van de financiële verantwoordelijkheid, en blijft ondanks een vereenvoudiging toch behoorlijk ondoorzichtig

en onzeker in voorspelling van toekomstige effecten. Nieuw is wel dat de federale overheid versterkt uit deze financieringswet zou komen..

BHV is gesplitst, er zijn grote bevoegdheidspakketten verschoven en de financieringswet voorziet in ruimere fiscale autonomie. Deze hervorming verdient dus de omschrijving "groot". Een adjectief dat aan minder strenge criteria moet voldoen dan de omschrijving "historisch" of "copernicaans". Het Vinderakkoord is geschreven in grijstinten, het kleur van de Belgische compromissen. Weliswaar met forse pennentrekken, maar het blijft een op en top traditioneel akkoord, gebrouwen uit de klassieke Belgische besluitvormingstechnieken met veel *donnant-donnant*. Het is geen toeval dat dit akkoord gemaakt is door de zes traditionele partijen van ons land, die nochtans allemaal – op één na (de PS) – de verkiezingen van juni 2010 verloren hadden. Het Vlinderakkoord is geen blauwdruk van een nieuw België, maar de aanpassing van de bestaande federatie, met traditionele recepten. Daarmee volgt de zesde hervorming niet enkel de dominante evolutie naar meer regionalisering, maar ook de Belgische besluitvormingswetten. Die zullen onvermijdelijk leiden naar een zevende staatshervorming.

Een zevende staatshervorming

De discussie rond een zevende staatshervorming gaf aan Vlaamse zijde aanleiding tot een aantal opmerkelijke positieverschuivingen in het communautaire debat. Vooral Open VLD en N-VA gaven, deels uit electorale overwegingen, een stevige draai aan hun visie. CD&V bleef, ondanks het feit dat ze een zekere traditie hebben op dit thema, eerder vaag over de institutionele toekomst van België. Vlaams Belang was dan weer wel heel duidelijk en houdt vast aan een splitsing van het land. Eenzijdig, zonder onderhandeling.

Vlaams Belang onderscheidt zich zo van N-VA dat België (voorlopig) nog 'slechts' wil zien evolueren in de richting van het confederalisme. Daarmee lijkt N-VA wat afstand te nemen van zijn separatistische agenda zoals die staat beschreven in artikel 1 van de partijstatuten, nl. het streven naar een onafhankelijke Vlaamse republiek. De partij stelt zich daarmee bloot aan kritiek van zijn vlaams-nationalistische concurrent Vlaams Belang, die niet nalaat om het gebrek aan communautaire beginselvastheid van Bart De Wever en de zijnen in de verf te zetten. Vlaams Belang probeert daarmee de harde Vlaams-nationalistische kern te verleiden die de wat zachtere communautaire koers van N-VA niet zien zitten. Volgens voormalig VB-voorzitter Gerolf Annemans heeft N-VA zich laten verleiden om binnen België te blijven werken (Doorbraak 7/11/2013, Verkiezingen geen *reductio ad di rupam*, Pieter Bauwens).

N-VA gaf zijn onafhankelijkheidsdroom (even) op uit electorale overwegingen. Uit diverse onderzoeken bleek immers dat slechts een minderheid van de kiezers (17%) en de leden (30%) van de N-VA op een onafhankelijke Vlaamse staat zit te wachten (Swyngedouw en Abts 2010; Wauters 2013). Ook eerder waardenonderzoek had al uitgewezen dat slechts een minderheid van de Vlamingen voor Vlaamse onafhankelijkheid is. N-VA had de ambitie om de grootste partij te blijven en nog te groeien en ook federaal mee te besturen. Daarvoor moesten standpunten die een regeringsdeelname onmogelijk maken en ev. te veel kiezers afstoten wijken. Dus werd de Vlaamse onafhankelijkheid geleidelijk en langzaam, over maanden, vervangen door een confederalisme. Dat is een soort overgangsfase, tot ooit, op organische wijze, Vlaanderen onafhankelijk wordt.

Al vele maanden voor 25 mei 2014 had N-VA het confederalisme naar voor geschoven en de kiezer voorbereid op een federale regeringsdeelname zonder staatshervorming. Bij N-VA klonk dat een regering zonder de PS, in hun logica van het N-VA vs. PS-model, op zich al een staatshervorming zou zijn. Wel willen ze in 2019 weer institutionele hervormingen op tafel leggen, zodat bij een eventuele federale terugkeer van de PS na de verkiezingen van 2019 die niet alle beleidsveranderingen van de

centrumrechtse regering weer ongedaan kan maken. Een overheveling van veel bevoegdheden naar de deelstaten moet dat onmogelijk maken, althans in Vlaanderen.

Maar waar staat dat confederalisme nu voor? De academische definitie komt neer op een samenwerkingsverband tussen onafhankelijke staten die bovengeschiedt blijven aan de confederatie. Deze confederale structuur veronderstelt dan ook in eerste instantie een onafhankelijk Vlaanderen volgens de critici. N-VA daarentegen neemt het woord separatisme liever niet langer in de mond. Het stoot kiezers af en het zou tegenstanders een gemakkelijk wapen geven om het N-VA moeilijk te maken. Hoewel N-VA niet langer separatistisch genoemd wil worden, blijven ze wel voorstander van Vlaamse onafhankelijkheid. Het confederalisme is er dus geen volgens de academische definitie, maar de partij geeft er een eigen invulling aan.

Hieronder de hoofdlijnen van wat N-VA onder zijn confederale big bang verstaat, zoals gelanceerd in aanloop naar de verkiezingen van 25 mei 2014:

- Het huidige federale België wordt sterk vereenvoudigd en vervangen door een confederatie die bestaat uit 2 deelstaten: Vlaanderen en Wallonië. In principe zijn deze twee deelstaten voor alles bevoegd, maar in een Grondverdrag leggen ze vast wat ze nog samen willen doen op het niveau van de confederatie.
- Kamer en Senaat worden afgeschaft en vervangen door een confederaal parlement dat bestaat uit 50 niet-rechtsreeks verkozen parlementsleden (25 uit Vlaams Parlement en 25 uit Waals Parlement). Vlaanderen moet ervoor zorgen dat in zijn afvaardiging ook parlementsleden zitten die uit Brussel komen. Hetzelfde geldt voor Wallonië dat bovendien moet voorzien in vertegenwoordiging uit de Duitstalige regio.
- Voor de uitvoering van de confederale bevoegdheden komt er een Belgische Regering die zes ministers telt en paritair is samengesteld. Twee ministers worden voorgedragen door het Vlaams Parlement en twee door het Waals Parlement. Daarnaast zetelt ook één lid van de Vlaamse Regering en één lid van de Waalse regering in de Belgische Regering.
- De samenwerking binnen de confederatie wordt geregeld via een Belgische Raad en Belgische Ministerraden. Dit zijn instellingen die zowel op het vlak van bevoegdheden en samenstelling sterk gelijken op het huidige Overlegcomité en de Interministeriële Conferenties.
- Het confederale niveau heft geen eigen belastingen maar wordt gefinancierd aan de hand van dotaties die afkomstig zijn van de deelstaten. Voor de financiering ervan wordt beroep gedaan op de inkomsten uit de BTW en de accijnzen. Dit geld zal vooral gebruikt worden voor de afbouw (in 25 jaar) van de huidige federale overheidsschuld en voor de solidariteit binnen de confederatie.
- De regio Brussel-Hoofdstad en de Duitstalige regio krijgen binnen de confederatie een bijzonder statuut.
- De Duitstalige regio oefent de bevoegdheden uit van de huidige Duitstalige gemeenschap.
- De regio Brussel-Hoofdstad wordt bekomen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de 19 gemeenten en de Brusselse agglomeratie samen te voegen tot één bestuursniveau. Deze regio neemt de bevoegdheden over van de instellingen waaruit het is samengesteld en krijgt er nog nieuwe grondgebonden bevoegdheden bij die momenteel nog op het federale niveau zitten. Op het vlak van de grondgebonden bevoegdheden komt Brussel zo op gelijke voet met de Vlaamse en Waalse deelstaat. Als gevolg hiervan kunnen we dan ook niet spreken over een zuiver federalisme met twee.

- Op het vlak van de gemeenschapsbevoegdheden wordt de tweeledigheid wel doorgetrokken tot in Brussel door een Brusselkeuze in te voeren. De VGC, COCOF en GGC worden afgeschaft waardoor Vlaanderen en Wallonië hun persoonsgebonden bevoegdheden rechtstreeks uitoefenen. Om dit in de praktijk te kunnen doen, wordt de Brusselkeuze (subnationaliteit) in het leven geroepen. Zo moeten de Brusselaar kiezen of ze zich aansluiten bij het Vlaamse of Waalse stelsel van sociale zekerheid. De Brusselkeuze geldt voor een volledig pakket van rechten en plichten. Zij die voor het Vlaamse pakket kiezen moeten ook personenbelasting betalen in Vlaanderen en krijgen stemrecht voor het Vlaams Parlement. Het omgekeerde geldt voor zij die kiezen voor het Waalse stelsel. De Brusselkeuze is niet definitief. Mits een wachtperiode in acht genomen wordt (vb. 3 jaar), kan iemand van het ene stelsel overstapeen naar het andere.
- In de Brusselse Hoofdstedelijke regio geldt een tweetaligheid van ambtenaren zoals momenteel ook in de Brusselse gemeenten het geval is. Dit verschilt van de huidige regeling voor de administratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waar het principe van tweetalige diensten gehanteerd wordt.
- De faciliteiten worden afgeschaft. Wie in een anderstalige deelstaat gaat wonen moet zich op taalvlak integreren.

Ook de visie van Open VLD op de institutionele toekomst van ons land onderging met het oog op de moeder der verkiezingen een duidelijke metamorfose. In de statuten van de Vlaamse liberalen werd lange tijd verwezen naar het confederalisme, maar op een ideologische congres in aanloop naar 25 mei 2014 stapten de Vlaamse liberalen daarvan af. Om het verschil met N-VA duidelijk te maken kiest de partij voortaan voor België en het federalisme. Volgens de liberalen werken de confederale kenmerken in ons huidig systeem (pariteit federale regering, alarmbelprocedure...) blokkeringen in de hand. Ze kiezen voor het federalisme omdat dit stoelt op het meerderheidsprincipe; in België moet politiek gevoerd worden op basis van ideologieën i.p.v. gemeenschappen. De federale geloofsbelijdenis wordt daarom gecombineerd met een opvallende eis om de zogenaamde 'grendels' (zoals de paritaire regeringsamenstelling en de alarmbelprocedure) weg te werken die in de grondwet staan en die de Frans-taligen binnen België moeten beschermen tegen de Vlaamse numerieke meerderheid. Open VLD wil af van deze grendels omdat partijen volgens hen moeten samenwerken op basis van hun ideologisch programma in plaats van taalevenwichten. Dat dit in de praktijk een Vlaams-nationalistische eis is en een bijzonder straffe staatshervorming vereist, is voor Open VLD geen probleem. Zolang dit maar niet tussen 2014 en 2019 moet gerealiseerd worden. Want ook Open VLD wou na de verkiezingen van 25 mei 2014 geen nieuwe staatshervorming.

Ook CD&V wilde na de verkiezingen van 2014 liefst geen gesprekken voeren over een zevende staatshervorming. De Vlaamse christen-democraten wilden eerst eens kijken wat de zesde aan mogelijkheden biedt voor de deelstaten. CD&V is in zijn afwijzing wel minder resoluut dan Open VLD. Volgens toenmalig Vlaams minister-president Kris Peeters kon de zevende staatshervorming na 2014 wel al worden voorbereid in de hernieuwde Senaat, volgens hem het ideale platform om in de toekomst de betrekkingen tussen de verschillende gemeenschappen en de organisatie van de Belgische staat te bediscussiëren. Welk standpunt CD&V in zo'n gesprekken zou innemen over de institutionele toekomst van het land bleef evenwel onduidelijk. De partij bleef vasthouden aan het standpunt omtrent confederalisme dat in 2001 op het congres van Kortrijk werd ingenomen en waarbij het zwaartepunt bij de twee deelstaten ligt. Verder gaf CD&V geen invulling aan de communautaire visie van de partij. Die bleef in de hele campagne naar 25 mei 2014 vrij vaag. Volgens sommigen bewust, en wilde CD&V in elk geval vermijden dat dit thema in de campagne belangrijk zou worden. Consequent met de houding dat er in de volgende legislatuur geen nieuwe staatshervorming moest komen, wou CD&V daar in de campagne niet op inzetten.

In de campagne had CD&V het over het zogenaamd 'positief confederalisme', al bleef dat voor velen een mysterie. De christen-democraten wilden geen verkiezingen met staatshervorming als inzet en hadden vooral kritiek op de werkwijze van N-VA, eerder dan op de inhoud van hun confederalismeplan. CD&V bleef in tegenstelling tot Open VLD vasthouden aan het confederalisme, maar keerde zich af tegen wat ze omschrijft als een 'con-separatisme' van N-VA. Het confederalisme van N-VA zou volgens de christen-democraten uiteindelijk uitmonden in Vlaamse onafhankelijkheid en daar is de partij geen voorstander van. CD&V koos voor het 'positief confederalisme', wat zoveel moet betekenen als "de nek uitsteken en problemen oplossen door samen te werken met andere partijen, overheden en regio's" (Wouter Beke in De Tijd 13/07/2013).

In de aanloop naar de verkiezingen van 25 mei 2014 beperkte de communautaire discussie tussen de Vlaamse partijen zich tot een debat over de timing van een zevende staatshervorming. De meeste partijen wilden voorrang geven aan de sociaal-economische agenda en wilden liefst niet opnieuw communautaire discussies voeren die de vorige regeringsvormingen in 2007 en 2010 ernstig bemoeilijkten. Ook N-VA wilde een snelle formatie om de volgens haar noodzakelijke sociaal-economische hervormingen door te voeren, maar volgens de Vlaams-nationalisten kon je dit niet loskoppelen van een staatshervorming in confederale richting. Tussen beide staat volgens de N-VA een gelijkheids-teken.

Daarom wilde de partij niet in een regering stappen zonder een principiële akkoord over een grote staatshervorming. Hoe de partij dit precies zag is nooit helemaal duidelijk geworden. Verschillende hoofdrolspelers van N-VA legden daar in vele interviews ook verschillende verklaringen over af. Het kwam er op neer dat N-VA niet aanstuurde op een uitgewerkt akkoord, maar een soort engagement wilde van haar regeringspartners waarin zij stellen dat ze het confederalisme aanvaardden en willen bewerkstelligen. N-VA moest ook de garantie krijgen dat dit principiële akkoord later in de legislatuur ook effectief zou worden uitgevoerd. Van dat alles was in het regeerakkoord Michel evenwel niets terug te vinden.

Michel I: staatshervorming in de koelkast

Na de verkiezingen van mei 2014 werd de staatshervorming in de koelkast gestopt. Dat was opvallend aangezien N-VA de grote winnaar van deze verkiezingen was. Met 32,4% van de Vlaamse stemmen in de Kamer boekten de Vlaams-nationalisten een historische zege. Het was geleden van begin de jaren 1980 dat een Vlaamse partij, de toenmalige CVP, nog zo een resultaat kon voorleggen. N-VA zoog LDD en vooral het Vlaams Belang leeg en werd de grootste partij van het land. De traditionele partijen, die in de regering Di Rupo hadden gezeten, bleven zo goed als ter plaatse trappelen op het historisch lage niveau van 2010.

Ondanks de sterke score moest de N-VA verzaken aan de kern van haar programma: de staatshervorming. Om de tripartite te vermijden en zich dus van regeringsdeelname te verzekeren, werden de confederale ambities minstens vijf jaar uitgesteld. De 'herstelregering' Michel zou zich enkel bezighouden met sociaaleconomische hervormingen. De Vlaams-nationalistische achterban van N-VA moest zich tevreden stellen met een bestuur zonder de PS, die geconfronteerd werd met de rechtse politieke keuzes van de federale regering. Ook de verwijzing naar het traditionele voor herziening vatbaar verklaren van de Grondwet bij het ontbinden van de Kamer, moest de communautaire hardliners wat te eten en te drinken geven. Al blijft het voorlopig onduidelijk of alle partijen van de Zweedse coalitie een eventuele herziening zullen mogelijk maken en of elke partij vrij zal mogen stemmen over de herzieningsverklaring.

De allereerste lijnen van het regeerakkoord klinken als volgt: "De partners van de federale regeringsmeerderheid zijn van mening dat de verschillende bestuursniveaus die de zesde staatshervorming in

werking moeten laten treden, zich moeten laten inspireren door institutionele stabiliteit en verantwoordelijkheidszin. De overdracht van bevoegdheden die aan de gang is en de wil om het socioeconomisch herstel te doen slagen, leggen loyaliteit, goede trouw en efficiënte samenwerking op tussen de verschillende bestuursniveaus. Op institutioneel vlak komt het er dus op aan tijdens de hele legislatuur, de zesde staatshervorming toe te passen. Na afloop van deze legislatuur zal, zoals voorzien door het kiesstelsel en zoals toegestaan door de Grondwet, het aan de kiezers zijn om zich uit te spreken over de verschillende beleidsprojecten.”

Meer dan deze vage woorden staan er in het regeerakkoord niet over een eventuele staatshervorming. In deze passage wordt N-VA geëngageerd om het Vlinderakkoord trouw uit te voeren en wordt over een eventuele herzieningverklaring van grondwetsartikelen op het einde van deze legislatuur geen duidelijke afspraken gemaakt. Van de vele eisen over het confederalisme die N-VA formuleerde in de aanloop naar de campagne van 25 mei 2014, blijft in het regeerakkoord dus niets over.

Maar toch communautair interessante tijden

Ondanks de onbestaande communautaire agenda is de regering Michel vanuit het oogpunt van deze cursus toch bijzonder interessant. Dat heeft te maken met de opvallende constructie van deze federale regering. MR is de enige Franstalige partij in de federale meerderheid. Dat is ongezien en volgens sommigen politieke zelfmoord, omwille van het feit dat de partij op die manier alleen staat tegenover een reusachtige Franstalige oppositie. In ruil konden de Franstalige liberalen wel aanspraak maken op het premierschap en kregen ze door de pariteitsregel de helft van alle federale ministerposten in handen.

Door slechts met één Franstalige partij te werken, die slechts 32% van de Franstalige zetels in de Kamer vertegenwoordigt, worden onbetreden paden bewandeld. Een ondervertegenwoordiging van die omvang is grondwettelijk in orde maar ongezien sinds de invoering van de taalgroepen in 1970. In de veertig jaar tussen 1970 en 2014 werd wel vaker een regering gevormd die niet in beide taalgroepen over een meerderheid beschikte. België werd welgeteld 16 jaar op die manier geregeerd en meestal (10 jaar) waren de Franstaligen ondervertegenwoordigd (Sinardet 2014:195). Maar nooit eerder werden de mogelijkheden van het Belgisch systeem zo sterk uitgerokken. Zolang de pariteit in de federale regering wordt gerespecteerd, is er grondwettelijk geen enkel probleem met zó beperkte Franstalige vertegenwoordiging, maar sommigen zien er wel een mogelijke bedreiging in voor de Belgische stabiliteit.

Bovendien valt op dat een dergelijke constructie niet mogelijk is op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk gewest waar de Nederlandstaligen ondervertegenwoordigd zijn. De Brusselse regering moet immers altijd kunnen rekenen op de instemming van de helft van de Nederlandstalige raadsleden.

Ondervertegenwoordiging van taalgroepen in de federale regering

Regering	FR/NED tekort?	Zetels/taalgroep	% zetels/taalgroep
Tindemans I ('74-'77)	FR	44/93	47%
Martens V ('81-'85)	FR	42/91	46%
Martens VI ('85-'88)	FR	44/88	50%
Leterme I/Van Rompuy I/Leterme II ('08-'10)	NED	42/88	48%

Di Rupo I ('10-'14)	NED	43/88	49%
Michel I ('14-)	FR	20/63	32%

Bron: Eigen berekeningen en Sinardet (2014)

De staatshervorming werd dus in de koelkast gezet, en niet alleen door de federale regering. Ook de Vlaamse regering formuleerde voor het eerst in haar bestaan geen institutionele wensen in haar regeerakkoord. In het verleden werd in het Vlaams regeerakkoord stevast aangedrongen op de realisatie van de fameuze resoluties van het Vlaams Parlement, maar die verwijzing ontbreekt nu volledig. Nochtans zijn die resoluties nog niet helemaal ingewilligd.

Dit institutioneel stilzwijgen is des te opvallender nu de Vlaams-nationalisten met Geert Bourgeois voor de eerste keer in hun bestaan de Vlaamse minister-president leveren. Dit heeft natuurlijk te maken met de federale belofte om de staatshervorming de komende vijf jaar niet ter sprake te brengen. Meer dan de loyale uitvoering van de zesde staatshervorming, die de partij nochtans hard had bestreden, zit er voor N-VA niet in.

Ondanks het ontbreken van institutionele ambities, zijn in het Vlaams regeerakkoord wel een reeks van de traditionele Vlaamse 'evergreens' weerhouden en soms zelfs versterkt. Zo wil de Vlaamse regering op het vlak van de taalbereidheidsvoorwaarden voor het verwerven van een sociale woning evolueren van een inspanningsverbintenis naar een resultaatsverbintenis. En ook de omzendbrief Peeters blijft overeind (Maddens 2014:11). Nochtans had de Algemene Vergadering van de Raad van State, ongevraagd, in een arrest over de benoeming van de burgemeesters laten verstaan dat een inwoner van de faciliteitengemeenten maar eens om de vier jaar moest aangeven in welke taal hij of zij wenste bediend te worden. (zie supra)

Dat het taalgebruik in Brussel een heet hangijzer blijft, werd ook aangetoond door een arrest van het Grondwettelijk Hof in de zomer van 2014 (De Standaard, 30/06/2014). Het arrest betrof het nieuwe Vlaamse kinderopvangdecreet dat reeds tijdens de vorige legislatuur van het Vlaams Parlement (2009-2014) werd goedgekeurd en in april 2014 in werking trad. Het decreet stelde dat een kinderopvang de Nederlandse taal moet gebruiken in haar werking om aanspraak te maken op subsidies van de Vlaamse Gemeenschap. Het parlement van de Franse Gemeenschap en de COCOF startten hiertegen een procedure bij het Grondwettelijk Hof. Het Hof oordeelde dat het gebruik van de taal in België vrij is en dat het niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoort om te bepalen welke taal een kinderopvang gebruikt in haar contact met ouders en kinderen. Wel aanvaardde het Grondwettelijk Hof dat de Vlaamse Gemeenschap een actieve kennis van het Nederlands kan vragen van de verantwoordelijke van de kinderopvang en minstens één kinderbegeleider. Deze vereiste betekent echter niet dat de kinderopvang ook effectief in het Nederlands moet functioneren. Deze case toont mooi aan hoe de rechterlijke macht de taalwetgeving en bevoegdheden van de verschillende overheden verder verfijnt.

In Wallonië en Franstalig België is een interessante institutionele evolutie te vinden op het niveau van het minister-presidentschap. Rudy Demotte was sinds 2008 zowel minister-president van de Franse Gemeenschap als van het Waals Gewest. Op die manier incarneerde hij de evolutie naar de zogenaamde federatie Wallonië-Brussel. Maar na de verkiezingen van 2014 werden beide functies opnieuw gesplitst. Paul Magnette (PS) werd minister-president van Wallonië en Rudy Demotte (PS) kwam aan het hoofd van de Federatie Wallonië-Brussel. Aangezien de naamswijziging van de Franse Gemeenschap wel behouden bleef, lagen wellicht eerder motieven van personeelsmanagement aan de basis van de uitsplitsing van het minister-presidentschap in het zuiden van het land.

Op het vlak van staatshervorming valt de komende jaren dus niet veel te verwachten. Het wordt vooral uitkijken hoe de regering Michel het experiment om slechts met één Franstalige partij te regeren overleeft. Voorlopig wordt de sociaal-economische discussie niet al te zeer vermengd met de communautaire discussie zoals bijvoorbeeld in het verzet tegen de eenheidswet het geval was. Al waren er ook incidenten waarbij de MR voorgesteld werd als verrader van de Franstalige (en bv. niet werknemers)belangen. Ook de verwijten dat de MR een handpop is van de rechtse Vlaamsnationalisten, en dat die laatste alle strategische sleutelposities (binnenlandse zaken en defensie) van België in handen hebben, wijzen er op dat het risico dat de sociaal-economische discussie gecommunautariseerd wordt niet uitgesloten is. Ook het CDH bespeelde al af en toe de communautaire trom door aan te dringen op Fransstalig overleg in het 'belang van de Franstaligen' of door een hervorming te vragen van de notionele intrestaftrek 'die vooral Vlaamse bedrijven bevoordeelt' (La Libre Belgique, 5/1/2015).

Zowel in Vlaanderen als in Wallonië is het verzet tegen de besparingsmaatregelen van de regering Michel groot. In Vlaanderen spreekt het ACV harde taal. Ook binnen Michel I is er veel discussie onder Vlaamse partijen, meestal N-VA en Open VLD vs. CD&V. Bijvoorbeeld over vermogenswinstbelasting. Deze discussie onder Vlamingen nuanceert de stelling van N-VA als zou de meest fundamentele politieke tegenstelling die tussen het N-VA en het PS-model zijn.

Het behoud van het vakbondsfront is daarbij een relevant element. Als de in Vlaanderen sterkere christelijke vakbond ACV/CSC losgeweekt wordt van de in Wallonië sterkere socialistische vakbond ABVV/FGTB is het risico op communautaire framing van het sociaal-economisch debat groter. Dat werd bijvoorbeeld duidelijk naar aanleiding van de stakingen bij het spoor in januari 2016. Deze staking werd in Vlaanderen weinig gesmaakt en daarom lanceerde N-VA-voorzitter Bart De Wever het voorstel om werk te maken van een 'praktische splitsing' van het spoor waarbij spoorlijnen in Brussel zouden worden doorgeknipt. Op die manier zou men volgens de N-VA in Vlaanderen geen last hebben van Waalse stakers. De communautaire gemoederen raakten opnieuw verhit toen het vakbondsfront uiteenviel bij de felbesproken cipersstaking. Hoewel de Vlaamse vakbonden en de Franstalige liberale vakbond tot een akkoord kwamen met de minister van justitie Koen Geens (CD&V), bleven de andere Franstalige bonden onverminderd doorstaken. N-VA bestempelde de aanhoudende onrust in Franstalig België als een politieke staking, aangewakkerd door de PS om de federale regering te destabiliseren.

Ook al loopt de communautaire spanning soms hoog op, veel partijen vermijden een nieuw debat over staatshervorming. Op een paar "incidenten" na (vb. vraag van CDH om over de partijgrenzen heen een communautaire strategie af te spreken of de uitspraak van de minister-president van de Franse gemeenschap Rudy Demotte om de "belangen van de Franstaligen te verdedigen") lukte het aanvankelijk om de fusie tussen de sociaal-economische en communautaire strijd te vermijden. Dat zou immers in de kaart van N-VA kunnen spelen. Dat is ook de reden waarom Waalse minister-president Paul Magnette nu geen discussie wil voeren omtrent de overheveling van cultuur en onderwijs van de Franse Gemeenschap naar het Waalse en Brusselse Gewest. Verschillende regionalisten binnen de PS (vb. Paul Magnette, Rudy Demotte en Jean-Claude Marcourt) zijn ervan overtuigd dat de kern van de bevoegdheden bij de gewesten moet liggen. "Maar een staatshervorming vragen is in de val van N-VA trappen", stelt Magnette (HLN, 10 januari 2016). Die strategie weerhield de Waalse Minister-President er echter niet van om de Waalse kaart te trekken bij de goedkeuring van het Europees-Canadese handelsakkoord CETA. De Belgische bevoegdheidsverdeling vereist immers dat de verschillende regio's akkoord gaan met dergelijke verdragen. Magnette, die in Franstalig België de hete adem van de PTB in de nek voelde, eiste op de valreep extra sociale garanties. Dat hij daarmee eigenlijk de hele Europese Unie ophield werkte op de heupen van verschillende Europese leiders en zorgde ook voor ongenoegen bij de Vlaamse meerderheidspartijen. N-VA vergallopeerde zich daarbij wat. Dat de deelstaten bevoegd zijn voor het internationaal verdragsrecht was er immers ooit op vraag van de Vlaamsnationalisten gekomen. Bovendien slaagde Magnette er met zijn actie in om als minister-president rechtstreeks met de Europese leiders te onderhandelen. De koppige houding van Magnette frustreerde

ook de liberalen van Open VLD die zelfs suggereerden om de institutionele atoombom boven te halen en het akkoord op federaal niveau goed te keuren tegen de Waalse regering in.

Ook aan Vlaamse zijde is de communautaire standstill een evenwichtsoefening. Zo bracht N-VA de communautaire agenda van de partij wel weer onder de aandacht door de kamerleden Hendrik Vuye en Veerle Wouters te belasten met het uitwerken van concrete wetsvoorstellen om het confederalisme te realiseren, maar beloofde tegelijk om de staatshervorming niet op tafel te gooien voor 2019. Dat sprak de partij immers af met haar federale coalitiepartners. Wellicht wil N-VA net zoals voorafgaand aan de campagne van de verkiezingen in 2014 de staatshervormingsplannen wat in de verf zetten om dan uiteindelijk, als het kan, weer voor een sociaal-economische regering te kiezen in 2019. Voor een staatshervorming is in de praktijk immers de steun van de PS nodig en in ruil daarvoor zouden de moeizaam bekomen sociaal-economische hervormingen wel eens kunnen worden teruggedraaid. Een staatshervorming plaatst de N-VA m.a.w. voor een moeilijke strategische knoop. Dat werd duidelijk toen N-VA-kamerleden Vuye en Wouters kritiek leverden op het voornemen van voorzitter De Wever om het communautaire eisenpakket pas op tafel te leggen als de PS zou betrokken raken bij de nieuwe regeringsvorming. Zo'n vrijgeleide voor de doorstart van de regering Michel ging volgens Vuye en Wouters een brug te ver voor de Vlaamsgezinde achterban van N-VA. De hetze mondde al snel uit in het vertrek van de twee dissidenten uit de partij. Vuye en Wouters namen zich voor om voortaan als onafhankelijke kamerleden de communautaire agenda te verdedigen. Zo leverde het tweetal kritiek op de regeling van minister van ambtenarenzaken Steven Vandeput (N-VA) voor de vereiste 'functionele' tweetaligheid van federale topambtenaren. Al in 2002 was bij de Copernicushervorming van Verhofstadt I immers overeengekomen dat de toppers binnen het ambtenarenkorps in staat moesten zijn om in de taal van hun werknemers te communiceren. Over de concrete invulling van die vereiste talenkennis vond men jarenlang geen overeenstemming binnen de federale regering. Michel I hakte die knoop uiteindelijk door, met als resultaat dat zowel nieuwe als zittende topambtenaren voortaan een test van 'functionele' tweetaligheid moesten afleggen. Hoewel N-VA trots uitpakte met de beslissing, was er volgens Vuye en Wouters geen sprake van een "communautaire trofee". Zij omschreven de regeling als "schijntweetaligheid" en wezen er op dat de tests niet peilen naar volledige tweetaligheid (vb. tests zouden niet peilen naar actieve schriftelijke kennis).

De andere Vlaamse partijen lijken in elk geval ook niet geneigd om snel weer over een staatshervorming te spreken waarbij België enkel en alleen maar verder wordt uitgekleed. Uit onderzoek (Reuchamps et al., 2015) blijkt immers dat de parlementsleden van de Vlaamse partijen tussen 2011 en 2015 een herfederaliseringsbocht hebben genomen en er dus voorstander van zouden zijn om bevoegdheden opnieuw naar het federale niveau te laten terugkeren. In 2011 kozen de vertegenwoordigers van de meeste partijen nog voor een scenario van defederalisering: meer bevoegdheden voor de deelstaten dus. In 2015 was dat nog maar het geval bij drie partijen: N-VA, Vlaams Belang en CD&V. Er gaapt wel een grote kloof tussen de eerste twee en de christendemocraten, die bijna op de grens tussen defederaliseren en herfederaliseren zitten. Dat verschil met N-VA en Vlaams Belang werd politiek nog relevanter toen de CD&V-leden in 2016 onverwacht de "mogelijkheid tot herfederalisering" goedkeurden. Hoewel de partijtop van CD&V geen grote fan is van herfederalisering zal de partij bij toekomstige onderhandelingen dit nieuwe principe wellicht toch op tafel moeten gooien. Voor N-VA is deze herfederaliseringsbocht van CD&V, in het verleden een belangrijke medestander van de Vlaams-nationalisten in communautaire discussies, mogelijkse een serieuze streep door de rekening. Herfederaliseren is immers moeilijk te verzoenen met de zogenaamde Baert-doctrine die de Vlaams-nationalistische achterban hanteert om staatshervormingen te evalueren. Volgens die leer mogen er geen beslissingen genomen worden die België versterken. In die context lijkt de confederale big-bang die N-VA ooit wilde ook in 2019 niet voor de hand te liggen.

De belangrijkste bedreigingen voor de rust in het staatshervormingsdossier zijn wellicht van financiële aard. De tax-shift die de federale regering op het federale niveau doorvoerde toont immers de beperkte financiële en fiscale autonomie aan van de deelstaten. De federale regering besliste om de personenbelasting te verlagen, maar dat betekent automatisch dat de inkomsten van de deelstaten naar beneden gaan. Die worden immers voor een groot deel gefinancierd op basis van die federale personenbelasting. Dat toont tot frustratie van sommigen aan dat wanneer het om de centen gaat het federale niveau nog altijd de koers aangeeft en de deelstaten moeten volgen. De deelstaatregeringen kunnen zich m.a.w. niet volledig autonoom buigen over het kernelement van hun bestuur, de begroting.

Dat dit frustreert bleek bijvoorbeeld herhaaldelijk op het overlegcomité. In dit orgaan overleggen de verschillende regeringen van het land over de gemeenschappelijke problemen. Zowel aan Vlaamse als aan Waalse zijde was daar kritiek te horen op de fiscale politiek van de federale overheid die de deelstaten tot hardere besparingen dwong. Aan Franstalige zijde is dit natuurlijk deels een uiting van een partijpolitiek spel (de Waalse en Brusselse regering hebben immers een andere samenstelling dan de federale regering), maar de frustratie gaat dieper. Sinds de regio's de mogelijkheden van de zesde staatshervorming hebben ontdekt, groeit het aantal dossiers waarin Vlaanderen, Brussel en Wallonië een andere weg kiezen (Winckelmans, Fiscale concurrentie binnen België groeit, in DS 19/09/2016). Daarbij kunnen Brussel, maar vooral Wallonië (dat in tegenstelling tot Brussel geen herfinanciering kreeg), de Vlaamse tred vaak niet volgen. Dat is bijvoorbeeld het geval op het vlak van de woonbonus en dienstencheques. Omdat niet het volledige budget dat samenhang met deze bevoegdheden werd overgeheveld, moesten Brussel en Wallonië de fiscale aftrekken sterk beperken om financieel het hoofd boven water te houden terwijl Vlaanderen de bestaande gunstige fiscale politiek veel meer kon handhaven. Ook op het vlak van het kindergeld vreest de partij Défi voor zware saneringen nu deze bevoegdheid werd overgeheveld. Zeker omdat in Wallonië veel meer kinderen een verhoogde bijslag ontvangen dan in Vlaanderen en ook veel meer 18-plussers nog kinderbijslag krijgen. Dat dreigt volgens Défi op termijn onbetaalbaar te worden aangezien er in de zesde staatshervorming geen rekening mee gehouden werd. Uit vrees voor besparingen, blijft een hervorming van de kinderbijslag in Frans-talig België voorlopig evenwel uit. De precaire financiële situatie in het zuiden van het land zou volgens sommigen dan ook een hefboom kunnen worden voor een nieuwe staatshervorming volgens het aloude principe van geld voor bevoegdheden.

Bibliografie

- Berckx, P. (1993). *150 jaar institutionele hervormingen in België. Door ruime federale macht naar een nieuwe Belgische eendracht*. Antwerpen: Kluwer rechtswetenschappen.
- Brinckman, B. e.a. (2008). *De zestien is voor u*. Tielt: Lannoo.
- Ceuleers, J. (1978). Dagboek van een kabinetsformatie. In: *Res Publica*, 20, 1978, pp. 229-271.
- Clement, J. e.a. (1993). *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*. Antwerpen: Maklu.
- Craeghs, J. (1997). Het Vlaamse politieke gebeuren in 1996. In: *Res Publica* (4), pp. 597-608.
- Decoster, A., Sas, W. (2011). *De bijzondere financieringswet for dummies*. Itinera Instituut, 10/01/2011.
- Decoster, A., Sas, W. (2012). *De nieuwe financieringswet: anders, maar ook beter?* In: *Sampol*, 19, 1, pp. 12-22.
- Decoster, A. en Sas, W. (2013). De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6^{de} staatshervorming: werden de beloften ingelost? *Flemosi Discussion Paper 28*, Leuven, www.flemosi.be.
- Denecker, G. (2006). 1900. *België op het breukvlak van twee eeuwen*. Tielt: Lannoo.
- De Ridder, H. (1996). *Jean-Luc Dehaene, mét commentaar*. Tielt: Lannoo.
- Deschouwer, K. (2013). The Belgian federation. A labyrinth state. In: *Loughlin, J., Kincaid, J. en Swenden, W. (reds.), Routledge handbook of regionalism and federalism*. Oxon: Routledge, pp. 211 – 222.
- De Schrijver, R. (1998). Pierre De Decker. In: De Schrijver, R. e.a. (red.), *Nieuwe encyclopedie van de Vlaamse beweging*. Tielt: Lannoo, pp. 879-880.
- De Somer, P. (1985). *Een visie op de universiteit*. Leuven: Leuvense Universitaire pers.
- Devos, C., Bouteca, N. (2007). Belgische politiek stuit op grenzen. In: *Internationale Spectator*, 61 (11), 522-526.
- Devos, C. en Bouteca, N. (2008). Brussel-Halle-Vilvoorde: Voeren van de 21^{ste} eeuw. In: *Fédéralisme Régionalisme, Fédéralisme et frontières internes: les enjeux de l'arrondissement de BHV*. <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=642>
- Devos & Bouteca (2010). Belgische politiek: chaotisch voorspel moet uitmonden in institutioneel orgasme. In: *Internationale Spectator*, 64 (9), pp. 445-449.
- Devos, C. en Bouteca, N (2010). A Year of mounting Pressure. Belgian State Reform in 2009. In: Devoldere, L., red., *The Low Countries. Arts and Society in Flanders and the Netherlands*. Rekkem: Ons Erfdeel, pp. 118-125.
- Deweerd, M. (1979). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1978. In: *Res Publica*, 21(3), pp. 185-207.
- Deweerd, M. (1980). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1979. In: *Res Publica*, 22(3), pp. 309-330.
- Deweerd, M. (1981). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1980. In: *Res Publica*, 23(3), pp.185-212.

- Deweerd, M. (1982). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1981. In: *Res Publica*, 24(3), pp. 221-260.
- Deweerd, M. (1986). Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1985. In: *Res Publica*, 28(3), pp. 365-420
- Deweerd, M. (1988). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1987. In: *Res Publica*, 30(3), pp. 137-199.
- Deweerd, M. (1989). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1988. In: *Res Publica*, 31(3) pp. 237-301.
- Deweerd, M. (1990). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1989. In: *Res Publica*, 32(3), pp. 168-206.
- Deweerd, M., Falter, R. (1992) Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1991. In: *Res Publica*, 34(3) pp. 287-346.
- Deweerd, M., Falter, R. (1993). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1992. In: *Res Publica*, 35(3), pp. 292-338.
- Deweerd, M. (1994). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1993. In: *Res Publica*, 36(3), pp. 233-281.
- Deweerd, M. (1995). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1994. In: *Res Publica*, 37(3), pp. 281-312.
- Deweerd, M. (1998). Federalisme. In: De Schryver, R. e.a. (red.), *Nieuwe encyclopedie van de Vlaamse beweging*. Tielt: Lannoo, pp. 1115-1130.
- Deweerd, M. (2000). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1999. In: *Res Publica*, 42(3), pp. 166-246.
- Deweerd, M. (2001). Overzicht van het Belgische politieke gebeuren 2000. In: *Res Publica*, 43 (2/3), pp. 215-315.
- Deweerd, M. (2002a). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2001. In: *Res Publica*, 44(3), pp. 155-252.
- Deweerd, M. (2002b). Kroniek van de vijfde staatshervorming. In: *Res Publica*, 44(3), pp. 363-395.
- Deweerd, M. (2003). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2002. In: *Res Publica*, 45(3), pp. 325-378.
- Deweerd, M. (2004). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2003. In: *Res Publica*, 46(3), pp. 145-262.
- Deweerd, M. (2005). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2004. In: *Res Publica*, 47(3), pp. 131-242.
- Deweerd, M. (2006). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2005. In: *Res Publica*, 48(3), pp. 91-194.
- Deweerd, M. (2007). Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2006. In: *Res Publica*, 49(3), pp. 235-332.
- Deweever, Bruno (1999). Amnestie. In: Leemans, G. e.a., red., *Vlamingen komt in massa. De Vlaamse beweging als massabeweging (Bijdragen Museum van de Vlaamse Sociale Strijd nr. 17)*. Gent, pp. 170-197.
- Distelmans, B. (2002). Faciliteiten: permanente minderheidsrechten of uitdovende taaltegemoetkomingen gericht op integratie van Franstalige inwijkelingen? Het taalcompromis van Hertoginnedal (1963), oorsprong van de huidige controverse. In: Koppen, J., Distelmans, B. en Janssens, R.,

- Taalfaciliteiten in de Rand. Ontwikkelingslijnen, conflictgebieden en taalpraktijk.* Brussel: VUB-Press, pp. 17-40.
- Fonteyn, G. (1988). *De nieuwe Walen.* Tielt: Lannoo.
- Goossens, M. (1995). *Ontstaan en groei van het Vlaams Parlement 1970-1995.* Brussel: Vlaams Parlement.
- Goossens, M. (2002). *Dertig jaar Vlaams Parlement. Historiek en dynamiek van een parlementaire instelling. 1971-2001/2002.* Brussel: Vlaams Parlement.
- Heylen, W., Van Hecke, S. (2008). *Regeringen die niet regeren. Het malgoverno van de Belgische politiek (1977-1981).* Tielt: Lannoo.
- Huyse, L. (1986). *De gewapende vrede: politiek in België na 1945.* Leuven: Kritak.
- Huyse, L. e.a. (1991). *Onverwerkt verleden. Collaboratie en repressie in België 1942-1952.* Leuven: Kritak.
- Ingelaere, F. en Clemer, G. (2001). Een verkenning van de vijfde staats hervorming. In: Van Haegendoren, G. en Seutin, B., reds., *De bevoegdheidsverdeling in het federale België. Deel 11.* Brugge: Die Keure, pp. 187-285.
- Jacquemin, N., Van Den Wijngaert, M. (1996). *O dierbaar België: ontstaan en structuur van de federale staat.* Antwerpen: Hadewijch.
- Koppen, J., Distelmans, B., Janssens, R. (2002) *Brusselse thema's 9. Taalfaciliteiten in de rand. Ontwikkelingslijnen, conflictgebieden en taalpraktijk.* Brussel: VUBPress.
- Luyckx, T. en Platel, M. (1985). *Politieke geschiedenis van België.* Antwerpen: Kluwer.
- Luyten, A. (2002). *Historica Sophie de Schaepdrijver over de teloorgang van de IJzerbedevaart.* De Standaard, 24 augustus.
- Maddens, B. (2014). Hoe Vlaams is het Vlaamse regeerakkoord. In: *Periodiek* 69(4), pp. 11-12.
- Martens, W. (2006). *De memoires: luctor et emergo.* Tielt: Lannoo.
- Matthijs, H. (2007). De Bijzondere Financieringswet en de staats hervorming. In: *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 62(4), pp. 195-210.
- Matthijs, H. (2013). De hervorming van de Senaat. In: *Publiekrechtelijke Kronieken*, 1, pp. 52-67.
- Platel, M. (1982). Martens IV – Eyskens I – Martens V. In: *Res Publica*, 24(2) pp. 283-304.
- Platel, M. (1993): Het nieuwe België, andere Belgen. 1830 – het Sint-Michielsakkoord. Knokke-Heist: CreArt.
- Platel, M. (1996). Het Belgische politieke gebeuren in 1995. In: *Res publica* 38 (3/4), pp. 501-525.
- Platel, M. (2004). *Communautaire geschiedenis van België. Van 1830 tot vandaag.* Leuven: Davidsfonds.
- Platel (2008). *België op zijn kop.* Leuven: Davidsfonds.
- Reuchamps, M., Sinardet, D., Dodeigne, J., & Caluwaerts, D. (2015). Reforming Belgium's federalism: Comparing the views of MPs and voters. *Government and Opposition*, pp. 1-23. <http://dx.doi.org/10.1017/gov.2015.29>
- Reynebeau, M. (2004). *Een geschiedenis van België.* Tielt: Lannoo.
- Senelle, R. en Van De Velde, E. (1998). Staats hervorming. In: De Schryver, R. e.a. (red.), *Nieuwe encyclopedie van de Vlaamse beweging.* Tielt: Lannoo, pp. 2825-2839.
- Sinardet, D. (2014). Consensusdemocratie in het federale België: wat, waarom en vooral waarheen? In: *Verhofstadt, G. et al. (eds), Een beter België. Een federale toekomst voor ons land.* Antwerpen: Bezige Bij, pp. 165-212.

- Swyngedouw, M en Abts, K. (2011). De kiezers van de N-VA op 13 juni 2010. Onderzoeksverslag ISPO.
- Tindemans, L. (2002). *De memoires: gedreven door een overtuiging*. Tielt: Lannoo.
- Todts, H. (1988). *Staat in ontbinding? België, de jaren 80*. Leuven: Davidsfonds.
- Todts, H. (1995). *Federalisme, het einde?* Leuven: Davidsfonds.
- Sieben, L. (1993). Gemeenten op de wip tussen Vlaanderen en Brussel. In: Witte, E. (ed), *Brusselse thema's: de Brusselse rand*. Brussel: VUBPress, pp. 145-168.
- Van de Castele, E. (1993). Van Hertoginnedal (1963) naar de Egmont- en Stuyvenbergakkoorden (1977-1978). Een analyse van de problematiek 'Brussel en de rand'. In: Witte, E. (red.), *Brusselse thema's: de Brusselse rand*. Brussel, VUB Press, pp. 210-249.
- Vande Lanotte, J., Bracke, S., Goedertier, G. (2003). *België voor beginners: wegwijs in het Belgisch labirint*. Brugge: Die Keure.
- Van de Voorde, A. (2000). Het dramatisch Eerste ministerschap van Mark Eyskens: een terugblik na twintig jaar. In: *Res Publica* 42(4), pp.429-481.
- Van Eyken, J., Van Hees, P. (1998). Vlaamse Hogeschoolcommissies Federalisme. In: De Schryver, R. e.a. (red.), *Nieuwe encyclopedie van de Vlaamse beweging*. Tielt: Lannoo, pp. 3453-3456.
- Van Ginderachter, M. (2005). *Het kraaien van de haan. Natie en nationalisme in Wallonië sinds 1880*. Ongepubliceerde paper: www.nieuwstegeschiedenis.ugent.be/index.php?id=5&type=file
- Van Goethem, H. (2008). *De monarchie en 'het einde van België'. Een communautaire geschiedenis van leopold I tot Albert II*. Tielt: Lannoo.
- Van Peteghem, B. en Mouton, O. (2003). *Numero uno: Guy Verhofstadts weg naar de top*. Tielt: Lannoo.
- Van Santen, T. (2002). Taalprobleem en taalwetgeving, een historisch overzicht. In: Van Santen, T. (red.), *Taalprobleem in België. (G)een oplossing mogelijk (?)*. Brugge: Vanden Broele, pp. 7-17.
- Verhulst, Bart (2011). *Di Rupo I: Een nieuw België?* Gent, Borgerhoff & Lamberigts.
- Verschaeren, J. (1998). Staatshervorming. In: De Schrijver, R. e.a. (red.), *Nieuwe encyclopedie van de Vlaamse beweging*. Lannoo: Tielt, pp. 2825-2839.
- Wauters, B. (2013). *Enquête bij partijleden van N-VA en Open VLD: eerste resultaten*. Onderzoeksnota.
- Wenselaers, S. (2008). *De laatste Belgen. Een geschiedenis van de Oostkantons*. Antwerpen: Meulenhoff/Manteau.
- Wils, L. (1973). Bormsverkiezing en "Compromis des Belges". Het aandeel van regerings- en oppositiepartijen in de taalwetgeving tussen beide wereldoorlogen. In: *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 5(3/4), pp. 265-330.
- Witte, E., Van Velthoven, H. (1998). *Taal en politiek*. Brussel: VUBPress.
- Witte, E., Craeybeckx, J., Meyen, A. (1990). *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Witte, E. e.a. (2005). *Nieuwe geschiedenis van België. Volume 1*. Tielt: Lannoo.

DE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VOOR DUMMIES

ANDRE DECOSTER
WILLEM SAS

Januari 2011



**FLEMOSI DISCUSSION PAPER DP4:
BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VOOR DUMMIES**

This paper was written as part of the SBO-project “FLEMOSI: A tool for ex ante evaluation of socio-economic policies in Flanders”, funded by IWT Flanders. The project intends to build ‘FLEmish MOdels of Simulation’ and is joint work of the Centre for Economic Studies (CES) of the Katholieke Universiteit Leuven – the Centre for Social Policy (CSB) of the Universiteit Antwerpen– the Interface Demografie of the Vrije Universiteit Brussel – the Centre de Recherche en Économie Publique et de la population (CREPP) of the Université de Liege and the Institute for Social and Economic Research (Microsimulation Unit) of the University of Essex.

For more information on the project, see www.flemosi.be.

DE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VOOR DUMMIES

ANDRE DECOSTER (*)
WILLEM SAS (*)

Januari 2011

Abstract: De Bijzondere Financieringswet (BFW) staat al zes maanden lang in de schijnwerpers. Haar politieke belang wekte ook gaandeweg steeds meer publieke interesse op. Op zich is dat toe te juichen, want politici vinden de wet meestal te technisch voor een grondig publiek debat en enkel specialisten zouden zagezegd het kluwen nog kunnen of willen ontwarren. We zijn het daar uitdrukkelijk niet mee eens. Heel veel mensen tonen niet alleen interesse in die Bijzondere Financieringswet maar willen terecht mee discussiëren over problemen en voorgestelde oplossingen.

Met deze paper proberen we aan die nood tegemoet te komen door de BFW op verstaanbare wijze uit te leggen. Om de tekst toegankelijk te houden beperken we ons wel tot de hoofdlijnen. Eerst bespreken we hoe de huidige BFW er uitziet. Dan overlopen we de problemen, en we eindigen met een schets van oplossingen die op dit moment worden voorgesteld. We hebben het laatste deel (de huidige voorstellen) bewust wat minder gedetailleerd uitgewerkt omdat de voorstellen en oplossingen nog steeds in beweging zijn. Bovendien verandert de gedetailleerdheid en technisch vernuft van de onvermijdelijke compromissen niet echt veel aan de basisconcepten die we in deze tekst proberen uit te leggen.

* Centrum voor Economische Studiën KULeuven.

De auteurs wensen Koen Algoed, Benoît Bayenet, Paul De Grauwe, Lieven Meert, Stef Proost, Frank Vandenbroucke en Philippe Van Parijs te bedanken voor de talloze gedachtenwisseling over deze Bijzondere Financieringswet. Het spreekt voor zich dat alle stellingnamen en eventuele fouten of onnauwkeurigheden enkel voor rekening zijn van de auteurs. Deze paper werd ook gepubliceerd bij Itinera.

Wegens haar pivotale rol in de aanslepende regeringsonderhandelingen staat de Bijzondere Financieringswet (BFW) al zes maanden lang in de schijnwerpers. Op zich is dat toe te juichen, want politici vinden de wet meestal te technisch voor een grondig publiek debat en enkel specialisten zouden zagezegd het kluwen nog kunnen of willen ontwarren. We zijn het daar uitdrukkelijk niet mee eens. Dat iets te complex zou zijn om uit te leggen, is voor wie gelooft in een democratisch - en dus geïnformeerd - debat op zich al een bedenkelijk uitgangspunt. Dan moeten we maar proberen die complexiteit tot zijn essentie te herleiden om aan de burgers te tonen waar de echte politieke keuzes gemaakt moeten worden. Het tij lijkt echter gekeerd, en heel veel mensen tonen niet alleen interesse in die Bijzondere Financieringswet maar willen terecht mee discussiëren over problemen en voorgestelde oplossingen.

Met dit artikel proberen we aan die nood tegemoet te komen door de BFW op verstaanbare wijze uit te leggen. Om de tekst toegankelijk te houden beperken we ons wel tot de hoofdlijnen. Eerst bespreken we hoe de huidige BFW eruit ziet. Dan overlopen we de problemen, en we eindigen met een schets van oplossingen die op dit moment worden voorgesteld. We hebben het laatste deel (de huidige voorstellen) bewust wat minder gedetailleerd uitgewerkt omdat de voorstellen en oplossingen nog steeds in beweging zijn. Bovendien verandert de gedetailleerdheid en technisch vernuft van de onvermijdelijke compromissen niet echt veel aan de basisconcepten die we in deze tekst proberen uit te leggen.

1. DE HUIDIGE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VANUIT VOGELPERSPECTIEF

De BFW dateert van januari 1989, maar is sindsdien meermaals geamendeerd en aangepast waardoor ze terecht wat weg heeft van een ongrijpbaar kluwen. De essentie is echter eenvoudig te begrijpen. Sinds 1970 bestaat België uit Gewesten en Gemeenschappen, die sinds 1993 een federale staat vormen. In dat proces van federalisering werden bevoegdheden verdeeld tussen het federale en het gedecentraliseerde niveau. Welnu, de BFW bepaalt hoe de gewesten en gemeenschappen de aan hen toegewezen verantwoordelijkheden kunnen financieren. Inderdaad, als de gemeenschappen onderwijs organiseren, dan moeten ze de leerkrachten betalen. En als het gewest wegen onderhoudt zijn er financiële middelen nodig om de aannemers te vergoeden. In de BFW gaat het niet om de bevoegdheden waarover de gewesten en gemeenschappen beschikken, maar wel over de wijze waarop die bevoegdheden gefinancierd worden.

Heel eenvoudig gesteld kan die financiering op twee manieren gebeuren. Ofwel heffen de gedecentraliseerde bestuursniveaus zelf, eigen regionale belastingen. Ofwel krijgen ze de middelen toegestopt vanuit het federale niveau. Dat laatste noemt men 'dotaties'. Het zijn enveloppes van geldelijke bedragen die door het federale niveau doorgestort worden aan het regionale niveau. De BFW bepaalt onder andere welke belastingen regionaal zijn, en hoe groot die dotaties zijn.

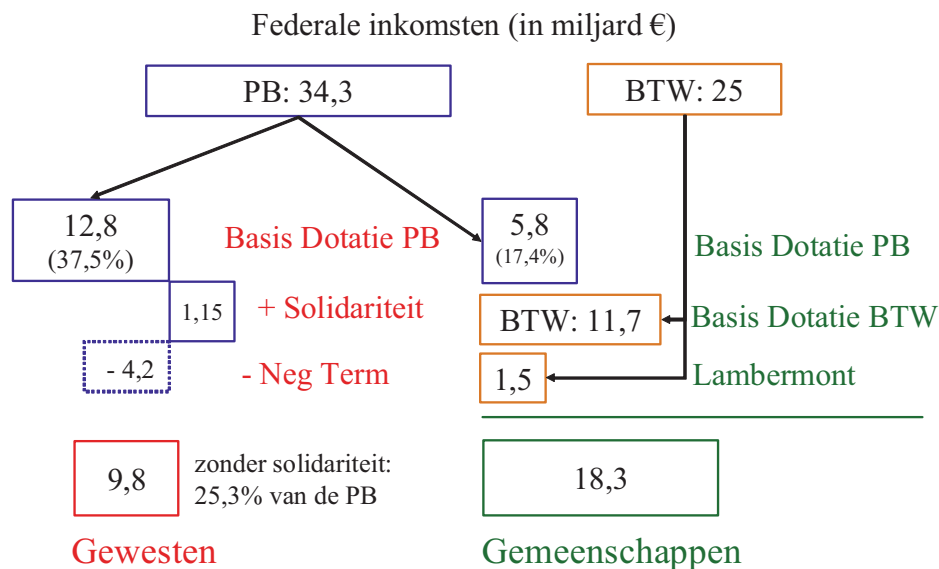
De historische evolutie van de financiering van gewesten en gemeenschappen is er één die in 1970 startte met uitsluitend dotaties, maar die geleidelijk aan meer mogelijkheden gaf aan de regio's om ook eigen regionale belastingen te heffen. Dat noemt men *fiscale autonomie*. De registratierechten, de successierechten of de belasting op inverkeerstelling zijn voorbeelden van dergelijke regionale belastingen. Enkel de regio's kunnen eigen belastingen heffen. De

gemeenschappen hangen voor hun middelen volledig af van dotaties. De reden daarvoor ligt in Brussel, dat wel een eigen gewest vormt (naast Vlaanderen en Wallonië), maar geen eigen gemeenschap. In Brussel zijn de Nederlandstalige en Franstalige gemeenschap immers in elkaar verstrengeld wat de bevolking betreft. We herkennen de Nederlandstalige en Franstalige Gemeenschap in Brussel enkel door de uitgeoefende bevoegdheden (in de vorm van onderwijs, culturele activiteiten, enz.), niet via een identificatie van burgers zelf.

In deze tekst bespreken we hoofdzakelijk die dotaties, die nog steeds het leeuwendeel vormen van de regionale financiering. Het zijn ook deze dotaties die onder vuur liggen in het huidige, politieke debat in de vorm van een roep om meer fiscale autonomie. Dotaties zijn enveloppes met geld die door de federale overheid ter beschikking worden gesteld van de regionale overheden. Maar alvorens de federale overheid geld kan uitgeven, moet ze de middelen eerst zelf ophalen met federale belastingen. Hiervoor worden twee federale inkomstenbronnen afgetapt: de ontvangsten uit de personenbelasting (PB), en de ontvangsten uit de belasting op toegevoegde waarde (BTW). We stellen dat schematisch voor in Figuur 1, gebaseerd op de berekeningen van 2009 (die dan zelf gebaseerd zijn op overheidsontvangsten van 2008).

Bovenaan geven we de federale ontvangsten weer van de PB (34 miljard € in 2008) en van de BTW (25 miljard €). Andere belangrijke federale inkomstenbronnen zoals de vennootschapsbelasting (11 miljard in 2008) en de sociale zekerheidsbijdragen (48 miljard in 2008) blijven volledig buiten de BFW.

FIGUUR 1: DOTATIES VAN HET FEDERALE NAAR HET REGIONALE NIVEAU, IN MILJARDEN € VOOR 2010



De inkomsten uit PB en BTW worden gebruikt om zowel Gewesten (linkerdeel in figuur 1) en Gemeenschappen (rechterdeel in figuur 1) te financieren. Daarbij wordt telkens vertrokken van een *basisdotatie*. Dat is één enveloppe voor de drie gewesten of de twee gemeenschappen tezamen. Voor de gewesten bedroeg die basisdotatie uit de personenbelasting in 2010 12,8 miljard € of 37,5% van de opbrengst van de personenbelasting. Voor de gemeenschappen is

het bedrag van de basisdotatie veel groter: 11,7 miljard uit de BTW en 5,8 miljard (of 17,4%) uit de personenbelasting, samen goed voor 17,5 miljard.

Bovenop die basisdotaties worden nog aanpassingen doorgevoerd, zoals het solidariteitsmechanisme, de ‘negatieve term’ of de Lambermontmiddelen. Die komen straks aan bod. Maar het eenvoudige schema uit Figuur 1 doet twee vragen rijzen die in wat volgt steeds terugkeren:

1. hoe wordt die globale, gezamenlijke, basisdotatie bepaald? Neemt die jaar na jaar toe? Zo ja, hoe? Neemt ze toe in verhouding tot de toename van de inkomsten uit PB en BTW? Of is er een andere manier waarop bepaald wordt hoeveel de federale overheid afstaat aan de gewesten en de gemeenschappen? Dat noemt men de problematiek van de *verticale verdeelsleutel*, omdat het de verhouding betreft van de middelen die doorgestort worden naar de gedecentraliseerde entiteiten t.o.v. de totale federale middelen.
2. De tweede vraag betreft de vraag hoe de globale dotatie daarna verdeeld wordt over de drie gewesten en de twee gemeenschappen? Krijgen de drie gewesten alle drie even veel? Worden ze gefinancierd in verhouding tot de bevolking, aangezien het aantal mensen dat in een regio woont beschouwd kan worden als een indicator van de behoeften van een regio? Of heeft het gewest dat meer in de federale pot heeft gestopt ook recht op een groter bedrag? Deze verdeling van de globale enveloppe over gewesten en gemeenschappen staat bekend als de problematiek van de *horizontale verdeelsleutel*.

In de volgende twee paragrafen bespreken we achtereenvolgens eerst de gewestdotaties (paragraaf 2) en dan de gemeenschapsdotaties (paragraaf 3). Het zijn alle twee dotaties, maar toch zijn er grote verschillen. Die verschillen zitten vooral bij de horizontale verdeelsleutel.

2. DOTATIES VOOR DE GEWESTEN

De gewestdotaties worden gehaald uit de ontvangsten van de personenbelasting (PB), en waren in 2010 goed voor een enveloppe van 12,8 miljard €, of 37,5% van de opbrengst van de personenbelasting. Dit bedrag is het resultaat van een historisch vastgelegde enveloppe die elk jaar een beetje aangepast wordt via een indexatie. Het historische karakter van de enveloppe impliceert dat de globale dotatie niet rechtstreeks afhangt van de opbrengst van de personenbelasting. Als de ontvangsten van de PB plots tegenvallen of sterk groeien, of als de federale overheid haar tarieven verlaagt waardoor ze minder ontvangt, dan worden de gewesten afgeschermd van deze schommelingen in de opbrengst van de personenbelasting. Wel wordt de enveloppe jaarlijks geïndexeerd, d.w.z. aangepast aan de verandering van de Consumenten Prijzen Index (CPI), en aan de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP). In normale omstandigheden zorgt deze vorm van indexeren ervoor dat de enveloppe trager groeit dan de ontvangsten uit de PB. We gaan daar dieper op in in paragraaf 3.1.

2.1 *Juste retour*

De manier waarop de globale enveloppe verdeeld wordt over de gewesten - wat we hierboven de horizontale verdeelsleutel hebben genoemd -, hangt echter wel degelijk af van de evolutie van de

PB ontvangsten in het gewest zelf. De onderstaande formule verduidelijkt hoe de dotatie voor een specifiek gewest bepaald wordt:

$$\text{Dotatie Gewest } i = \text{globale enveloppe} \times \frac{\text{opbrengst PB in Gewest } i}{\text{totale opbrengst PB}}$$

Een gewest krijgt m.a.w. een deel uit de globale enveloppe dat overeenstemt met het aandeel van dat gewest in de totale opbrengst van de personenbelasting. De totale PB ontvangsten voor aanslagjaar 2008 bedroegen 34,25 miljard €, waarvan 21,7 miljard geïnd in Vlaanderen (of 63,3%), 9,7 miljard in Wallonië (of 28,3%) en 2,9 miljard in Brussel (of 8,4%). Vlaanderen krijgt dan bijvoorbeeld 12,8 miljard € \times 0,633, of 8,1 miljard € als basisdotatie. Deze vorm van horizontale verdeling wordt ‘juste retour’ genoemd. Een gewest krijgt uit de globale dotatie wat het heeft bijgedragen via de personenbelasting.

Tabel 1 vergelijkt deze regionale bijdragen in de PB (en dus ook verdeelsleutel) met de bevolkingsaandelen van de drie regio’s. Aangezien de inkomens in Vlaanderen hoger liggen is de opbrengst van de personenbelasting per hoofd van de bevolking er hoger dan in Wallonië en Brussel.

TABEL 1: AANDEEL (%) IN BEVOLKING EN OPBRENGST PB VOOR DE DRIE REGIO’S (2008)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
bevolking	57,8	32,5	9,7
opbrengst PB (AJ 2008)	63,3	28,3	8,4

Het gebruik van deze ‘juste retour’-verdeelsleutel was één van de belangrijkste nieuwe elementen in de Financieringswet van 1989. Vóór 1989 speelde de regionale opbrengst van de PB weliswaar ook een rol in de horizontale verdeelsleutel, maar veel beperkter. In 1970 was men immers overeengekomen dat de dotaties zouden verdeeld worden op basis van drie criteria: bevolking, oppervlakte en opbrengst van de personenbelasting. Daar waar ‘bijdrage in de PB’ kan beschouwd worden als een ‘verdienste’-criterium (nu eerder ‘verantwoordelijkheid’ genoemd), kan men ‘bevolking’ en ‘oppervlakte’ tot op zeker hoogte immers beschouwen als een ‘behoeftecriterium’. In tabel 2 geven we de aandelen van de drie regio’s in deze drie grootheden weer voor het jaar 1978:

TABEL 2: AANDEEL (%) IN BEVOLKING, OPPERVLAKTE EN OPBRENGST PB VOOR DE DRIE REGIO’S (1978)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
bevolking (31/12/1978)	56,9	32,7	10,3
oppervlakte	44,3	55,2	0,53
opbrengst PB (AJ 1978)	55,2	30,1	14,6
gemiddelde van de drie criteria	52,1	39,4	8,5

De sleutel ‘bevolking’ was in het voordeel van Vlaanderen, terwijl ‘oppervlakte’ natuurlijk in het voordeel van Wallonië was. Ietwat verrassend wellicht, zeker in het licht van wat volgt, is dat de sleutel ‘opbrengst PB’, gunstig was voor Brussel. De feitelijke horizontale verdeelsleutel die tot 1989 gebruikt werd gaf een gelijk gewicht aan de drie criteria en werd daarom de ‘1/3^{de}, 1/3^{de}, 1/3^{de}’-sleutel genoemd.

De beslissing in 1989 om – weze het geleidelijk tegen 1999 – deze ‘1/3^{de}, 1/3^{de}, 1/3^{de}’-sleutel te verlaten en over te stappen naar een verdeling die uitsluitend gebaseerd was op de opbrengst van de PB had verstrekkende gevolgen. Dat blijkt uit tabel 3 waar we het aandeel weergeven van de drie regio’s in de opbrengst van de PB vanaf 1989. Het aandeel van Vlaanderen is steeds verder toegenomen, dat van Wallonië is gedaald tot 2006 en vooral het aandeel van Brussel is heel sterk afgenomen. Daar waar Brussel nog instond voor 14,6% van de opbrengst van de PB in 1978, is dat nu nog slechts 8,4%. Dat maakt een heel groot verschil in basisdotatie. Stel dat Brussel nog steeds 14,6% van de PB zou opbrengen (zoals in 1978), dan kregen ze nu een basisdotatie van 1,87 miljard i.p.v. de huidige 1,08 miljard.

TABEL 3: AANDEEL (%) IN DE OPBRENGST VAN DE PB VOOR DE DRIE REGIO’S 1989-2008

Jaar	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
1989	59,3	29,7	11,1
1995	61,2	28,9	9,8
2000	62,2	28,7	9,0
2002	62,7	28,3	9,0
2005	63,1	28,2	8,7
2006	63,6	27,7	8,7
2007	63,3	28,25	8,44
2008	63,28	28,31	8,41

In die zin hoort men wel eens opperen dat de vraag naar meer responsabilisering wat vreemd klinkt. Een gewest dat door het voeren van degelijk beleid haar economische groei stimuleert, en dus haar belastbaar inkomen en ontvangsten uit de PB zal zien toenemen, plukt hier nu reeds de vruchten van. De verdeelsleutel waarmee de globale dotatie verdeeld wordt zal in dat geval immers toenemen. Als er zich al een probleem stelt in termen van ‘beloning’ voor goed beleid, dan is het niet echt te wijten aan deze horizontale verdeelsleutel van de PB-dotatie, maar aan andere elementen in de Financieringswet. We komen daar op terug in paragraaf 4.3 waar we de ‘development trap’ bespreken.

Hiermee hebben we trouwens ook niet beweerd dat de toename van de belastbare basis en ontvangsten van de PB enkel en alleen het gevolg kunnen zijn van goede beleidskeuzes. Net omdat men in 1989 vond dat de belastingontvangsten slechts gedeeltelijk bepaald werden door beslissingen van de regionale overheid, maar ook kunnen afhangen van factoren die men niet onder controle heeft, werd er ook een solidariteitsmechanisme afgesproken. Dat bespreken we in de volgende paragraaf.

2.2 Solidariteitsmechanisme

Indien men in 2009 nog steeds de ‘1/3^{de}, 1/3^{de}, 1/3^{de}’-sleutel zou toepassen, dan zou de horizontale verdeelsleutel nu afgrond 55 / 39 / 6 bedragen voor de aandelen van resp. Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Maar de PB- sleutel voor 2009 bedraagt 63,3 / 28,3 / 8,4. Net om die discrepantie verteerbaar te maken voorzag de wet van 1989, naast de invoering van een responsabilisering via het ‘juste retour’ mechanisme, ook in een compensatie voor gewesten met een ondermaatse ‘fiscale capaciteit’. Dat fiscaal vermogen wordt uitgedrukt als de ontvangsten van de personenbelasting per hoofd van de bevolking. We geven de cijfers van deze PB per hoofd van de bevolking in tabel 4.

TABEL 4: AFWIJKING VAN PB ONTVANGSTEN PER HOOFD VAN HET FEDERAAL GEMIDDELDE

Jaar	België	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	PB per hoofd (€)	PB per hoofd (€)	Afwijking (%)	PB per hoofd (€)	Afwijking (%)	PB per hoofd (€)	Afwijking (%)
1989	1576	1614	2,4	1443	-8,5	1793	13,8
1990	1606	1657	3,2	1454	-9,4	1807	12,5
1995	2061	2180	5,8	1824	-11,5	2157	4,6
1996	2099	2234	6,4	1856	-11,6	2116	0,8
2000	2523	2705	7,2	2223	-11,9	2442	-3,2
2001	2639	2840	7,6	2309	-12,5	2543	-3,6
2002	2795	3023	8,2	2420	-13,4	2686	-3,9
2003	2947	3208	8,9	2539	-13,9	2757	-6,4
2004	2972	3242	9,1	2563	-13,7	2726	-8,3
2005	2935	3203	9,1	2546	-13,3	2640	-10,1
2006	2764	3038	9,9	2351	-14,9	2505	-9,4
2007	3046	3335	9,5	2657	-12,8	2628	-13,7
2008	3211	3527	9,8	2792	-13,1	2737	-14,7

De laatste lijn van tabel 4 leert bijvoorbeeld dat de gemiddelde opbrengst van de PB in België 3211 € bedroeg in 2008. Uit de vorige paragraaf weten we al dat de opbrengst hoger ligt in Vlaanderen (3527 €), en lager in Wallonië en Brussel (resp. 2792 € en 2737 €). Het is dit verschil dat gebruikt wordt om de solidariteitscomponent te berekenen in de Financieringswet.

Dat gebeurt als volgt. Eerst drukt men het verschil in PB per hoofd uit als een percentage van het federaal gemiddelde. Dat zijn de vetgedrukte cijfers in tabel 4. In Vlaanderen ligt de opbrengst van de PB 9,8 % boven het federaal gemiddelde. In Wallonië en Brussel resp. 13,1 en 14,7 % onder het federaal gemiddelde. *Per procentpunt* dat een gewest onder het gemiddelde ontvangt

het een solidariteitsbijdrage die vastgelegd is als een vast bedrag per inwoner. In 2009 was dat 18,7 € per inwoner. Wallonië krijgt dus $13.1 \times 18.7 = 245\text{€}$ per inwoner, terwijl dat voor Brussel gelijk is aan: $14.7 \times 18.7 = 275\text{€}$ per inwoner. De totale solidariteitsbijdrage wordt dan bekomen door deze bedragen per inwoner te vermenigvuldigen met het aantal inwoners van het gewest. Voor Wallonië geeft dat een bedrag van 846 miljoen €, voor Brussel 306 miljoen € dat bovenop de basisdotatie komt. De *intergewestelijke* solidariteit via de BFW bedroeg dus 1,15 miljard € in 2010. Bemerkt dat deze solidariteit tussen regio's heel verschillend is van de *interpersoonlijke* solidariteit, die loopt via de sociale zekerheid en de progressieve personenbelasting. Ook de omvang van deze laatste herverdeling is veel groter.

Het basisbedrag van 18,7 € per inwoner is het resultaat van een historisch vastgelegd bedrag, dat jaarlijks geïndexeerd wordt met de verandering in de consumentenprijsindex. Dat de indexatie beperkt blijft tot de CPI, en niet gelinkt is aan de groei van het BBP zorgt ervoor dat de solidariteitsbijdrage niet 'welvaartsvast' is. Naarmate het BBP groeit erodeert de solidariteitsterm daardoor sowieso bij onveranderde relatieve verhoudingen tussen de gewesten.

De solidariteitscomponent wordt enkel berekend voor de regio's waarvan de PB per hoofd onder het federaal gemiddelde ligt. De regio met een PB-opbrengst boven het gemiddelde (in casu Vlaanderen) ontvangt geen transfer, maar betaalt ook niet rechtsreeks. Het is de federale overheid die instaat voor de financiering van de solidariteitsbedragen van de Financieringswet. Daarom noemt men het solidariteitsmechanisme 'verticaal'. Een andere mogelijkheid zou zijn van de rijke regio's rechtstreeks te laten betalen voor de armere regio's. In dat geval spreekt men van een horizontaal solidariteitsmechanisme.

In tabel 4 geven we niet alleen de afwijkingen van de opbrengst van de PB voor 2008, maar ook voor de twintig jaar daarvoor. Vooral de instorting van de fiscale capaciteit in Brussel is daarbij spectaculair zichtbaar, van +13,8% in 1989 tot -14,7% in 2008. Aangezien de transfer toeneemt met elk procentpunt dat een regio verder onder het federaal gemiddelde ligt, heeft dit geleid tot een sterke toename van de solidariteitsbijdrage voor Brussel: in 1997 kreeg Brussel voor het eerst 3 miljoen €, in 2003 reeds 101 miljoen en in 2007 en 2008 resp. 165 en 259 miljoen €.

Het ligt in de aard van solidariteit dat het bedrag toeneemt naarmate een regio verder onder het gemiddelde valt. Maar de keerzijde daarvan is dat het solidariteitsbedrag afneemt wanneer een gewest erin slaagt de kloof in ontvangsten uit de PB te dichten of te verkleinen. In sommige gevallen kan de afname van de solidariteitsterm, de toename van de basisdotatie (t.g.v. de toename in de verdeelsleutel die we hierboven bespraken) teniet doen. In dat geval spreekt men van een 'development trap': een gewest dat het beter doet dan voorheen krijgt nu minder middelen toegestopt. We bespreken dit effect, en de mate waarin het speelt, in paragraaf 4.3.

2.3 *Negatieve term*

De gewesten heffen ook eigen, regionale, belastingen. Momenteel bestaan die regionale belastingen uit 12 belastingen, gaande van successie- en registratierechten tot belastingen op transport en gokspelen. Deze belastingen worden geheven op een belastbare basis die exclusief gereserveerd is voor het gewest, wat betekent dat enkel het gewest deze belastbare basis kan belasten. Dat staat in contrast met belastingbevoegdheid voor de gewesten op een gedeelde belastbare basis die dan zowel door bijvoorbeeld de federale overheid, als door het gewest belast

wordt. Het splitsen van de personenbelasting in een federaal en een regionaal deel zou zo een voorbeeld zijn van een gedeelde belastbare basis.

Het pakket van eigen regionale belastingen werd gaandeweg uitgebreid. Ook tijdens de Lambermont staatshervorming van 2001 werden de belastingbevoegdheden van de regio's aanzienlijk uitgebreid door belastbare basissen over te dragen van de federale naar de regionale overheden. Daardoor namen de eigen gewestelijke inkomsten aanzienlijk toe, met als keerzijde daarvan een afname van de federale inkomsten. Bij ongewijzigde bevoegdheden zou het dan logisch geweest zijn de basisdotatie te verminderen. Men heeft er echter voor geopteerd om de belastingopbrengsten die vroeger voor de federale overheid waren, en nu terecht kwamen bij de gewesten, op een andere manier te compenseren, nl. via een terugstorting door de regio's van de veronderstelde opbrengst van die overgedragen belastingen. Omdat het hier een terugstorting betreft spreekt men van de 'negatieve term'.

Dit terug te storten bedrag is relatief omvangrijk. In 2010 bijvoorbeeld gaat het om 4,2 miljard €, waardoor de basisdotatie die 37,4% van de opbrengst van de PB bedroeg, nu verminderd wordt tot 25,2%. Het bedrag van de negatieve term is gebaseerd op de historisch vastgestelde gemiddelde opbrengst van de overgedragen belastingen in de drie jaren vóór ze werden overgedragen. Sindsdien wordt dat bedrag elk jaar geïndexeerd volgens de CIP en 91% van het BBP. Wat een regio moet terugstorten heeft dus niet rechtsreeks te maken met de feitelijke opbrengst van die belastingen.

In Tabel 5 geven we voor elke regio de negatieve term weer in een overzichtstabel met de basisdotatie, de solidariteitsterm en de negatieve term. We drukken de bedragen zowel uit in miljoen €, als per inwoner van het gewest.

TABEL 5: DOTATIES VOOR DE GEWESTEN IN MILJOEN € IN 2010 EN PER HOOFD VAN DE BEVOLKING

	Vlaanderen	Wallonie	Brussel	Totaal
<i>in miljoen €</i>				
Basis Dotatie	8146	3620	1077	12843
Solidariteit	0	846	306	1152
Negatieve term	-2587	-1093	-500	-4180
Totaal	5559	3391	883	9815
<i>per hoofd van de bevolking (in €)</i>				
Basis Dotatie	1322	1047	1027	1204
Solidariteit	0	245	292	108
Negatieve term	-420	-316	-477	-392
Totaal	902	976	842	920

Tabel 5 toont duidelijk aan dat de negatieve term verschillend weegt voor de verschillende gewesten. In Brussel bedraagt de negatieve term maar liefst 46,4% van de basisdotatie. Voor Vlaanderen en Wallonië is dat resp. 32 en 30%.

De tabel vat goed samen wat we hierboven hebben beschreven. Het ‘juste retour’ principe bedeeft Vlaanderen wel degelijk met een initieel hogere dotatie per inwoner. Maar het samenspel van solidariteitsterm en negatieve term zorgt ervoor dat netto Wallonië het meest krijgt per inwoner, en Brussel het minst. Daarbij moet vooral de rol van de negatieve term benadrukt worden. Zonder de negatieve term zouden Wallonië en Brussel resp. 1292 € en 1319 € ontvangen per inwoner, wat weliswaar een bijna egalisatie is van de dotatie per hoofd, maar toch geen omkering van de verhoudingen. De zeer ongunstige negatieve term voor Brussel, en de relatief gunstige negatieve term voor Wallonië zorgen ervoor dat – althans wat de gewestfinanciering betreft - Wallonië per saldo meer ontvangt dan Vlaanderen en Brussel het minst ontvangt.

3. DOTATIES VOOR DE GEMEENSCHAPPEN

Ook de gemeenschappen worden gefinancierd door dotaties. Zoals figuur 1 aangeeft komen die deels uit de personenbelasting en deels uit de BTW-middelen. Nu is de oorsprong van de middelen niet echt van belang (een euro is een euro). Het relevante onderscheid ligt in de horizontale verdeelsleutel die verschillend is voor deze twee onderdelen van de dotatie aan de gemeenschappen.

3.1 *Dotatie uit de personenbelasting*

We beginnen met de dotaties uit de PB-ontvangsten, die heel veel gelijkennis vertoont met de PB-dotatie aan de gewesten. Er is opnieuw een globale enveloppe vastgelegd die 5,8 miljard € bedraagt in 2010. Dat bedrag is het resultaat van een jaarlijkse indexatie van een historisch vastgelegd bedrag (indexatie volgens CPI en groei van het BBP).

De horizontale verdeelsleutel is ook hier de sleutel van ‘juste retour’, d.w.z. dat een gemeenschap een deel krijgt uit de globale enveloppe dat overeenstemt met haar aandeel in de opbrengst van de personenbelasting. Alleen stelt zich hier een praktisch probleem. Aangezien we in Brussel niet weten tot welke gemeenschap een belastingplichtige behoort, kan het aandeel van de Nederlandstalige en Franstalige gemeenschap in de opbrengst niet rechtstreeks berekend worden (voor de gewesten kon dat wel). Daarom werd volgende regel ingevoerd: de PB-opbrengsten van de Nederlandstalige gemeenschap zijn gelijk aan de PB-opbrengsten van het Vlaamse gewest + 20% van de PB ontvangsten geïnd in het Brussels gewest. Voor de opbrengsten van de Franstalige gemeenschap voegt men dan 80% van de Brusselse opbrengsten bij de opbrengsten van het Waalse gewest. Dit bepaalt dan de horizontale verdeelsleutel voor de gemeenschapsdotatie uit de PB.

Een belangrijk verschil tussen de dotatieregeling voor gewesten en gemeenschappen vanuit de PB is dat voor de gemeenschappen geen solidariteitsmechanisme voorzien is zoals hierboven besproken in paragraaf 2.2.

3.2 *Dotatie uit de BTW*

De dotatie uit de BTW-ontvangsten bestaat zelf uit twee componenten (zie opnieuw figuur 1). Enerzijds is er de historisch vastgelegde basisdotatie van 11,7 miljard €. Maar daar bovenop zijn er bijkomende middelen toegekend aan de gemeenschappen tijdens de zogenaamde Lambermontstaats hervorming van 2001. Die bijkomende Lambermontdotatie bedroeg 1,5 miljard € in 2010.

Ook de basisdotatie werd historisch vastgelegd maar ze evolueert anders dan de dotaties uit de personenbelasting. De indexatie verloopt immers niet enkel volgens de CPI en – vanaf 2007 – volgens 91% van de groei van het BBP, er wordt ook expliciet een ‘behoefteindicator’ opgenomen in de indexeringsformule. Aangezien de gemeenschapsmiddelen in grote mate worden aangewend voor onderwijs, gaat men ervan uit dat een groei van de schoolbevolking de gemeenschappen ook recht geeft op meer middelen. De indexering van de globale enveloppe gebeurt daarom ook op basis van wat de ‘nataliteitsfactor’ wordt genoemd. Deze factor bedraagt 80% van de jaarlijkse groei van de bevolking die jonger is dan 18. Deze nataliteitsfactor wordt eerst berekend voor de twee gemeenschappen afzonderlijk, en dan neemt men voor de indexatie van de globale enveloppe de hoogste van de twee factoren. In de praktijk was dat altijd de nataliteitsfactor van de Franstalige gemeenschap.

Ook de horizontale verdeelsleutel van de basisdotatie uit de BTW is gebaseerd op een behoeftecriterium. De globale enveloppe van 11,7 miljard wordt immers verdeeld op basis van het aantal leerlingen ingeschreven in de gemeenschap in kwestie. In 2009 bijvoorbeeld was 57% van het totale leerlingenaantal ingeschreven in scholen van de Vlaamse gemeenschap, en 43% in scholen van de Franse gemeenschap.

De bijkomende Lambermontdotatie wordt eveneens geïndexeerd volgens de CPI, 91% van de BBP-groei en de nataliteitsfactor, maar de horizontale verdeelsleutel verschilt fundamenteel. De horizontale verdeelsleutel van deze bijkomende middelen werd in 2001 vastgelegd als een gemiddelde dat voor 35% bestaat uit het ‘juste retour’ mechanisme (het aandeel in de PB-opbrengst dus), en voor 65% uit het leerlingenpercentage. Jaar na jaar werd die sleutel bijgesteld in de richting van ‘juste retour’ zodat vanaf 2012 de verdeling van de bijkomende Lambermontmiddelen voor 100% zal gebeuren aan de hand van de sleutel van de opbrengst van de PB.

4. VIER (GEPERCIPIEERDE) PROBLEMEN ROND DE BFW

In deze paragraaf bespreken we de vaakst aangehaalde problemen die, terecht of onterecht, de noodzaak van een hervorming van de financieringswet legitimeren. In het publieke debat komen in grote lijnen vier problemen steeds weer terug:

1. de BFW zuigt de federale kas leeg;
2. de BFW biedt te weinig fiscale autonomie aan de regio's;
3. de BFW responsabiliseert te weinig;
4. de BFW bevat een te grote solidariteitscomponent.

4.1 *Is de BFW een aanslag op de federale kas?*

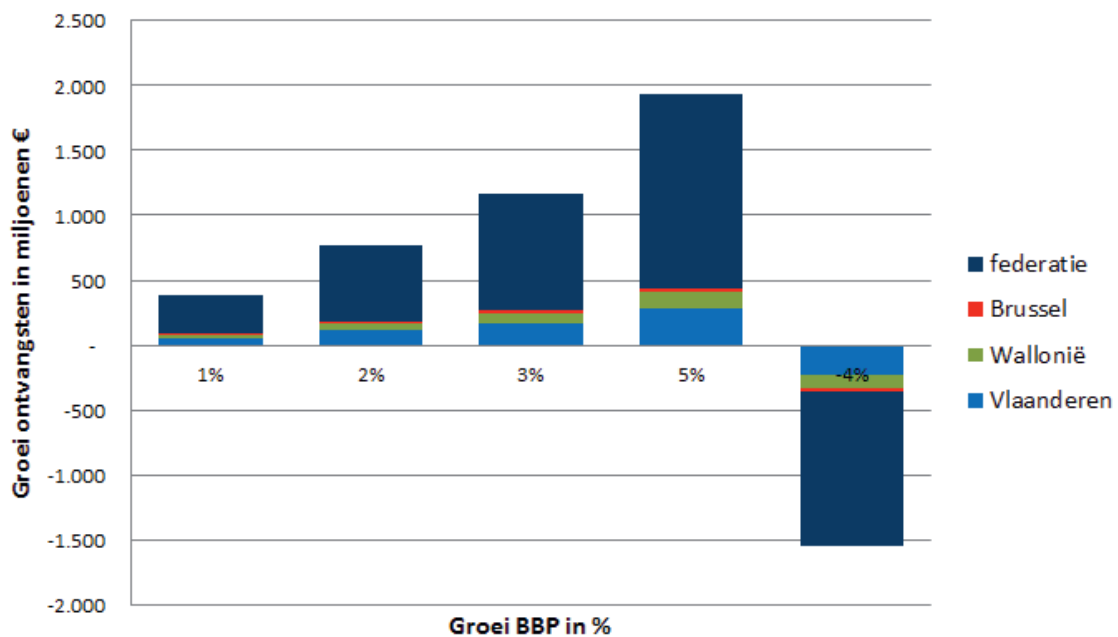
Met uitzondering van 2009 groeien de dotaties steevast doorheen de tijd omdat ze geïndexeerd worden met CPI en groei van het BBP. Maar zetten ze daardoor ook steeds meer druk op het federale budget? Het antwoord hierop is negatief. De dotaties groeien weliswaar, maar wel aan een trager tempo dan de ontvangsten uit de PB. De reden hiervoor schuilt in de progressiviteit van de personenbelasting. Die impliceert dat de gemiddelde aanslagvoet toeneemt naarmate het inkomen toeneemt. Als we rijker worden, komt een groter deel van ons belastbaar inkomen terecht in hogere belastingschijven, en neemt de belasting meer dan proportioneel toe. Als het inkomen bijvoorbeeld toeneemt met 10%, dan kan het zijn dat de te betalen belasting toeneemt met 15%. Die snellere toename wordt uitgedrukt in de 'elasticiteit' van de personenbelasting, door de toename van de te betalen belasting te delen door de toename van de belastbare basis. In ons voorbeeld bedraagt de elasticiteit dus 1,5.

Er is soms wat verwarring over de hoogte van de elasticiteit omdat men de groei van de ontvangsten van de PB kan uitdrukken t.o.v. verschillende onderliggende belastbare basissen. Zo wordt de elasticiteit m.b.t. het *belastbaar inkomen in de PB zelf* tamelijk hoog geschat, nl. rond de 1,7. Maar de elasticiteit m.b.t. de groei van het BBP ligt veel lager, rond de 1,15. Dat betekent dat, als het BBP groeit met 1%, de inkomsten uit de PB toenemen met 1,15%. In elk geval: de elasticiteit is groter dan één, en dit wordt de 'elasticiteitsbonus' genoemd. Immers, aangezien de dotaties enkel meegroeien met het BBP, en de PB-ontvangsten (iets) sneller groeien, gaat die meer-stijging in het huidige systeem volledig naar de federale overheid. We geven een vereenvoudigd voorbeeld. Stel dat de PB 30 miljard opbrengt, en de PB-dotatie 15 miljard bedraagt. De dotatie beslaat dus de helft van de opbrengst van de PB. Als het BBP nu groeit met 5% en de elasticiteit van de PB m.b.t. het BBP is 1,2, dan groeit de ontvangst uit de PB met 6% (nl. $1,2 \times 5\%$), terwijl de dotatie maar toeneemt met 5%. Van de extra opbrengst uit de PB gaat dus niet de helft, maar minder dan de helft naar de regio's.

Figuur 2 illustreert dit effect, voor verschillende BBP groeivoeten. De figuur geeft weer hoe bij elke BBP groeivoet de groei van de ontvangsten voor de federale overheid groter zal zijn dan voor de regio's (de dotaties). Dit effect wint enkel aan intensiteit naarmate het BBP aan een hogere voet groeit. Bemerkt wel dat het ook de federale overheid is die de zwaarste klappen incasseert wanneer de groei, en dus de PB-ontvangsten tegenvallen.

Wat de *techniek* van de BFW-dotaties betreft kan men dus niet stellen dat de dotaties uit de PB-ontvangsten de federale kas zouden leegzuigen, wel integendeel. Dat betekent natuurlijk niet dat er geen discretionaire beslissingen werden genomen wat de financiering van gewesten en gemeenschappen betreft, die de federale overheid geld hebben gekost. De bijkomende middelen voor de gemeenschappen, overgeheveld tijdens de Lambermont staatshervorming zijn daar wellicht het prominentste voorbeeld van. Maar de duidelijke wens van sommige Vlaamse partijen om de elasticiteitsbonus deels naar het gewest te halen (via bijvoorbeeld de split rate die we hierna nog bespreken) staat in elk geval haaks op de lippendienst die bewezen wordt aan het garanderen van de federale budgettaire positie.

FIGUUR 2: GROEI ONTVANGSTEN (IN MILJOEN €) BIJ VERSCHILLENDE GROEIVOETEN VAN HET BBP EN EEN ELASTICITEIT VAN 1,2



4.2 Biedt de BFW te weinig fiscale autonomie?

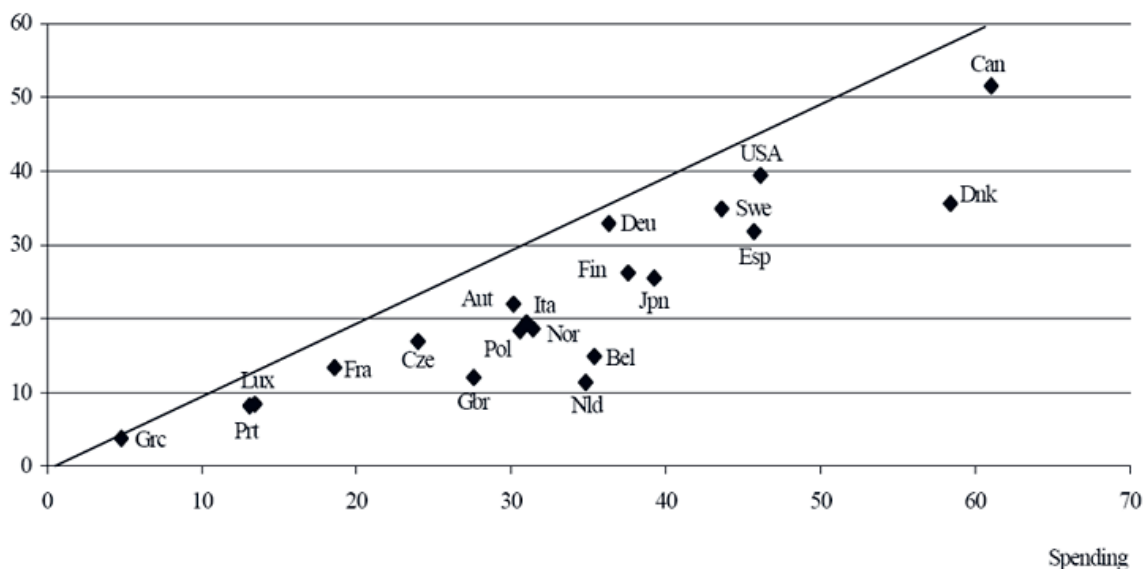
De roep naar meer fiscale autonomie, zijnde het heffen van eigen belastingen aan eigen tarieven, klinkt de laatste maanden heel luid. Vaak wordt de vraag gesteld waarom een regio bevoegdheden krijgt waarvoor ze de middelen niet zelf moet werven, maar in plaats daarvan gefinancierd wordt via dotaties. Het -voorlopige en genuanceerde- antwoord op die vraag vindt men in wat de theorie van het 'Fiscal Federalism' genoemd wordt (in het Nederlands: 'begrotingsfederalisme' omdat 'fiscal' in het engels zowel ontvangsten als uitgaven omvat en dus ruimer is dan ons begrip 'fiscaal'). Daarin wordt op basis van economische modellen en analyses nagegaan welke bevoegdheden best op welk niveau worden uitgeoefend, en welke belastingen best op welk niveau worden geheven.

Een centraal element in die theorie is dat er steeds een kloof zal zijn tussen het volume aan uitgaven dat gedecentraliseerd wordt, en het volume aan belastingen dat decentraal geheven wordt. Dat wordt de 'verticale fiscale kloof' genoemd. Als er voor 100 uitgaven, maar voor 70 eigen regionale belastingen worden geheven, dan zegt men dat er een verticale fiscale kloof is

van 30%. In het bestek van deze tekst kunnen we niet in detail ingaan op de redenen voor deze discrepantie. Ze hebben te maken met het feit dat herverdeling tussen personen, en ook macro-economische stabilisatie best op het niveau van de federatie worden uitgeoefend, en dat die argumenten minder spelen voor overheidsuitgaven dan voor de belastinginstrumenten. Ook het vermijden van belastingcompetitie speelt trouwens mee, want belastingcompetitie leidt tot minder ontvangsten en, bij gegeven voorkeuren van de burgers voor publieke goederen, daardoor tot welvaartsverliezen. Het argument van belastingcompetitie illustreert trouwens dat het onderliggende paradigma van hoe de overheid functioneert de resultaten veel meer beïnvloedt dan men soms denkt. Inderdaad, als men uitgaat van een zogenaamde Leviathan overheid die als een monster in bedwang moet gehouden worden omdat ze alles opslokt, dan wordt het argument van belastingcompetitie vaak omgekeerd uitgespeeld: belastingcompetitie kan er mee helpen voor zorgen dat de omvang van de overheid beperkt wordt.

In elk geval: de meeste van deze conclusies uit de theorie van begrotingsfederalisme zijn *kwalitatief* van aard. Dat wil zeggen: hoe groot de effecten zijn moet nog steeds empirisch ingevuld worden. Vandaar dat er ook niet zoiets is als een ‘optimale’ verticale fiscale kloof. We weten dat niet alle regionale uitgaven moeten gedekt worden door eigen regionale belastingen (een kloof van 0%), en een kloof van 100% zou geen enkele fiscale verantwoordelijkheid leggen bij het gedecentraliseerde niveau en lijkt ook niet echt goed. De vraag is alleen: wat is dan het ‘juiste’ niveau. Dat verschillende landen daar een verschillend antwoord op geven, blijkt uit figuur 3. Op de X-as staat het aandeel van de regio’s in de totale uitgaven, op de Y-as het aandeel van de regio’s in de totale belastingontvangsten. Als de beide aandelen dezelfde zijn dan bevindt een land zich op de 45°-lijn en is de verticale fiscale kloof gelijk aan 0.

FIGUUR 3: VERTICALE FISCALE KLOOF IN OECD LANDEN IN 2004



Bron: Figuur 1 in Blöchliger and King (2006)

We zien dat de positie van België inderdaad wijst op een relatief grote fiscale kloof, hoewel we ook dicht bij landen als Noorwegen en Nederland liggen. Eén van de redenen daarvoor, en meteen ook bron van een sterk verschillende appreciatie tussen verschillende politieke actoren, is

opnieuw dat de gemeenschappen geen belastingbevoegdheid hebben, maar wel heel veel uitgaven voor hun rekening nemen. Zoals we hierboven reeds aanhaalden is het onmogelijk om een belastingplichtige op gemeenschapsniveau te identificeren tenzij men in Brussel een subnationaliteit zou invoeren. Wanneer we de gemeenschappen uit de berekening halen stijgt het regionale belastingaandeel en verkleint logischerwijs de kloof. Bovendien verschilt de fiscale kloof sterk tussen de regio's onderling. Brussel heeft bijvoorbeeld de een veel kleinere verticale fiscale kloof.

In elk geval, als men de fiscale autonomie wil vergroten kan dat steeds beter gebeuren door regionale belastingen te definiëren die een belastbare basis gebruiken die uitsluitend gereserveerd is voor dat overheidsniveau. Het is vreemd dat men nog steeds denkt dat autonomie in het bepalen van de tarieven ook garandeert dat er geen interferenties meer zouden zijn wat betreft de belastingopbrengsten. Niets is minder waar als men een gedeelde belastbare basis gebruikt. Veronderstel bijvoorbeeld dat de PB gesplitst zou worden, en ook de gewesten een stuk van de belasting op arbeid zullen heffen met eigen autonome tarieven. Economische analyse bestaat er juist in het effect van deze belasting in kaart te brengen op de belastbare basis, bijvoorbeeld doordat mensen meer of minder gaan werken. Welnu, als de regio haar belastingvoeten verandert, dan zal ook de federale overheid, die haar belastingvoeten ongewijzigd liet, haar inkomsten zien veranderen door de wijziging in de belastbare basis. En vice versa natuurlijk. Om deze verticale externaliteiten te vermijden kent men best fiscale autonomie toe op niet gedeelde belastbare basissen (zie Decoster en Proost, 2011 voor een verder uitwerking van dit argument).

4.3 Ontbreekt het de BFW aan responsabilisering?

Vaak wordt het pleidooi voor meer fiscale autonomie vereenzelvigd met een pleidooi voor meer responsabilisering. Geef een regio meer eigen belastingen, en haar regering zal automatisch verantwoordelijker omspringen met de middelen die ze niet meer cadeau krijgt. Nog los van de vraag hoe sterk dit oorzakelijk verband daadwerkelijk speelt, is responsabilisering wel degelijk iets anders dan fiscale autonomie. Responsabilisering steunt op het positief verband tussen enerzijds degelijkheid van beleid resulterend in meer economische activiteit, inkomen, belastbare basis, en anderzijds de regionale ontvangsten. Zoals de voorstellen voor responsabilisering op basis van arbeidsmarktbeleid aantonen, kan dit gerealiseerd worden zonder fiscale autonomie. Anderzijds is grotere fiscale autonomie ook geen garantie op responsabilisering. Een sterk 'solidariteits'-mechanisme of gegarandeerde reddingsoperaties vanuit de federale overheid voor een regionale overheid die in budgettaire moeilijkheden zit, kunnen samengaan met het toekennen van fiscale autonomie.

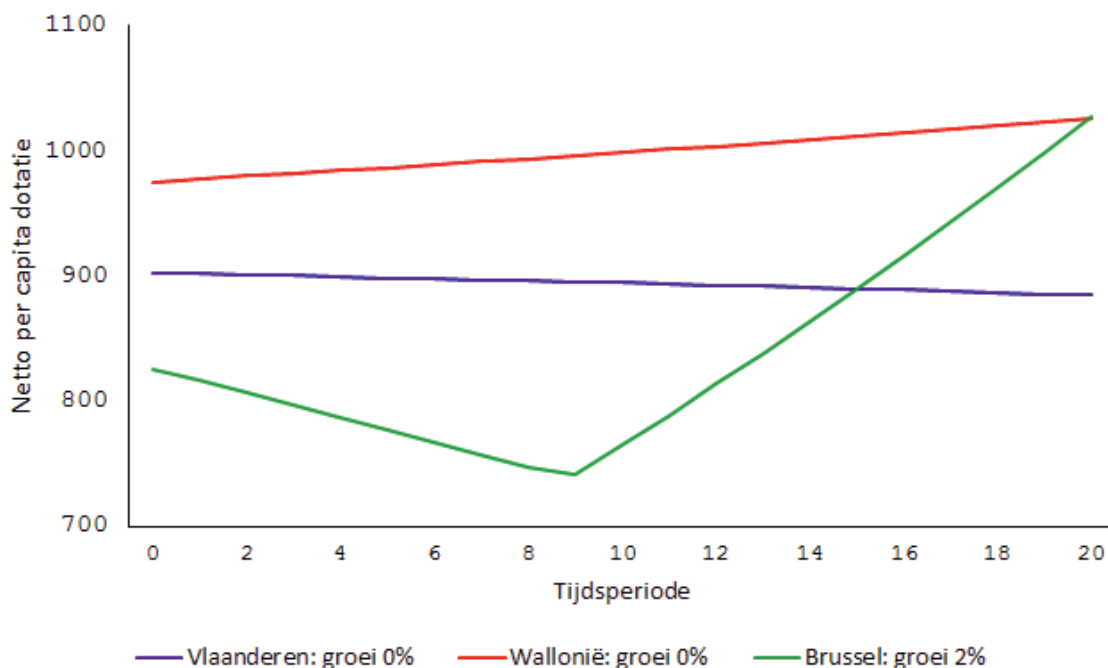
In elk geval, als men vindt dat ontvangsten uit de personenbelasting een indicatie zijn van goed beleid, en responsabilisering tot uiting wil brengen door de regionale ontvangsten daarvan te laten afhangen, dan is de huidige BFW al sterk responsabiliserend. De PB-dotatie van 15,6 miljard € (of 42,5% van de totale opbrengst van de PB) wordt immers verdeeld volgens het 'juiste retour' mechanisme. Dat betekent dat elke regio terugkrijgt uit de globale dotatie enveloppe wat ze aan PB hebben opgebracht.

Dit feit wordt soms vergeten in het licht van een anomalie in de Financieringswet die excessief veel aandacht heeft gekregen: de fameuze 'development trap' of ontwikkelingsval. Daarmee wordt bedoeld dat de regionale ontvangsten (uit de dotaties) niet noodzakelijk toenemen als de

economische activiteit in de regio toeneemt. Als dat inderdaad zo zou zijn, dan heeft een regionale overheid die enkel naar haar regionale ontvangsten kijkt er op het eerste gezicht weinig belang bij een beleid te voeren dat de economische activiteit aanzwengelt.

Dat een ontwikkelingsval zich effectief kan voordoen illustreren we met een eenvoudige simulatie in figuur 4. Over een periode van 20 jaar, vertrekkend van de gegevens van 2010 gaan we daarin na wat er gebeurt met de dotatie (per hoofd van de bevolking) in de drie regio's als we een groei van het regionale BBP veronderstellen. In het – willekeurig gekozen - voorbeeld veronderstellen we dat het regionaal BBP in Brussel groeit met 2% en dat er nulgroei is in de twee andere regio's.

FIGUUR 4: VOORBEELD VAN EEN ONTWIKKELINGSVAL



Figuur 4 laat inderdaad zien dat de groei in het Brussels Gewest er toe leidt dat de dotatie de volgende 9 jaar afneemt. Dit volgt rechtstreeks uit het solidariteitsmechanisme dat aan bod kwam in paragraaf 2.2 en dat de solidariteitsterm laat afhangen van hoe ver Brussel onder het federaal gemiddelde valt qua PB-opbrengsten. Aangezien in ons voorbeeld alleen Brussel groeit, zal die solidariteitsterm afnemen. Maar onrechtstreeks heeft het ook te maken met het feit dat de dotatie zelf niet rechtstreeks afhangt van de opbrengst van de personenbelasting.

Dat pluisen we uit in tabel 6, waar we -weliswaar enkel voor de gewesten - de drie termen van de dotatiefinanciering volgen, als de belastbare basis in het Brussel Gewest met 100 miljoen € toeneemt. De solidariteitscomponent neemt inderdaad af met 14,3. Maar minstens even belangrijk is dat de basisdotatie niet voldoende toeneemt om deze daling in de solidariteitscomponent te overcompenseren. Zoals we hierboven hebben uitgelegd is dat het gevolg van de manier waarop de basisdotatie berekend wordt. De vastgestelde ontwikkelingsval kan dus op minstens twee manieren aangepakt worden: door het solidariteitsmechanisme minder sterk te maken, maar ook door de basisdotatie anders te definiëren.

TABEL 6: VERKLARING VOOR DE ONTWIKKELINGSVAL (VOORBEELD GROEI IN BRUSSELS GEWEST)

verandering in miljoen €	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Totaal
van belastbare basis	0	0	100	0
van basisdotatie	-1,2	-0,5	9,9	8,2
van solidariteitsbijdrage	0	4,4	-14,3	-9,9
van negatieve term	-1,7	-0,7	-0,3	-2,7
van totale regionale inkomsten	-2,9	3,2	-4,7	-4,4
van federale inkomsten				31,1

Tabel 6 laat ook duidelijk zien dat in dit specifiek voorbeeld Vlaanderen haar dotatie licht ziet verminderen (zie ook de dalende lijn in figuur 4). De reden daarvoor ligt in de horizontale verdeelsleutel die iets verslechtert voor Vlaanderen als alleen Brussel groeit. We gaan hier trouwens niet in op het feit dat ook de basisdotatie voor *alle* gewesten samen gestegen is, omdat de gezamenlijke enveloppe geïndexeerd wordt met de groei van het *federale* BBP. Op die manier hangt de uiteindelijke dotatie van een gewest ook af van de economische groei van de andere gewesten. Het positieve effect van een groeiend gewest op de enveloppe zou bijvoorbeeld kunnen geneutraliseerd worden door een economische neergang in de andere gewesten. Dit probleem kan relatief eenvoudig opgelost worden door de dotaties afhankelijk te maken van het regionale BBP. Maar men zou ook kunnen overstappen naar een systeem van *gedeelde opbrengst* (revenue sharing), waar de dotatie voor een regio vervangen wordt door een vast percentage van de PB ontvangsten afkomstig uit die regio. Deze ingreep zou een directer effect teweeg brengen, omdat de regionale ontvangsten dan rechtstreeks afhankelijk worden van hun belasting-ontvangsten. Opnieuw een voorbeeld van meer responsabilisering, zonder dat daarvoor fiscale autonomie nodig is.

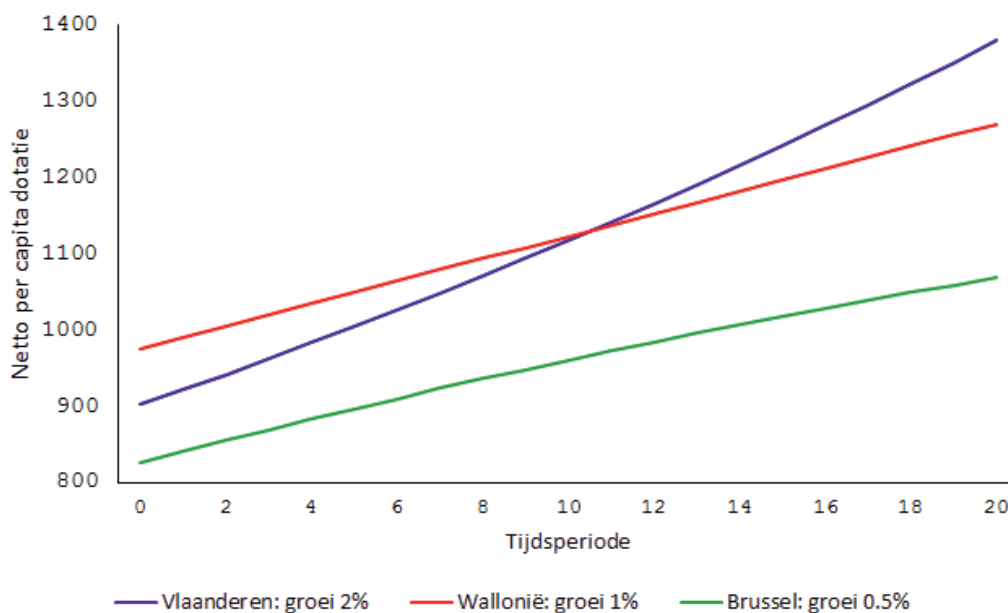
Wallonië tenslotte krijgt meer inkomsten in tabel 6, omdat het verder achterop geraakt op het federaal gemiddelde en daardoor zijn solidariteitsterm ziet toenemen. Dat de dalende lijn voor het Brussels Gewest na 9 jaar plots toch begint te stijgen heeft trouwens ook uitsluitend te maken met de solidariteitsbijdrage. De knik wordt bepaald door het tijdstip waarop Brussel even rijk wordt als het federaal gemiddelde en vanaf dan geen recht meer heeft op de solidariteitsbijdrage. Daarom verdwijnt op dat moment de development trap, en aangezien het BBP van Brussel blijft stijgen zal ook haar dotatie weer gaan toenemen. Enkel het ‘juste retour’ effect speelt nog een rol.

Het voorbeeld, dat we even goed hadden kunnen tekenen voor een Waalse groei van 2%, heeft aangetoond dat een ontwikkelingsval kan voorkomen. We hebben er ook de belangrijkste verklaringen voor gevonden. De vraag is natuurlijk hoe realistisch figuur 4 is. Dat enkel het Brussels Gewest zou groeien, en Vlaanderen en Wallonië helemaal niet, lijkt inderdaad weinig waarschijnlijk. De meeste mensen die op de ontwikkelingsval hebben gewezen gebruikten echter wel deze ‘ceteris paribus’ veronderstelling. Het voorbeeld in figuur 5, waarbij we een regionale groei veronderstellen van 2% in Vlaanderen, 1% in Wallonië en 0,5% in het Brussels Gewest,

toont aan dat de ontwikkelingsval in dit geval al verdwijnt. Het voorkomen van de ontwikkelingsval hangt dus sterk af van de specifieke groeiverschillen tussen de regio's.

Bemerk trouwens dat bovenstaande simulaties geen rekening houden met de financiering van de gemeenschappen. Simulaties zoals hierboven tonen aan dat er geen ontwikkelingsval meer is als de ontvangsten van gewesten en gemeenschappen samen bekeken worden. Dat is niet geheel onlogisch aangezien er geen expliciet solidariteitsmechanisme aanwezig is in de gemeenschapsfinanciering.

FIGUUR 5: GEEN ONTWIKKELINGSVAL BIJ REALISTISCHE REGIONALE GROEICIJFERS



We eindigen met twee methodologische opmerkingen die het belang van deze ontwikkelingsval verder nuanceren en relativeren. Ten eerste brengen bovenstaande simulaties de effecten van de financieringswet louter *rekenkundig* in kaart. Op zich is dat, gegeven de complexiteit van de interacties al een waardevolle oefening. Maar de effecten van verandering in het gedrag van de economische agenten aan de hand van een *economisch* model zitten hier niet in. Ten tweede zegt een eventueel bestaande ontwikkelingsval enkel iets over de budgettaire omgeving waarmee een regionale overheid geconfronteerd wordt. Het is nog maar zeer de vraag hoeveel van het gedrag van een regionale overheid effectief verklaard wordt door deze, weinig realistische, ontwikkelingsval. Anderzijds hoeven deze opmerkingen een correctie van de BFW op dit vlak niet tegen te houden. Er is geen reden waarom we zelfs een weinig waarschijnlijke ontwikkelingsval niet zouden verwijderen bij een hervorming van de BFW.

We onthouden dat fiscale autonomie en responsabilisering duidelijk twee verschillende zaken zijn, en dat de 'development trap' de reeds fel ingebouwde responsabilisering van de 'juste retour' kan ondergraven. Maar dat dit effect eerder uitzondering is dan regel, en eenvoudig zou kunnen verholpen worden.

4.4 Bevat de BFW teveel solidariteit?

In de vorige paragraaf speelde het solidariteitselement in de financieringswet een belangrijke rol. We wezen er reeds op dat een eventuele ontwikkelingsval zeker niet enkel met de solidariteitsterm te maken heeft, maar steeds de resultante is van het samenspel van deze term met de link tussen basisdotatie en economische groei. Dat betekent natuurlijk niet dat men de omvang van de solidariteitsterm en de manier waarop die gemoduleerd is in de BFW niet ter discussie zou kunnen stellen. Wel integendeel. Het is het element *par excellence* waarover men een politieke beslissing moet nemen, net omdat het over solidariteit gaat.

Niet zelden wordt inderdaad geopperd dat de solidariteitsterm de regio's die ervan genieten overdadig compenseert. We onderzoeken deze uitspraak in tabel 7 waar we de per capita ontvangsten van een regio vergelijken met het federaal gemiddelde. We doen dat voor variërende niveaus van de solidariteitsterm. De eerste lijn van de tabel geeft de huidige situatie weer, waar een regio per procentpunt afwijking onder het federaal gemiddelde van de PB-ontvangst een tegemoetkoming krijgt van 18,7 € per inwoner. De onderste lijn geeft het resultaat wanneer we deze solidariteitsterm gewoon afschaffen. De andere rijen zijn situaties ertussen (bv. de rij met 50 hanteert een solidariteitselement van 9,35 € per inwoner i.p.v. 18,7). We berekenen dan hoeveel een regio meer of minder ontvangt dan het federaal gemiddelde in twee situaties: voor en na toepassing van de negatieve term. Dat zijn de kolommen die resp. aangeduid worden met (a) en (b).

TABEL 7: AFWIJING IN PROCENTPUNT VAN HET FEDERAAL GEMIDDELDE VAN DE PER CAPITA GEWESTELIJKE ONTVANGSTEN VOOR VARIËRENDE SOLIDARITEIT

Mate van solidariteit	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
100 (huidige situatie)	0,9	-1,8	-1,4	6,2	-0,6	-10,1
90	1,7	-0,6	-2,5	4,7	-1,9	-12,1
80	2,6	0,6	-3,6	3,3	-3,2	-14,1
50 (halvering)	5,2	4,3	-7,0	-1,4	-7,4	-20,5
25	7,5	7,6	-10,0	-5,6	-11,0	-26,2
0 (afschaffing)	9,8	11,1	-13,1	-10,0	-14,8	-32,3

Noot: (a) is vóór toepassing van de negatieve term;
(b) is na toepassing negatieve term

De vet gedrukte cijfers in de eerste rij tonen wat er aan de hand is en wat sommigen bedoelen met 'pervers effect' als ze over de BFW spreken. In de huidige situatie zijn de regionale ontvangsten per hoofd van de bevolking 6,2% hoger dan het federaal gemiddelde in Wallonië. In Vlaanderen zitten ze 1,8% onder het federaal gemiddelde en in Brussel zelfs 10,1%. De perversiteit verwijst naar het feit dat zonder solidariteit (onderste lijn van de tabel)

Vlaanderen 11% meer zou krijgen dan het federaal gemiddelde en Wallonië 10% minder. Het lijkt er inderdaad op dat we hier een voorbeeld hebben van “te solidair, niet meer fair”.

Wat de tabel echter ook aantoont is dat deze omkering van de posities tussen Vlaanderen en Wallonië ook te maken heeft met de negatieve term. Zonder de negatieve term blijft Vlaanderen net boven het gemiddelde, Wallonië en Brussel (waarvoor opnieuw bevestigd wordt dat de negatieve term heel nadelig is) er net onder. De eerste boodschap van tabel 7 is in elk geval: verhoog de doorzichtigheid van de BFW door die negatieve term af te schaffen. Maar anderzijds kan (en hoeft) ook niet ontkend (te) worden dat ook in kolommen (a) van de tabel de omvang van de solidariteitscomponent dermate is dat het verschil in regionale ontvangsten via de ‘juste retour’ nagenoeg volledig wordt uitgevlakt. De solidariteitsterm doe wat ervan verwacht wordt, namelijk verschillen verkleinen, maar een politieke discussie over de vraag of we de verschillen wel helemaal moeten uitvegen, lijkt opportuun en is ook tamelijk eenvoudig uit te leggen.

Minder eenvoudig is te voorspellen wat het uiteindelijke effect is van het verminderen van de solidariteit. Ook hier geven onze berekeningen enkel rekenkundige effecten weer, en geen effecten van eventueel verandering van economische beleid - en ten gevolge daarvan economische ontwikkeling - als reactie op deze verminderde solidariteit. Het minste dat daarover kan gezegd worden is dat er nogal wat onenigheid bestaat onder economen over de grootte van een eventueel dergelijk effect.

5. WELKE OPLOSSINGEN ZIJN ER IN DE MAAK OF IN OMLOOP?

Voorstellen tot verandering van de financieringswet als ‘oplossing’ benoemen hangt natuurlijk af van wat men als probleem percipieert.

5.1 *Responsabilisering*

Zoals we hierboven uitgebreid beschreven hebben kan men moeilijk stellen dat de huidige BFW geen responsabilisering bevat. De dotatie uit de personenbelasting wordt verdeeld als ‘juste retour’. Dat betekent dat een toename van de belastbare basis in een regio ‘terugverdiend’ wordt via hetzij een hogere horizontale verdeelsleutel (als de andere regio’s minder sterk groeien), hetzij via de toename van de dotatie die geïndexeerd wordt met de federale groei. Nog meer dergelijke responsabilisering betekent dus dat men ook de andere grote dotatie, deze voor de gemeenschapsfinanciering uit de BTW, via die verdeelsleutel van de PB zou moeten verdelen. Dat is trouwens gebeurd voor de bijkomende Lambermontmiddelen. De vraag die voorligt is dus of men als horizontale verdeelsleutel eigenlijk liefst uitsluitend met de PB-sleutel zou werken, dan wel of er ook ruimte blijft om een behoeftecriterium zoals bevolking (al dan niet schoolgaand) of oppervlakte (al niet meer in gebruik) in rekening te brengen.

We zagen dat er wél een mogelijkheid bestaat dat een ‘development trap optreedt’ en dat de dotatie van één regio afhankelijk is van de groei van een andere regio. Het probleem van de ontwikkelingsval heeft te maken met de hoogte en modulering van het solidariteitslement. Hoe hoog die solidariteit moet zijn en hoe men de draagkracht van een regio meet, zijn in essentie normatieve vragen. Temeer omdat men best erkent dat de wetenschappelijke evidentie over de relatie tussen enerzijds de hoogte van deze solidariteit en het gedrag van de ontvangende

overheid op zijn minst zwak te noemen is. Het blijft verbazen dat net aan dit solidariteitselement van de BFW weinig aandacht werd besteed in de discussies van de laatste maanden. In sommige voorstellen wordt wel gewag gemaakt van de overgang van ‘opbrengst van de personenbelasting’ naar ‘belastbaar inkomen’ als maatstaf voor draagkracht. Maar dat is geen echt fundamentele verandering.

De onderlinge afhankelijkheid van de grootte van de dotaties via de horizontale verdeelsleutel, zou men kunnen oplossen door de horizontale verdeelsleutel overboord te gooien en de dotatie voor een bepaalde regio te indexeren met de groei van die specifieke regio. Alleen moet dan wel die basisdotatie op een bepaald punt in de tijd worden vastgelegd. Dit voorstel staat niet ver af van de ‘revenue sharing’ die we in de volgende paragraaf bespreken.

5.2 *Grootte van de dotatie*

Figuur 2 maakte heel duidelijk dat de indexering van de basisdotatie met de groei van het nominaal BBP ervoor zorgt dat de dotatie minder snel stijgt dan de ontvangsten van de personenbelasting. Net over die ‘elasticiteitsbonus’ is de laatste maanden menig robbertje uitgevochten.

Technisch kan dit makkelijk veranderd worden door de dotatie niet meer te beschouwen als een historisch vastgelegd bedrag dat doorheen de tijd geïndexeerd wordt, maar door de dotatie rechtstreeks afhankelijk te maken van de opbrengst van de personenbelasting of ook van andere inkomsten van de federale overheid. Dat noemt men ‘revenue sharing’. Men zou bijvoorbeeld kunnen vastleggen dat 42,7% van de opbrengst van de personenbelasting terugvloeit naar de regio waar die werd opgebracht. Dan hebben we in 2010 net hetzelfde effect als de basisdotatie uit figuur 1 (die immers 25,3% en 17,4% van de PB bedraagt). Maar in de toekomst zou dit systeem er ook toe leiden dat van de elasticiteitsbonus eveneens 42,7% naar de gedecentraliseerde entiteiten verhuist. De dotatie groeit nu immers proportioneel mee met de ontvangst van de personenbelasting. De horizontale verdeelsleutel wordt vanzelfsprekend overbodig, aangezien de ‘juste retour’ in dit systeem van revenue sharing geïncorporeerd is. De Duitse Länder worden in grote mate gefinancierd via deze deling van de belastingopbrengsten.

Het neveneffect hiervan is natuurlijk dat de budgettaire ruimte voor de federale overheid kleiner wordt. Ze verliest immers een deel van de elasticiteitsbonus. In het licht van de structurele uitdagingen voor de federale begroting onder invloed van de demografische veranderingen is dit geen detail. Een tussenoplossing bestaat er daarom in van de BFW te herschrijven naar deze opbrengstdeling in plaats van een vaste dotatie, maar voor een niet onaanzienlijke overgangperiode, de elasticiteitsbonus nog volledig te reserveren voor terugbetaling van de overheidsschuld (een soort nieuw Zilverfonds dus).

Dit systeem van opbrengstdeling versterkt nog de responsabilisering die reeds in de ‘juste retour’ van de horizontale verdeelsleutel aanwezig was. Alleen... dit is natuurlijk geen fiscale autonomie. De belastingvoeten blijven vastgelegd door de federale overheid, net als de bepaling van de belastbare basis, de aftrekken en verminderingen, enz.

5.3 Fiscale autonomie en de 'split rate'

Meer fiscale autonomie voor gedecentraliseerde entiteiten betekent dat gewesten en gemeenschappen zélf de parameters van bepaalde belastingen kunnen vastleggen. Voor de bestaande regionale belastingen, zoals bijvoorbeeld de registratierechten, is dat evident. Anders zou het geen regionale belasting zijn. Maar sommigen willen de fiscale autonomie ook uitbreiden tot de écht grote bronnen van overheidsinkomsten, zoals bijvoorbeeld de personenbelasting of de vennootschapsbelasting. Het argument daarvoor is dat de eigen inkomsten te klein zijn (of de verticale fiscale kloof te groot). We bespraken hierboven al dat de onmogelijkheid om de gemeenschappen belastingbevoegdheid te geven daar mee verantwoordelijk voor is.

Fiscale autonomie kan veel vormen aannemen. Gemeenten zijn bijvoorbeeld autonoom om hun gemeentelijke opcentiem vast te leggen. Die wordt berekend als een percentage bovenop de federaal te betalen belasting. Daardoor neemt die gemeentelijke belasting alle structurele kenmerken van het federale belastingsysteem over. Dat heeft voor- en nadelen. Het voordeel is dat het duidelijk is dat het de federale overheid is die bepaalt hoe sterk de tarieven stijgen met het inkomen, of welke aftrekken er worden toegekend die in mindering kunnen gebracht worden van het belastbaar inkomen. Het nadeel is dat de inkomsten van de gemeentelijke overheid mee afhankelijk van de beslissingen van de federale overheid. Zo zagen de gemeenten hun belastingontvangsten drastisch dalen bij de belastingverlaging van de Reyndershervorming. De basis waarop de opcentiem geheven werd, met name de te betalen belasting aan de federale staat, was immers met ongeveer 10% gedaald. Gemeenten die niet wilden of konden snoeien in hun uitgaven waren wel verplicht om hun opcentiemen te verhogen. Net deze interdependentie was één van de vaak aangehaalde argumenten om niet met op- of afcentiemen te werken voor de gewesten.

Immers, op dit moment kunnen de gewesten reeds op- of afcentiemen geven in de personenbelasting, en beschikken ze reeds over een zekere mate van autonomie in de personenbelasting. Die manoeuvreerruimte is weliswaar beperkt tot 6,75% van de regionale opbrengst van de personenbelasting en het gebruik van de fiscale autonomie mag er niet toe leiden dat de progressiviteit van de personenbelasting zou afnemen. De Vlaamse Jobkorting paste bijvoorbeeld in die vorm van fiscale autonomie.

Omdat deze vorm van fiscale autonomie te weinig zichtbaar is willen sommige Vlaamse partijen een echte regionale inkomstenbelasting kunnen heffen. In zijn meest uitgesproken vorm zou dit betekenen dat de regionale overheid de belastbare basis en de tarieven vastlegt, de aftrekken en verminderingen bepaalt, enz. Als de federale overheid intussen hetzelfde doet spreken we van een *gedeelde belastbare basis*. Op het eerste gezicht lijkt de afhankelijkheid van het regionale niveau van de beslissingen van het federale niveau daarmee opgelost. Maar zoals we in paragraaf 4.2 besproken hebben is dat eerder schijn dan werkelijkheid omwille van de verticale externaliteiten. Immers, in de mate een belastingvoet zelf mee de belastbare basis beïnvloedt – en dat is wat we in economische modellen veronderstellen – zal het belastingbeleid van de ene overheid toch nog altijd de ontvangsten van het andere overheidsniveau mee bepalen. Het is het delen van de belastbare basis die het grote verschil uitmaakt met de echt regionale belastingen.

Als men toch het pad wil inslaan van een eigen regionale inkomstenbelasting, dan kan dat bijvoorbeeld de vorm aannemen van het splitsen van de tarieven in een federaal en een regionaal

deel. De definitie van de belastbare basis blijft dan federaal, maar de federale tarieven worden verlaagd om plaats te maken voor een regionaal tarief. De nota De Wever stelde dergelijke regionale personenbelasting voor op basis van een split-rate, ook al was het percentage van de split nog niet bepaald. We geven een gestileerd voorbeeld in tabel 8

TABEL 8: DE FEDERALE EN REGIONALE TARIEVEN (IN %) BIJ TWEE SPLIT-RATES

belastbaar inkomen tussen	huidig federaal systeem	split rate 70/30		split rate 50/50	
		federaal	regionaal	federaal	regionaal
0 en 7900	25	17,5	7,5	12,5	12,5
7900 - 11240	30	21,0	9,0	15,0	15,0
11240 - 18730	40	28,0	12,0	20,0	20,0
18730 - 34330	45	31,5	13,5	22,5	22,5
34330 en meer	50	35,0	15,0	25,0	25,0

Bij de split 70/30 wordt het tarief van de eerste schijf, namelijk 25%, gesplitst in een federaal tarief van 17,5% en een regionaal tarief van 7,5%. Die splitsing gebeurt voor elke schijf. Daardoor blijft de tariefprogressiviteit van de personenbelasting onaangetast. In het rechterdeel van tabel 8 stellen we een 50/50 split rate voor. Op een bepaald moment in de onderhandelingen was ook een voorstel in omloop om een vast percentage van bijvoorbeeld 10% van elke schijf af te splitsen. De totale tariefprogressiviteit bleef dan eveneens onaangetast, maar de regionale belasting werd een 'flat rate' en het federale tarief werd progressiever.

Fiscale autonomie impliceert natuurlijk dat de regionale overheid later de tarieven in haar eigen kolom kan aanpassen. Daarbij gaat men ervan uit dat er beperkingen zullen worden opgelegd hoe ver men die tarieven mag laten afwijken, bijvoorbeeld door een 'slang' te bepalen die zich rond de cijfers in de kolom 'regionaal' bevindt. Bovendien zal ook hier de beperking worden ingebouwd dat de progressiviteit niet mag worden verminderd. De meeste economen zijn het er immers over eens dat de herverdeling tussen personen best op federaal niveau georganiseerd wordt, en dus dat het de federale overheid is die vastlegt hoe progressief de belastingschalen moeten zijn. De reden daarvoor is eenvoudig: het gewest met hogere belastingvoeten op rijke burgers (en dus meer herverdeling) ziet rijke burgers vertrekken en armen toestromen. Dat zet het herverdelingsbeleid zelf natuurlijk op de helling.

Indien er geen aftrekken en verminderingen of andere complexiteiten in het belastingsysteem zouden aanwezig zijn, dan zou men verwachten dat dergelijk gesplitst tarief de opbrengsten van de personenbelasting voor 70% aan de federale en voor 30% aan de regio zou doen toekomen. Bemerkt dat ook hier de elasticiteitsbonus dan verdeeld wordt tussen federaal en regionaal. Alleen is de fiscale werkelijkheid veel complexer. Om te beginnen is er al het vrijgesteld inkomen. Per individu wordt er een belastingvermindering toegekend die overeenkomt met de belasting die je zou betalen op dat vrijgesteld inkomen van 6430 € per volwassen belastingplichtige. In een eenvoudig geval van een alleenstaande zou je daar dus 25% van 6430 € of 1607,5€ belasting moeten op betalen. Vandaag wordt dat bedrag afgetrokken van je te betalen belasting. Het wordt daarom een 'fiscale uitgave' genoemd. Bij een splitsing van de personenbelasting stelt zich dan onmiddellijk de vraag welk overheidsniveau die fiscale uitgave gaat doen. Enkele het federale

voor het volledige bedrag van 1607,5 €? Maar dan is er geen vrijgesteld inkomen op regionaal niveau, en lijkt het alsof de regionale belasting minder progressief is. Of splitsen we ook dat vrijgesteld inkomen, zodat de federale belastingvermindering 1125,25 € bedraagt (17,5% van 6430) en de regionale belastingvermindering 482,25 € (7,5% van 6430)?

Voor dit eenvoudige voorbeeld lijkt dat nog te lukken, maar er stelt zich al gauw een probleem dat sommige belastingverminderingen – bijvoorbeeld voor vervangingsinkomsten - groter worden dan de te betalen belasting van dat overheidsniveau (omdat de belastingbedragen nu eenmaal kleiner zijn geworden). Daardoor kunnen die verminderingen op vervangingsinkomsten niet volledig opgebruikt worden. Om deze en – talloze - andere complicaties het hoofd te bieden stelde bemiddelaar Vande Lanotte daarom voor geen échte split-rate door te voeren, maar iets dat er op leek. De federale overheid zou eerst zelf de belasting heffen aan het volledige tarief uit de tweede kolom van tabel 8. Maar op het einde van de belastingberekening kent ze een *belastingkrediet* toe aan de belastingplichtige. Dat belastingkrediet wordt berekend op basis van de afgesplitste tarieven uit de regionale kolom in tabel 8. Daarna kan de regionale overheid zelf haar belasting heffen. Doet ze dat aan dat oorspronkelijk afgesplitst tarief, dan is er voor de belastingplichtige geen verschil. Maar ze kan ook haar autonomie uitoefenen en de tarieven veranderen. Alleen heeft dat geen invloed meer op het federale belastingkrediet.

Met dit voorstel zijn we, ongewild, wat in tegenspraak gekomen met ons uitgangspunt in de inleiding, met name dat de BFW eigenlijk best wel eenvoudig uit te leggen valt. Dat lijkt niet echt meer het geval te zijn voor wat betreft het voorstel dat op dit moment voorligt. Wellicht wordt dat onvermijdelijk als men verder de weg blijft opgaan van dat gesplitst tarief.

6. BESLUIT

De beschrijving van de huidige Bijzonder Financieringswet heeft duidelijk gemaakt:

- dat gemeenschappen en gewesten met dotaties gefinancierd worden om hun eigen regionale belastingen aan te vullen;
- dat die dotaties historisch vastgelegd zijn en minder snel groeien dan de ontvangsten uit de personenbelasting waardoor de federale overheid over de elasticiteitsbonus beschikt;
- dat de horizontale verdeelsleutel bestaat uit twee belangrijke principes: de ‘juste retour’ die een verdeling inhoudt pro rata van de opbrengst van de personenbelasting, en een verdeelsleutel op basis van leerlingaantallen voor de gemeenschapsdotaties;
- dat de ‘juste retour’ in de financiering van de gewesten gecompenseerd wordt door een (generous) solidariteitsmechanisme dat het verschil in regionale opbrengst van de personenbelasting nagenoeg wegwerkt;
- dat de negatieve term een compensatie vormt voor overdracht van fiscale bevoegdheden en sterk ten nadele speelt van Brussel.

We hebben beklemtoond dat de roep om meer fiscale autonomie niet mag verward worden met een poging om meer responsabilisering in te voeren. Een voorstel tot verbetering van de huidige financieringswet zou ons inziens volgende elementen kunnen bevatten:

- het wegwerken van de (weliswaar onbelangrijke) anomalieën die zorgen voor een mogelijke ontwikkelingsval;
- dat moet gebeuren in samenhang met een klare en transparante discussie over het niveau van solidariteit dat men wenst; hoogstwaarschijnlijk is dat niveau van solidariteit nu nogal aan de hoge kant, ook al is deze uitspraak niet gebaseerd op het vermeend effect tussen regionaal beleid en ontvangen solidariteit;
- historische elementen – die jammer genoeg weer een belangrijke rol krijgen toebedeeld in het voorstel Vande Lanotte - worden best verwijderd uit de BFW; dat geldt zeker voor de negatieve term, maar kan ook meer principieel doorgetrokken worden tot de dotaties zelf;
- die dotaties worden dan meteen best afhankelijk gemaakt van de opbrengst van de belastingen zelf, zodat we een BFW krijgen die gebaseerd is op ‘gedeelde opbrengst’;
- daarbij dient te worden nagegaan in welke mate de transfer van de elasticiteitsbonus naar de gedecentraliseerde entiteiten nog voor een bepaalde periode moet gecompenseerd worden om de budgettaire ruimte voor de federale overheid niet al te zeer te versmallen.

7. REFERENTIES

Algoed K. en Van Den Bossche, W. (2009): *De Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)*, Documentatieblad FOD Financiën, 69(2), 63-90.

Blöchliger H. and King D. (2006): *Fiscal autonomy of sub-central governments*, Working Paper 2 of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.

Decoster A. en Proost S. (2010): *Waarom de splitsing van de Personenbelasting geen goed idee is*, Leuvens Economisch Standpunt 134, Katholieke Universiteit Leuven.

DE NIEUWE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VAN DE 6^{DE} STAATSHERVORMING: WERDEN DE BELOFTEN INGELOST?

ANDRÉ DECOSTER
WILLEM SAS

November 2013



This paper was written as part of the SBO-project “FLEMOSI: A tool for ex ante evaluation of socio-economic policies in Flanders”, funded by IWT Flanders. The project intends to build ‘FLEMish MODels of Simulation’ and is joint work of the Centre for Economic Studies (CES) of the Katholieke Universiteit Leuven – the Centre for Social Policy (CSB) of the Universiteit Antwerpen– the Interface Demografie of the Vrije Universiteit Brussel – the Centre de Recherche en Économie Publique et de la population (CREPP) of the Université de Liege and the Institute for Social and Economic Research (Microsimulation Unit) of the University of Essex.

For more information on the project, see www.femosi.be.

DE NIEUWE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET VAN DE 6^{DE} STAATSHERVORMING: WERDEN DE BELOFTEN INGELOST?

ANDRÉ DECOSTER (*)
WILLEM SAS (*)

November 2013

Abstract: Eén van de belangrijke componenten van de zesde staatshervorming is de herziening van de Bijzondere Financieringswet. De vraag om die Bijzondere Financieringswet te herzien was vaak gestoeld op heel specifieke gebreken (zoals de ontwikkelingsval) en complexiteiten die volgden uit historische ad hoc aanpassingen van de oorspronkelijke wet uit 1989 (zoals de Lambermont-turbo of de negatieve term). Een grondige schoonmaak was daarom zeker op haar plaats.

Anderzijds sloot de Financieringswet in haar architectuur van 1989, in tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt, goed aan bij de aanbevelingen vanuit de economische theorie van begrotingsfederalisme (bekend onder de naam Fiscal Federalism). In die zin was de vraag om de Financieringswet te herzien in essentie een politieke vraag. Daarom kozen we er in deze tekst voor om de nieuwe financieringswet te beoordelen binnen een kader dat kan bogen op een breed gedragen politieke consensus: de “12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW”. Die werden immers overeengekomen door alle – op dat moment – onderhandelende partijen in 2010. Bovendien stroken die principes ook met de voorschriften uit de economische theorie van het federalisme.

Binnen dat evaluatiekader worden de principes één voor één getoetst. Is de fiscale autonomie toegenomen? Zo ja, met hoeveel en hoe? Is de responsabilisering toegenomen? En wat met de solidariteit? Leidt die nog steeds tot –een al dan niet vermeende – ontwikkelingsval? En zijn ander ‘perverse effecten’ nu weggegomd? We schetsen ook een beeld van winnaars en verliezers en integreren het in de zomer van 2013 toegevoegde luik betreffende de bijdrage van de gefedereerde entiteiten tot de consolidatie van de gezamenlijke overheidsfinanciën. We berekenen de effecten met ons simulatiemodel SAFIRE.

We besluiten dat de herziening van de Bijzondere Financieringswet is geslaagd. Niet enkel op basis van de economische theorie van het federalisme, maar ook gegeven de politieke randvoorwaarden die zich vertaalden in de 12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW.

* Centrum voor Economische Studiën, Katholieke Universiteit Leuven

SAMENVATTING¹

In deze tekst beoordelen we de nieuwe Financieringswet op basis van de definitieve parameters en de nu voorliggende wetteksten. In vergelijking met het Vlinderakkoord van oktober 2011 zijn die nog grondig bijgestuurd. De onderhandelaars hielden rekening met intussen gewijzigde economische omstandigheden en recentere beschikbare informatie. Maar ze voegden vooral een luik toe met de bijdrage van gewesten en gemeenschappen tot de lange termijn houdbaarheid van de gezamenlijke overheidsfinanciën. Die bijdrage werd geïntegreerd in de nieuwe Financieringswet en is kwantitatief belangrijk.

De vraag om de Financieringswet te herzien was in essentie een politieke vraag. Daarom hebben we ervoor gekozen de nieuwe financieringswet te beoordelen binnen een kader dat kan bogen op een breed gedragen politieke consensus: de “12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW”, overeengekomen door alle – op dat moment – onderhandelende partijen in 2010. Temeer omdat die principes ook stroken met de voorschriften uit de economische theorie van het federalisme. Binnen dat evaluatiekader besluiten wij dat de voorliggende nieuwe financieringswet de beloften inlost.

Is de fiscale autonomie substantieel toegenomen? (Principe 1) Ongetwijfeld. De grootteorde van de nieuw ingevoerde regionale opcentiemen op de personenbelasting vormt echt wel een ruime beleidsmarge. Voor de gewesten neemt de fiscale autonomie daardoor toe met ongeveer twee derden. Wel werden in lijn met principe 2 en 3 van de “12 basisprincipes” afspraken gemaakt om te grote uitholling van de progressiviteit en deloyale belastingconcurrentie – die makkelijk tot welvaartsverliezen leidt voor iedereen – te vermijden.

Is de responsabilisering toegenomen? (Principe 5) Jazeker. Al leggen we in de tekst uit waarom het leeuwenaandeel van deze toename niet volgt uit de grotere fiscale autonomie. Die komt immers in de plaats van een vroegere dotatie die ook al verdeeld werd volgens het ‘juste retour’ principe. Het is de nieuwe dotatie voor arbeidsmarktbevoegdheden, eveneens ‘juste retour’ verdeeld, die de responsabilisering opdrijft. Ook de pensioenbijdrage die nu door gewesten en gemeenschappen moet betaald worden voor hun eigen statutaire ambtenaren kan als responsabiliserend omschreven worden. We herhalen ook nogmaals dat de manier waarop responsabilisering gemeten wordt eigenlijk te ruw is.

Houdt men nog rekening met bevolkings- en leerlingenaantallen? (Principe 6) Jazeker. Dat betekent dat men voor de gemeenschappen ook nog dotaties gebruikt die niet volgens de fiscale sleutel, maar

¹ Onze dank gaat uit naar BELSPO (Federaal Wetenschapsbeleid) voor de financiële steun in de vorm van het project BELDEBT (Contract TA/00/39) dat ons toeliet het simulatieprogramma SAFIRE (Simulatie en Analyse van de Financiering van de REgio's) te ontwikkelen. We bedanken ook Koen Algoed, Benoît Bayenet, Anton Delbarre, Frank Vandenbroucke en Lieven Meert voor de vele gedachteswisselingen over de oude en nieuwe Financieringswet. Het spreekt vanzelf dat enkel wij verantwoordelijk zijn voor eventuele onnauwkeurigheden of fouten in deze tekst.

volgens een behoeftensleutel verdeeld worden. We leggen uit dat dit in een federatie de normaalste zaak van de wereld is. Het is de uitdrukking van de horizontale gelijkheid van alle burgers van de federatie. We verzetten ons tegen het kapittelen van dotatiefinanciering als “consumptiefederalisme” en zijn van oordeel dat deze horizontale gelijkheid ook niet moet voorgesteld worden als transfers.

Wordt de solidariteit tussen de entiteiten behouden en de perverse elementen weggewerkt? (Principe 7). Ja. Er is een nieuw solidariteitsmechanisme ingevoerd dat helder geformuleerd is. Het sluit uit dat een regio geen belang zou hebben bij economische groei omdat dan haar inkomsten zouden afnemen (de ontwikkelingsval). Het solidariteitsmechanisme is ontegensprekelijk minder genereus, zelfs rekening houdend met het welvaartsvast maken ervan. De solidariteitsdotaties slinken met 28%. Het zogenaamde “pervers effect” dat het rijkere Vlaamse gewest na toepassing van de financieringswet per hoofd minder kreeg dan het armere Waalse gewest, is verdwenen.

Is er garantie dat geen enkele deelstaat structureel verarmt? (Principe 8) en is de financiële stabiliteit van de deelstaten gegarandeerd? (Principe 9) De verandering in de ingebouwde mechanismen zelf van de financieringswet zijn in het nadeel van Wallonië en Brussel. De nieuwe financieringswet is gunstig voor het Vlaams gewest maar nadelig voor de Vlaamse gemeenschap. Per saldo doet Vlaanderen voordeel, net als de Franstalige gemeenschap. We illustreren de effecten in detail in de tekst. Wel worden al die effecten gecompenseerd bij het in voege treden van de nieuwe financieringswet begin 2015 aan de hand van wat de ‘sokkel’ of ‘overgangsmechanisme’ genoemd wordt. Dus kan geen enkele entiteit beweren dat ze wint of verliest in startjaar 2015. Die compensatie blijft geldig tot 2025 (weze het nominaal bevroren, dus zonder aanpassing voor inflatie), en wordt afgebouwd tijdens de volgende periode van tien jaar.

Onze dynamische simulaties tot 2030 tonen het grote belang van dit overgangsmechanisme (figuur 10). Eens dit minder begint door te wegen vanaf 2025, neemt het structurele verlies voor het Waalse gewest weer gestaag toe. De keerzijde van dit effect is logischerwijs dat de initiële winnaars bij de nieuwe BFW, zijnde Vlaanderen en de Franse gemeenschap, hun winst bestendig zien op lange termijn. Dus ook na toepassing van de sokkel. De integratie van de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage veranderen dat beeld grondig (figuur 12). De broodnodige herfinanciering van Brussel mist zijn doel niet, en levert het hoofdstedelijk gewest 370 € winst per hoofd op in 2030. Vlaanderen boet 63€ per hoofd in omwille van een bijdrage aan de pensioenfinanciering van haar ambtenaren, wat ook de verklaring is voor het verlies van de Franstalige gemeenschap. Samengenomen kloppen Wallonië en de Franse gemeenschap zo op een verlies af van 110 € per hoofd in 2030.

Bij dergelijke ‘winst en verlies’-plaatjes, die populair zijn in het publieke debat, moeten minstens drie belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is een burger in een federatie lid van meerdere entiteiten. Een Vlaming behoort én tot het Vlaamse gewest, én tot de Vlaamse gemeenschap én tot de Belgische federatie. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend mutatis mutandis ook voor een Waal, een Franstalige of een inwoner van Brussel. Ten tweede zijn de projecties voor de

toekomst inherent en onvermijdelijk onzeker. In de appendix bij deze paper hebben we uitgebreid de gebruikte elasticiteit van de personenbelasting gemotiveerd, maar daarmee is de discussie daarover – terecht – niet beslecht. En ten derde bestaat het gevaar dat men uit het oog verliest dat de onderhandelaars heel expliciet gestreefd hebben om globaal, dus rekening houdend met àlle elementen samen, een uitkomst te bereiken die neutraal is voor de verschillende entiteiten. Het is heel gemakkelijk om één specifieke entiteit als verliezer voor te stellen door winst en verlies te berekenen voor één afzonderlijke component van wat uiteindelijk een heel fijn afgestelde calibratie-oefening is. Wie het volledige plaatje bekijkt komt steeds weer uit bij een beeld waarin er tussen de gedecentraliseerde entiteiten weinig verschil is. Wel is er een belangrijke bijdrage tot consolidatie van de overheidsfinanciën door gewesten en gemeenschappen, wat we beschrijven aan de hand van de volgende basisprincipes.

Wordt de leefbaarheid van de federale staat verzekerd? (Principe 4) en wordt het evenwicht van de globale overheidsfinanciën bewaard? (Principe 11). Er wordt in elk geval een ernstige poging ondernomen. Die is gestoeld op de redenering dat, als de federale overheid in deze historische zesde staatshervorming opnieuw een groot pakket primaire uitgaven doorschuift naar gewesten en gemeenschappen, haar eigen manoeuvreerruimte om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren eveneens afneemt. Er wordt daarom een substantiële bijdrage van gewesten en gemeenschappen ingebouwd in de overeengekomen bedragen van de dotaties en in de groeivoeten van die dotaties doorheen de tijd. De federale overheid komt dankzij deze consolidatie uit op een winst van 438 € per hoofd in 2013, goed voor 0,75% van het BBP in dat jaar. De horizontale verdeling van die inspanningen tussen Vlaanderen, Wallonië, de Franstalige gemeenschap en Brussel lijkt ons heel evenwichtig. Ze valt iets zwaarder uit voor Wallonië. Iets minder zwaar voor de Franstalige gemeenschap (figuur 15).

Houdt men rekening met de specifieke situatie in Brussel Hoofdstad en zijn sociologische realiteit? (Principe 10) Jazeker, door de specifieke dotatie voor Brussel, zoals we hierboven reeds vermeld hebben.

Is de pertinentie van de simulaties geverifieerd? (Principe 12) Dit twaalfde principe toetsen we niet expliciet in deze voorliggende tekst. In zoverre dit principe duidelijk te interpreteren valt, en op basis van de beschikbare informatie, zijn we er van overtuigd dat de onderhandelaars over een uitermate competent team van experts van Nationale Bank en Federaal Planbureau beschikten die op basis van hun standaardmodellen de nieuwe financieringswet konden simuleren tegen de achtergrond van verschillende macro-economische scenario's. We hopen ook zelf bij te dragen tot de toetsing van dit principe door met ons eigen simulatiemodel SAFIRE onafhankelijk de effecten door te rekenen en ze hier te rapporteren. Bij gebrek aan een eigen macromodel beschouwen wij daarbij het macro-economisch scenario wel als gegeven.

Tenslotte voegen we er zelf nog een dertiende criterium aan toe: de vraag naar meer transparantie. Het komt als dusdanig niet expliciet voor in het lijstje van de "12 basisprincipes", maar werd vaak als ambitie geformuleerd in de aanloop naar de herziening van de financieringswet. Misschien is dit

dertiende principe inderdaad nog het moeilijkst om aan te vinken als “voldaan”. Er werden zeker vereenvoudigingen ingevoerd: de vele kleine dotaties die gegroepeerd werden en de negatieve term die werd afgevoerd. Maar het blijft een uitdaging om beleidskeuzes van niet zuiver proportionele regionale opcentiemen op de personenbelasting te communiceren aan de burger. Anderzijds zijn we het oneens met de opmerking dat regionale opcentiemen, zeker van deze omvang, slechts ‘schijn-fiscale autonomie’ zouden inhouden. De ruimte voor proportionele verlagingen is groot, en ook proportionele verlagingen van een belastingvoet ressorteren – indien men dat zou willen – grote effecten op de herverdelende kracht van een belastingsysteem.

We besluiten dat de herziening van de Bijzondere Financieringswet is geslaagd. Niet enkel op basis van de economische theorie van het federalisme, maar ook gegeven de politieke randvoorwaarden die zich vertaalden in de 12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW. Maar net die zelfde politieke randvoorwaarden kunnen er voor zorgen dat binnen afzienbare tijd de BFW opnieuw in vraag gesteld wordt. Met geduld als metgezel van de wijsheid, hopen we dat de nieuwe financieringswet op zijn minst een kans krijgt om de tand des tijds te doorstaan.

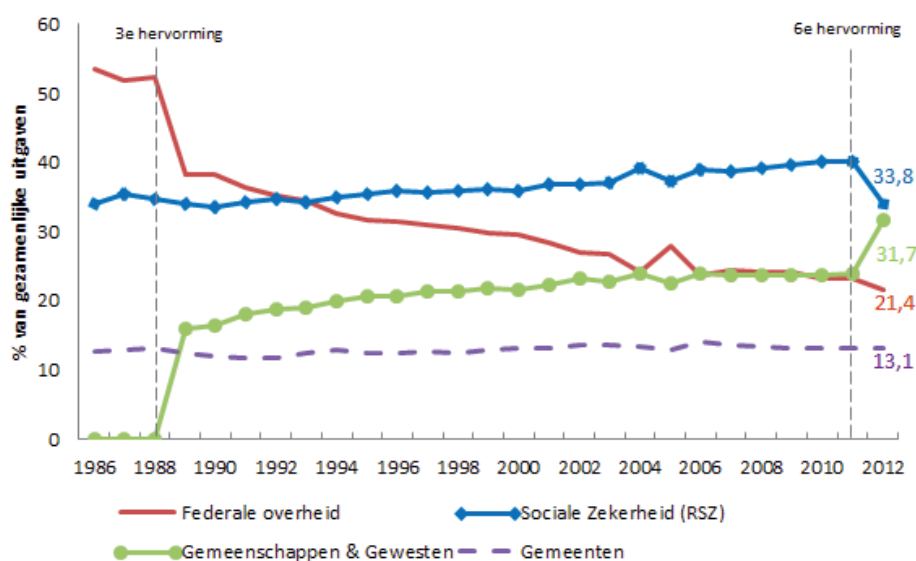
1. INLEIDING

'Ook vandaag nog bespreekt de regeringstop de financiering van een reeks naar de Gewesten en Gemeenschappen overgeheveldde bevoegdheden: de invulling in cijfers dus van eerder genomen beslissingen...de regeringstop wil uiterlijk woensdag het resultaat van deze besprekingen voorleggen aan een bijzondere (sic) ministerraad'

(De Standaard, 10 december)

Zoals het voorlaatste woord in dit citaat laat vermoeden, gaat het hier niet over de invulling van het Vlinderakkoord gesloten in 2011. De quote dateert uit 1988 toen de laatste loodjes van een derde, ingrijpende staatshervorming werden gelegd. De huidige zesde staatshervorming heeft veel gemeen met de derde uit 1988. Ze zijn beide het resultaat van een lange onderhandelingsperiode. Maar figuur 1, waar we voor elk beleidsniveau het aandeel in de uitgaven van de gezamenlijke overheid uitzetten doorheen de tijd, illustreert dat vooral op dit vlak de derde en de zesde staatshervorming met hetzelfde adjectief beschreven kunnen worden: historisch.

FIGUUR 1: AANDEEL IN GEZAMENLIJKE UITGAVEN (IN %) PER OVERHEIDSNIVEAU



Figuur 1 vat in een notendop de essentie van een staatshervorming samen: bevoegdheden en dus ook uitgaven, wisselen van niveau. De impact van o.a. de integrale overheveling van het onderwijs naar de Gemeenschappen in 1989 springt in het oog, maar ook de vierde (1993) en vijfde (2001)

staats Hervormingen spelen gradueel hun rol. Vanuit het oogpunt van de overgedragen budgettaire massa echter, valt de hervorming van 1988 met stip de meest historische te noemen.²

Maar de huidige zesde staats hervorming wordt al even historisch als we als maatstaf het verschil in uitgaven tussen het federale en regionale niveau hanteren. Wanneer deze staats hervorming vanaf 2015 in voege zal treden, worden de uitgaven van gewesten en gemeenschappen voor het eerst veel belangrijker dan de federale uitgaven.³ Het aandeel van de federale overheid neemt af tot 21,4% van de gezamenlijke uitgaven, terwijl dat van gewesten en gemeenschappen oploopt tot 31,7%. Economisch getinte bevoegdheden zoals aspecten van het arbeidsmarktbeleid (activering, doelgroepenkortingen,..), fiscaal beleid (woonbonus, dienstencheques,..) of het grootstedenbeleid verhuizen naar het gewestelijk niveau. De gemeenschappen krijgen nog meer persoonsgebonden bevoegdheden, waaronder kinderbijslag en elementen van gezondheids- en ouderenzorg. Beide ingrepen maken de zesde staats hervorming trouwens om een tweede reden historisch: voor het eerst komt ook de Sociale Zekerheid in het vizier van de decentralisering. Aangezien iets meer dan 75% van de overgedragen middelen valt onder de RSZ paraplu, neemt het aandeel van de sociale zekerheid dan ook significant af tot 33,8%.⁴

De zesde staats hervorming doet de uitgaven van gewesten en gemeenschappen in 2015 toenemen met 18,9 miljard: van 45,8 tot 64,7 miljard.⁵ Het kon dan ook niet anders of deze hervorming ging hand in hand met het aanpassen van de Bijzondere Financieringswet (verder afgekort tot BFW). Deze wet bepaalt op welke wijze de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen gefinancierd worden, of nog, hoe de uitgaven betaald worden.

Nu de definitieve parameters bekend zijn en de wetteksten geschreven, lijkt ons de tijd rijp om een uiteindelijk oordeel te vellen over deze nieuwe BFW. Wat we met deze tekst betrachten is tweëerlei. Ten eerste willen we het beeld dat we schetsten in Decoster en Sas (2012) updaten met de meest recente informatie en bijkomende elementen sinds dat Vlinderakkoord. Maar ten tweede, en dat is

² In de nationale rekeningen werden de begrotingen van gewesten en gemeenschappen pas in 1989 gescheiden van de federale begroting. Om die reden blijft de groene lijn in figuur 1 hangen op het nulpunt tot 1989, ook al bedroegen de feitelijke uitgaven door gewesten en gemeenschappen in dat jaar reeds 5,2% van de gezamenlijke uitgaven.

³ Om in figuur 1 een zo precies mogelijk effect van de hervorming weer te geven hebben we de actuele waarde voor 2012 van de in 2015 over te hevelen bedragen toegepast op de bedragen van de nationale rekening van 2012.

⁴ Wellicht zullen de geregionaliseerde elementen van de sociale zekerheid in de Nationale Rekeningen geboekt blijven onder het RSZ luik van de nationale rekeningen. Daardoor zal, in tegenstelling tot wat wij illustreren in figuur 1, deze beweging niet te zien zijn in de feitelijke statistieken van de Nationale Rekeningen.

⁵ Alle bedragen, tenzij anders aangegeven, volgen uit een totale beschouwing van de nieuwe financieringswet. Dus inclusief overgangsmechanisme, pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen (zie verder).

nieuw, willen we het definitieve voorstel van BFW aftoetsen aan de “12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW”, overeengekomen door alle - op dat moment - onderhandelende partijen in 2010.⁶ We gaan er daarom van uit dat deze basisprincipes een breed gedragen politieke consensus belichamen. Op zich zou dit al volstaan als evaluatiecriterium. Maar deze principes stroken ook met de economische theorie van het federalisme, en zijn derhalve ook vanuit economisch-theoretisch perspectief een zinnvolle toetssteen.

We lijsten de “12 principes” hieronder nog eens op, en geven tussen haakjes aan in welke paragraaf van de tekst we welk principe evalueren:

1. Financiële bevoegdheden van de entiteiten significant verhogen (*paragraaf 3*);
2. Deloyale fiscale concurrentie vermijden (*paragraaf 3*);
3. Behouden van de regels inzake de progressiviteit van de personenbelasting (*paragraaf 3*);
4. Verzekeren van de leefbaarheid van de federale staat en behoud van zijn fiscale prerogatieven (*paragraaf 3 en 8*);
5. De responsabilisering van de deelstaten in verband met hun bevoegdheden en hun gevoerde beleid versterken (*paragraaf 4 en 5*);
6. Rekening houden met bevolkings- en leerlingenaantallen (*paragraaf 4 en 5*);
7. Behouden van de solidariteit tussen de entiteiten en wegwerken van de perverse elementen uit de huidige financieringswet (*paragraaf 5 en 6*);
8. Geen enkele deelstaat mag structureel verarmen (*paragraaf 7*);
9. Financiële stabiliteit van de deelstaten garanderen (*paragraaf 7*);
10. Rekening houden met de specifieke situatie in Brussel Hoofdstad en zijn sociologische realiteit (*paragraaf 7*);
11. Evenwicht globale overheidsfinanciën bewaren (*paragraaf 8*);
12. Verifiëren van de pertinentie van de simulaties.

Om numerieke resultaten te bekomen hebben we de finale parameters en cijfers uit de wetteksten ingevoerd in ons rekenkundige simulatiemodel SAFIRE.⁷ De rest van deze tekst is als volgt gestructureerd. In paragraaf 3 komt de grotere fiscale autonomie aan bod. In paragraaf 4 bespreken we de toegenomen responsabilisering, en in paragraaf 5 lichten we toe hoe de solidariteit niet enkel afneemt maar ook ‘perverse’ effecten volledig uitsluit. Paragraaf 6 overloopt vervolgens kort of de nieuwe BFW nu transparanter en minder complex wordt, en paragraaf 7 gaat dieper in op de vraag of al deze wijzigingen gepaard gaan met aanvaardbare winsten of verliezen voor alle betrokken beleidsniveaus. Paragraaf 8 tenslotte stelt het totaalplaatje voor, d.w.z. inclusief de sanerings- en

⁶ Deze partijen waren: N-VA, CD&V, SP.a, Groen, Ecolo, PS, en cdH. De twaalf principes vormden ook de leidraad bij het uittekenen van de blauwdruk van de nieuwe BFW in het vlinderakkoord van 2011.

⁷ Het acroniem staat voor Simulatie en Analyse van de Financiering van de Regio’s en werd ontwikkeld binnen het door BELSPO (Federaal Wetenschapsbeleid) gefinancierde project BELDEBT (Contract TA/00/39).

vergrijzingsinspanningen die de voorbije zomer (2013) werden toegevoegd in de finale wetteksten. In die laatste paragraaf maken we ook enkele bedenkingen over de wenselijkheid en/of noodzaak van deze ‘gedecentraliseerde’ sanering. Voor een goed begrip van al deze punten beseffen we dat inzicht in de “oude” financieringswet nodig is. In eerdere publicaties hebben we uitgebreid zowel de vroegere BFW beschreven, als de veranderingen die erin worden aangebracht op basis van het vlinderakkoord van oktober 2011 (zie Decoster en Sas 2011, 2012). We herhalen deze zaken niet in deze tekst, maar geven in de volgende paragraaf een kort en bondig overzicht van de structuur van de financieringswet.

2. DE FINANCIERINGSWET IN EEN NOTEDOP

Zoals in de meeste andere federaties gebeurt de financiering van uitgaven door gewesten en gemeenschappen in de Belgische federatie op *twee* manieren. *Enerzijds* genieten regionale overheden van een zekere mate aan fiscale autonomie. Een overheid is fiscaal autonoom in de mate waarin ze de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf verzamelt via eigen belastingen. De BFW omschrijft om welke belastingen het gaat (bijv. de registratierechten, de successierechten, de verkeersbelasting), en ook hoe dat praktisch dient te verlopen. Waarom de BFW enkel fiscale autonomie toekent aan de gewesten, bespreken we in paragraaf 3.

Anderzijds krijgen regionale overheden een deel van hun middelen toegestopt vanuit het federale niveau. Dat zijn ‘dotaties’. Belangrijk hier is dat deze bedragen niet vastliggen, maar geïndexeerd worden aan inflatie en vaak ook aan economische groei. Men kan het zien als enveloppen die dikker worden naarmate de tijd vordert, en elk jaar opnieuw verdeeld worden door de federale overheid over gewesten en gemeenschappen. Voor die verdeling worden vastgelegde formules gebruikt, die gebaseerd zijn op regionale informatie die wèl kan variëren doorheen de tijd. In wat volgt noemen we die de ‘verdeelsleutels’, en onderscheiden we twee soorten.

Fiscale sleutels zijn gebaseerd op de belastingopbrengsten opgehaald binnen één bepaalde regio, meer specifiek op de personenbelasting. Dit noemt men de ‘fiscale capaciteit’ van een regio. De fiscale sleutel zelf is dan het aandeel van een gewest of gemeenschap in de *totale* opbrengst van de personenbelasting. Men is deze sleutel ook de ‘juste retour’ sleutel gaan noemen, aangezien een regio indirect terugkrijgt wat ze bijdroeg. Hoe hoger haar bijdrage aan de totale belastingontvangsten, hoe gunstiger haar sleutel, en hoe groter het stuk van de dotatiekoek dat haar toekomt. Omwille van de link met de personenbelasting worden dotaties waarop deze sleutel van toepassing is simpelweg ‘PB-dotaties’ genoemd. Waarom dit soort sleutels gebruikt wordt, bespreken we in paragraaf 4.

Behoeftesleutels ten tweede, houden rekening met bevolkingsaantallen allerhande zoals het aantal leerlingen, ouderen of jongeren binnen een regio. Hoe meer leerlingen binnen een gemeenschap bijvoorbeeld, hoe hoger de behoefte aan financiering van onderwijs. Door de onderwijsdotatie dan te verdelen volgens het aandeel van een gemeenschap in het totale, nationale leerlingenaantal komt men tegemoet aan dergelijke behoefte. De argumentatie achter dit soort dotatiefinanciering geven

we eveneens in paragraaf 4. We maken er ook duidelijk waarom deze financiering enkel bij de gemeenschappen wordt toegepast, en niet kan omschreven worden als ‘consumptiefederalisme’.

In tabel 1 geven we een overzicht van zowel de oude als de nieuwe BFW, en onderscheiden daarbij fiscale autonomie van dotaties, alsook PB-dotaties van behoefte dotaties. Ook de dotaties volgend uit het solidariteitsmechanisme nemen we op in de tabel. Deze worden uitvoerig besproken in paragraaf 5.

TABEL 1: OVERZICHT VAN DE OUDE EN NIEUWE BFW (RAMINGEN VOOR 2015 IN MILJARD €)

	Oude BFW:		Nieuwe BFW:	
	Gewesten	Gemeen- schappen	Gewesten	Gemeen- schappen
Totaal	21,82	24,00	29,14	35,54
Fiscale autonomie	9,57		21,5	
PB-dotaties	10,27	9,47	4,5	8,18
Behoefte-dotaties		13,59		27,27
Solidariteit	1,23		0,88	
Overige	0,75	0,94	2,26	0,09

Vergelijken we de vetgedrukte totaalcijfers helemaal bovenaan in de tabel, dan zien we dat de totale ontvangsten in de nieuwe BFW inderdaad aanzienlijk zijn toegenomen. De gewesten krijgen er 7,3 miljard € aan middelen bij, en de gemeenschappen 11,5 miljard €. Samen goed voor 18,86 miljard €. Op de tweede lijn van de tabel, deze van de fiscale autonomie, zien we hoe de ontvangsten uit regionale belastingen fors zullen toenemen: met 11,9 miljard €. Dit vloeien we uit in paragraaf 3. Deze toename valt trouwens te linken aan een eerste wijziging in de dotatiefinanciering, af te lezen op de derde lijn van de tabel. De oude PB-dotatie van de gewesten wordt in het nieuwe systeem immers integraal vervangen door nieuwe gewestelijke belastingen. Dat dit cijfer onder de nieuwe BFW dan toch niet nul wordt (maar 4,5), heeft alles te maken met een nieuwe dotatie toegekend aan de gewesten. Deze zal de overgehevelde arbeidsmarktbevoegdheden en fiscale uitgaven financieren, en wordt eveneens verdeeld op basis van een ‘juste retour’ sleutel.

Op de vierde lijn van de tabel vinden we de behoefte financiering terug. In het oude systeem bestond deze zo goed als volledig uit wat men de ‘BTW dotatie’ noemt, in 1989 in het leven geroepen ter financiering van het gedecentraliseerde onderwijs. In het nieuwe systeem wordt deze vorm van dotatie-financiering fors uitgebreid, dit met het oog op de nieuw overgedragen gemeenschaps-bevoegdheden inzake gezondheid, ouderenzorg en kinderbijslag. De solidariteitsbedragen daarentegen nemen af in de nieuwe BFW, een effect dat trouwens bestendig blijft doorheen de tijd zoals we zullen aantonen in paragraaf 5.

Hiermee zijn we klaar om dieper in te gaan op elk van de basisprincipes voor de wijziging van de BFW zoals we ze eerder opsomden. We beginnen met de fiscale autonomie.

3. TOENAME VAN DE FISCALE AUTONOMIE

Het eerste van de 12 principes, de roep om meer fiscale autonomie, was de uitdrukking van een belangrijke verzuchting aan Vlaamse kant. Een overheid is fiscaal autonoom in de mate waarin ze de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf verzamelt via eigen belastingen. In zowat alle federale landen genieten de gedecentraliseerde entiteiten fiscale autonomie. Maar nergens financieren de eigen belastingontvangsten het totaal aan regionale uitgaven.⁸ Dit strookt trouwens met de economische theorie van het federalisme, die goede redenen geeft waarom een fiscale autonomie van 100% inefficiënt is.⁹ Daarom moet de discussie niet gaan over de vraag of een gedecentraliseerde entiteit volledig fiscaal autonoom moet zijn, maar wel of de fiscale autonomie groter dan wel kleiner moet worden op basis van de ermee samenhangende voor- en nadelen. Dergelijke afweging sloot niet uit dat er in België wel degelijk ruimte is voor een toename aan fiscale autonomie. Dat is ook wat uitgewerkt werd in de zesde staats hervorming. Maar hoe meten we die toename?

3.1 Omvang van de fiscale autonomie

Doorgaans meet men de omvang van de fiscale autonomie door het aandeel te berekenen van de eigen, regionale belastingen in de totale regionale inkomsten. Tabel 2 illustreert deze benadering voor zowel de oude als de nieuwe BFW.

⁸ Zie Blöchliger and King (2006) voor een OESO overzicht.

⁹ Met "inefficiënt" bedoelen economen dat er "welvaartsverliezen" zouden optreden indien de fiscale autonomie 100% zou bedragen. Schaalvoordelen, het vermijden van spill-over effecten, macro-economische stabilisatie, en optimalisatie van herverdeling zijn argumenten die spreken in het *nadeel* van fiscale autonomie. Belastingcompetitie bijvoorbeeld, is een mogelijk spill-over effect waarbij een regionale overheid geen rekening houdt met de welvaart van burgers in andere regio's, zodat de welvaart van de federatie als geheel daardoor lager wordt. Over het algemeen spelen deze argumenten minder voor overheidsuitgaven dan voor belastingen. En dat zorgt ervoor dat de decentralisatie van uitgaven meestal groter is dan van belastingen. Het verschil wordt de "verticale fiscale kloof" genoemd. Een argument in het *voordeel* van meer fiscale autonomie is de grotere zichtbaarheid van het beleid bij de burger. Hierdoor zal die beter in staat zijn de slagkracht en doelmatigheid van 'zijn/haar' overheid in te schatten, en deze te belonen met een herverkiezing. Regionale overheden worden zo aangespoord om kosten-efficiënter te werk te gaan, of innovatievere pistes uit te proberen. De uiteindelijke mate aan fiscale autonomie moet daarom altijd een *empirisch* afgetoetste afweging zijn van zowel voordelen als nadelen. Dat dit niet vanzelfsprekend is blijkt ook uit de quote van twee specialisten ter zake: "*There is no established theory to serve as a guide to choosing the right level of VFG*" (Boadway and Shah 2009 p. 321).

TABEL 2: FISCALE AUTONOMIE IN DE OUDE EN NIEUWE BFW (RAMINGEN VOOR 2015 IN MILJARD €¹⁰)

OUDE	Vlaams Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen (Gewest + Gemeen.)	Waals Gewest	Franse Gemeenschap	Brussels Gewest	Totaal (Gewesten)
Dotaties	6,9	14,4	21,3	4,1	9,6	1,2	12,2
Eigen belastingen (a)	5,5		5,5	2,7		1,4	9,6
Totale inkomsten (b)	12,4	14,4	26,8	6,8	9,6	2,6	21,8
Fiscale autonomie (a)/(b) in %	44,4%		20,6%	39,3%		53,5%	43,9%
NIEUW							
Dotaties	4,2	20,9	25,1	2,7	13,3	0,9	7,8
Eigen belastingen (c)	13,0		13,0	6,1		2,4	21,5
Totale inkomsten (d)	17,2	20,9	38,1	8,8	13,3	3,3	29,3
Fiscale autonomie (c)/(d) in %	75,6%		34,2%	69,5%		71,3%	73,3%
TOENAME FISCALE AUTONOMIE							
in procentpunt	31,2%		13,6%	30,3%		17,8%	29,4%
in procent	70,3%		66,0%	76,8%		33,3%	67,0%

Op de eerste lijn van deze tabel vinden we de dotaties terug die de gewesten en gemeenschappen ontvingen van de federale overheid in het oude systeem. Op de tweede lijn geven we aan hoeveel de gewesten ophaalden door middel van de eigen belastingen. De som van de dotatiebedragen en de eigen belastinginkomsten geeft de totale inkomsten, waarmee we op de vierde lijn de omvang van de fiscale autonomie berekenen onder het oude systeem. Het tweede luik van deze tabel geeft exact dezelfde rekenaafwijking weer, maar dan voor de nieuwe BFW.

In de meest rechtse kolom van de tabel geven we het resultaat weer voor alle gewesten samen. De eerste vaststelling is dat de fiscale autonomie in het nieuwe systeem fors werd opgetrokken, en wel met 11,9 miljard €. De in totaal 9,6 miljard € aan gewestelijke belastingontvangsten uit de oude BFW nemen in de nieuwe financieringswet toe tot 21,5 miljard. Drukken we de fiscale autonomie uit in

¹⁰ De bedragen wat betreft de nieuwe BFW volgen uit een beschouwing voor toepassing van het overgangsmechanisme, de pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen. Dit om het accent te leggen op de structurele wijziging in fiscale autonomie.

termen van de hierboven beschreven methode, dan neemt de fiscale autonomie voor de gewesten toe van 43,9% tot 73,3%. Dat is een toename met 29,4 procentpunt of meer dan twee derde (de 67% toename in de onderste lijn van de tabel). De omvang van de fiscale autonomie is nu heel hoog: het Vlaams gewest haalt maar liefst 75,6%, en Wallonië en Brussel respectievelijk 69,5% en 71,3% uit eigen belastingen. Onze conclusie is duidelijk: de fiscale autonomie is fors toegenomen voor de fiscaal competente entiteit (de gewesten) en voldoet dus met verve aan het eerste overeengekomen basisprincipe voor de wijziging van de BFW.

Die markante toename werd gerealiseerd door voor het eerst ook de personenbelasting binnen het vizier van de regionale belastingen te brengen. De federale overheid blijft weliswaar bevoegd voor het bepalen van de belastbare basis, maar zal haar tarieven met ongeveer een kwart verminderen. Die ruimte zal dan worden ingevuld door de gewestelijke overheid, door op de betaalde belasting aan het federaal niveau een opcentiem te heffen.¹¹ Die gewestelijke opcentiem kan trouwens gemoduleerd worden in functie van het belastbaar inkomen. De BFW legt daarbij wel beperkingen op wat betreft de mogelijke aantasting van de progressiviteit van de personenbelasting, alsook inzake deloyale fiscale concurrentie. Hiermee voldoet het nieuwe systeem meteen ook aan het tweede en derde basisprincipe voor de wijziging van de BFW.

Maar vanwaar dan de blijvende klaagzang dat de fiscale autonomie te laag is? De verklaring hiervoor ligt in het Belgisch federaal kader zelf. Van bij zijn conceptie in 1970 is dat een federalisme 'sui generis' dat niet kan gereduceerd worden tot, en dus ook niet vergeleken met, een klassiek territoriaal gedefinieerd federalisme (zoals bijvoorbeeld dat van de Länder in Duitsland, of de Staten in the US). We hebben een structuur opgezet waarin territoriaal gedefinieerde gewesten dooreen zijn geweven met persoonsgedefiniëerde gemeenschappen. Maar enkel de gewesten beschikken over eigen fiscale instrumenten, omdat men in dat geval de belastingplichtige kan identificeren op basis van de vraag of hij of zij in het gewest woont. Voor de aanhorigheid bij een gemeenschap ligt dat veel moeilijker. Stel dat de Vlaamse Gemeenschap een belasting zou heffen. Zoals elke belasting is dat een verplichte betaling (anders is het geen belasting) die dus moet betaald worden door alle leden van de Vlaamse Gemeenschap. Alleen: wie zijn dat in Brussel? Het is onmogelijk een belastingplichtige op gemeenschapsniveau te identificeren, tenzij men bijvoorbeeld in Brussel een 'subnationaliteit' zou invoeren. Het behoeft weinig uitleg dat dit een politieke keuze is met heel verstrekkende gevolgen, waarvan de polariserende en vooral middelpuntvliedende krachten voor de

¹¹ De vermindering van de federale tarieven met een kwart volgt grotendeels uit de afschaffing van de PB-dotatie voor de gewesten. Daardoor heeft de overheid genoeg aan 75% van haar huidige inkomsten uit de personenbelasting (PB), en kan zij haar tarieven verlagen. Dat betekent dat een budgettair neutraal scenario voor de gewesten een opcentiem van 33% impliceert (33% op 75% genereert terug een belasting van 25%), zodat het wegvallen van de PB-dotatie wordt gecompenseerd.

federatie zeker niet de minste zullen zijn. In elk geval, binnen het bestaande institutionele en federale kader is het niet onlogisch dat gemeenschappen geen belastingbevoegdheid hebben.¹²

Deze politieke keuze heeft wel verstrekkende gevolgen voor de omvang van de fiscale autonomie. In Tabel 2 blijven de cellen in de tweede en zesde rij leeg voor de Gemeenschappen. Ze heffen geen eigen belastingen maar worden gefinancierd via dotaties (schuingedrukt in de tabel). Dit verklaart meteen de sterk uiteenlopende appreciaties door verschillende politieke actoren van de omvang van de fiscale autonomie. Wanneer we, onder de oude BFW, de Vlaamse belastingontvangsten ten belope van 5,5 miljard uitdrukken ten opzichte van de totale gewestelijke inkomsten van 12,4 miljard, dan bedroeg de fiscale autonomie van Vlaanderen reeds 44,4%. Drukt men ze echter uit t.o.v. de inkomsten van gewest en gemeenschap samen (5,5 op 27 miljard), dan bedroeg ze slechts 20,6%. Is iemand die verwijst naar een fiscale autonomie van 'slechts 20%' fout? Neen, maar hij of zij zou beter uitleggen dat het niet gaat om een cijferdiscussie, maar om een verschillend politiek referentiekader.

Aan het federaal referentiekader van gewesten en gemeenschappen wordt in de zesde staatshervorming niets gewijzigd. Dus kan wie dat wil nog steeds naar geloven een cijfer produceren dat op een veel lagere fiscale autonomie wijst voor Vlaanderen. Voeg de dotaties aan de gemeenschappen toe in de noemer, en de fiscale autonomie bedraagt nu 34,2% voor Vlaanderen (wat nog altijd een forse toename met twee derden is t.o.v. de vroegere 20,6%). Alleen: wie dit standpunt inneemt zou de discussie vergemakkelijken door niet te schermen met cijfers. Men kan beter openlijk aan de burger uitleggen waarom de gemeenschappen geen belastingbevoegdheid hebben, hoe er op gemeenschapsbasis belastingen zouden moeten geheven worden in Brussel, of waarom men überhaupt gekant is tegen een klassiek territoriaal gedefinieerd federalisme met enkel Gewesten.¹³

¹² De N-VA voorstellen van oktober 2013 geven wél belastingbevoegdheid aan de gemeenschappen op Brussels grondgebied, maar verlaten dan ook heel expliciet het federale kader. Een inwoner van Brussel kan in die voorstellen kiezen tussen twee belastingregimes. Eigenlijk komt dit neer op bijna kosteloze migratie van de ene gemeenschap naar de andere. De economische theorie van het federalisme leert dat de welvaartsverliezen van dergelijke keuze groot zijn.

¹³ De meting van fiscale autonomie zal trouwens ook om andere redenen blijvend voor controverser zorgen. Hierboven gebruikten we de feitelijke opbrengst van gewestelijke belastingen als maatstaf voor fiscale autonomie. Nu volgt uit de aard van 'autonomie' dat een gewest zijn belasting kan verlagen of verhogen (zoals bvb. gebeurde met de registratierechten). Maar als een gewest belastingverlagingen doorvoert, dan vermindert de opbrengst van die regionale belasting, en dat komt in de gebruikte maatstaf tot uiting als een afname van de fiscale autonomie. We verwijzen naar CERPE (2013), voor een andere benadering die de potentiële, in plaats van de feitelijke opbrengsten hanteert ter berekening van de fiscale autonomie.

3.2 Gevolgen van fiscale autonomie

Los van de grootte van de fiscale autonomie, is de overdracht van ongeveer een kwart van de opbrengst van de personenbelasting naar de gewesten ook om andere redenen een belangrijk element van de nieuwe BFW. De progressiviteit van de personenbelasting zorgt ervoor dat de opbrengsten uit deze belasting sneller groeien dan het BBP. Als het BBP bijvoorbeeld groeit met 2%, dan kan het zijn dat de opbrengst van de personenbelasting toeneemt met 2,6%. Die verhouding (in dit geval 1,3) wordt de elasticiteit genoemd. De inschatting van die elasticiteit is onzeker en we bespreken in de appendix bij deze tekst uitgebreid hoe wij onze elasticiteit bepaald hebben. Wat wel zeker is, is dat de federale overheid in het nieuwe systeem een kwart van wat de 'elasticiteitsbonus' wordt genoemd, zal afstaan aan de gewesten. Vandaar dat de grootte van de elasticiteit een cruciale rol speelt in het plaatje dat men geeft van winnaars en verliezers op termijn (d.w.z. als de economie groeit). Hoe groter de elasticiteit waarmee men de berekeningen maakt, hoe voordeliger de nieuwe BFW eruit ziet voor de gewesten, en hoe minder voordelig voor de federale overheid. Hoe lager de elasticiteit, hoe beter het eruit ziet voor de federale overheid. Dit kwam uitgebreid aan bod in eerder werk (zie Decoster en Sas, 2012) en we komen erop terug in paragraaf 6.2 bij de simulatieresultaten.

In ieder geval, door slechts een kwart van de personenbelasting over te dragen aan de gewesten, voldoet men ook aan het vierde basisprincipe voor de wijziging van de BFW. De leefbaarheid van de federale staat en het behoud van haar fiscale prerogatieven wordt verzekerd, ook inzake de elasticiteitsbonus.

4. EN NAM OOK DE RESPONSABILISERING TOE?

De vraag naar meer *responsabilisering* was een tweede punt waar vooral de Vlaamse partijen op hamerden tijdens de onderhandelingen. Het principe duikt bijgevolg ook op in het lijstje van de 12 basisprincipes. In de media vergleed de term al snel tot een 'buzzword', en werd vaak slecht, slordig of zelfs helemaal niet omschreven omdat men er van uitging dat het op hetzelfde neerkwam als fiscale autonomie. Responsabilisering kan echter veel breder gezien worden, waarbij fiscale autonomie niet eens als randvoorwaarde hoeft aanwezig te zijn.

In het beste geval omvat responsabilisering elk mogelijk instrument dat overheden verantwoordelijk houdt voor de *gevolgen* van hun beleid. De redenering hier is dat regionale overheden die zelf de (positieve) gevolgen voelen van goed beleid, wellicht ook meer geneigd zijn om beter te besturen. Want volgen we de theorie van het economisch federalisme, dan zitten regionale overheden beter geplaatst om te voldoen aan lokale noden en voorkeuren. Effectieve responsabilisering zorgt er dan voor dat zulk een welvaarts-verhogend en aangepast beleid wel degelijk gevoerd wordt. Wat we daadwerkelijk verstaan onder zulk goed beleid, hoe zich dit in de praktijk manifesteert, en hoe we dat kunnen belonen, hangt echter af van bevoegdheid tot bevoegdheid. Om deze reden zal responsabilisering dan ook verschillend ingevuld worden naargelang we kijken naar de gewesten aan de ene, en de gemeenschappen aan de andere kant.

4.1 Gewesten

De gewesten kregen vanaf hun oprichting in 1980 economisch getinte bevoegdheden toegewezen. De idee was om de verschillende economische omstandigheden in de drie landsdelen aan te pakken, aannemend dat regionale overheden beter gepositioneerd zijn om verschillen in noden of voorkeuren in te schatten. Het ging om bevoegdheden zoals werkgelegenheid, landbouw, economie, openbare werken, energie, vervoer (met uitzondering van de NMBS), ruimtelijke ordening en stedenbouw, buitenlandse handel, etc. De in de zesde staatshervorming nieuw overgedragen bevoegdheden inzake arbeidsmarkt of fiscaal beleid zitten op eenzelfde lijn. Dankzij het overhevelen van de doelgroepenkortingen bijvoorbeeld, zal het tewerkstellingsbeleid gemakkelijker afgestemd kunnen worden op de reële arbeidsmarkt in elk gewest (Vlaanderen telt meer oudere en minder jongere werkzoekenden dan de andere gewesten). Maar ook de overgehevelde dienstencheques, of de banenplannen spelen hier hun rol. Kortom, gegeven dergelijke bevoegdheden valt goed gewestelijk beleid te definiëren als alle overheidsbeleid dat de regionale economie ondersteunt en stimuleert. De vraag blijft echter hoe we goed beleid kunnen meten, en vervolgens ook belonen.

Het is bij de derde staatshervorming in 1988 dat men, in de conceptie van de oude BFW, voor het eerst heel expliciet uitdrukte dat men onder “goed beleid” een beleid verstaat dat de economische groei bevordert. Bovendien argumenteerde men dat economische groei tot uiting komt in groei van de inkomens, en dus van de belastingontvangsten. En dus, zo redeneerde men verder, zijn de opbrengsten in de personenbelasting per hoofd van de bevolking een goede indicator van “goed beleid”. Die indicator wordt de regionale fiscale capaciteit genoemd. Goed beleid belonen wordt dan eenvoudig: maak de gewestelijke financiering afhankelijk van die fiscale capaciteit van de gewesten. Men deed dat door vanaf 1989 de dotaties te verdelen volgens het aandeel van een gewest in de totale opbrengst van de personenbelasting (de fameuze ‘juste retour’ sleutel zoals beschreven in paragraaf 2). Een toename van de fiscale capaciteit is een weergave van hogere regionale groei en wordt beloond met een hogere dotatie, een afname van de fiscale capaciteit wordt ‘bestraft’ met een lagere dotatie. De achterliggende redenering betekent meteen ook dat responsabilisering in deze zinswijze zowel bestaat uit fiscale autonomie enerzijds (nl. de zelf geheven belastingen waarmee men de economie aanstuurt), en de ‘juste retour’-dotaties anderzijds.

Bij het uitgangspunt dat goed beleid zich ook laat voelen in regionale groei en dito inkomsten kunnen veel vragen gesteld worden.¹⁴ Zijn alle veranderingen in regionale groei wel het gevolg van het beleid waar een overheid zelf vat op heeft? Globalisering beperkt immers in grote mate de greep van regionale overheden op hun economieën. En is ons inzicht, zowel theoretisch als empirisch, over hoe een overheid zich feitelijk gedraagt wel voldoende onderbouwd om de grootte van het incentief-

¹⁴ Bovendien is het moeilijk uit te maken of het pleidooi eind jaren 80 vanuit het toen al rijkere Vlaanderen om over te stappen naar de ‘juste retour’-sleutel de argumentatie van “responsabilisering” niet gewoon gebruikte om een puur “centen-nationalisme” te rationaliseren.

effect op overheidsbeleid betrouwbaar in te schatten? 15 Is de opbrengst van de personenbelasting wel de meest geschikte indicator van regionale groei? Regionale werkzaamheidsgraad of jobcreatie zijn misschien betere maatstaven van regionale groei, en vooral: ze vallen veel duidelijker te linken aan daadwerkelijk beleid.¹⁶ Zulke vragen vallen helaas buiten het bestek van deze tekst, en daarom beperken we ons hier willens nillens tot het hierboven beschreven uitgangspunt gebaseerd op fiscale capaciteit. Die responsabiliseert rechtstreeks via de fiscale autonomie, en onrechtstreeks via de 'juste retour' sleutel van de dotaties.

Als we de gewestelijke financiering in de nieuwe BFW vanuit deze invalshoek bekijken, dan valt meteen op dat de toegenomen fiscale autonomie geen direct effect heeft op de responsabilisering. De regionale opcentiemen komen immers in de plaats van gewestelijke dotaties die reeds de 'juste retour' regel volgden. Een toename van de responsabilisering valt zo eerder te zoeken bij de middelen die de nieuw overgedragen bevoegdheden inzake arbeidsmarkt en fiscale uitgaven financieren. Die nieuwe dotatie, goed voor 5,3 miljard € in 2015 en naast de inkomsten uit fiscale autonomie de grote geldstroom voor de gewesten, zal inderdaad verdeeld worden volgens de 'juste retour' sleutel. Ook wat betreft de nieuwe bevoegdheden zal de gewestelijke financiering dus grotendeels gelinked zijn aan de regionale groei, waardoor de responsabilisering in absolute cijfers toeneemt met 5,3 miljard.

In tabel 3 tonen we die fors toegenomen responsabilisering op een andere manier. Op de eerste lijn staan de bedragen per hoofd die op dit moment worden gespendeerd aan de nieuw over te dragen arbeidsmarktbevoegdheden. Op de tweede lijn geven we de dotatie (opnieuw in € per hoofd) waarover de gewesten zullen beschikken om die overgedragen bevoegdheid te financieren.

Omdat de nieuwe dotatie verdeeld wordt op basis van de fiscale capaciteit ('juste retour'), komt deze per hoofd hoger uit voor het Vlaams Gewest (412 €) dan voor Wallonië (338 €) en Brussel (298 €). Maar de lagere economische groei en de daaruit de resulterende hogere werkloosheid zorgt ervoor dat de huidige uitgaven hoger liggen in Wallonië en Brussel. De gewesten worden met andere woorden vanaf 2015 met hun neus op de feiten gedrukt. Voor die gewesten waar de huidige uitgaven voor arbeidsmarktbeleid hoger liggen dan wat ze bijdragen tot de federale staatskas, zal de budgettaire ruimte aanzienlijk slinken in het nieuwe systeem. Slagen het Brusselse en Waalse gewest er niet in hun regionale economie op de sporen te krijgen vanaf 2015, dan betalen ze daar een zware prijs voor.

¹⁵ De overgang naar de 'juste retour'-sleutel heeft in elk geval niet verhinderd dat de fiscale capaciteit van het Brussels Gewest sinds 1989 fors is gedaald. Voor een eerste poging tot verklaring, zie Vandenbroucke en Meert (2010).

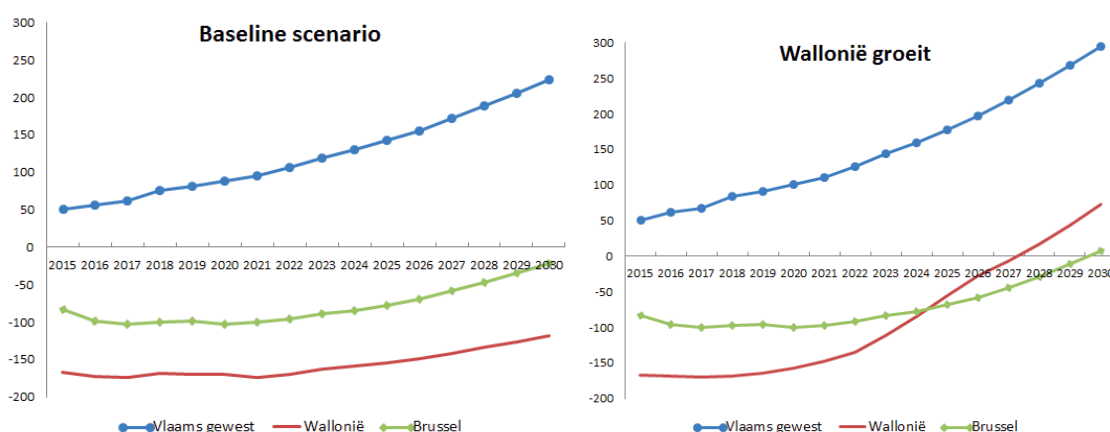
¹⁶ Zie opnieuw Vandenbroucke en Meert (2010) voor een praktische invulling van een maatstaf die responsabiliseert op basis van regionale werkzaamheidscijfers.

TABEL 3: PER CAPITA HUIDIGE UITGAVEN EN NIEUWE DOTATIES VOOR OVERGEDRAGEN ARBEIDSMARKTBEVOEGDHEDEN IN NIEUWE BFW (RAMINGEN VOOR 2015 IN €¹⁷)

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
Huidige uitgaven	382	450	515
Nieuwe dotatie	412	338	298
Saldo	30	-112	-217

Dit zien we ook in figuur 2 hieronder, waar we doorheen de tijd het verschil uitzetten tussen wat een gewest in totaal zal ontvangen onder de nieuwe BFW, minus wat ze kreeg onder de oude.¹⁸ Een positief cijfer wijst dus op 'winst', en een negatief cijfer op 'verlies' vergeleken met de vroegere situatie. In het linker paneel van de figuur simuleren we het groeiscenario gehanteerd door de onderhandelaars, waarbij de groei voor geen enkel gewest boven de 1,7% uitkomt. In het rechter paneel projecteren we een scenario waarbij de groei in Wallonië oploopt tot 3%.

FIGUUR 2: PER CAPITA VERSCHIL IN TOTALE INKOMSTEN TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW (IN €) VOOR DE DRIE GEWESTEN



In het linker paneel is het Waalse gewest duidelijk de grote verliezer. Dat komt door het arbeidsmarkteffect beschreven in tabel 3 hierboven, maar ook omdat de solidariteit - die we

¹⁷ De bedragen volgen uit een beschouwing voor toepassing van de negatieve term verkeer, het overgangsmechanisme, de pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen. Dit om het accent te leggen op de structurele wijziging in de arbeidsmarktfinanciering.

¹⁸ De bedragen volgen uit een beschouwing voor toepassing van het overgangsmechanisme, de pensioenbijdragen, de herfinanciering van Brussel, de sanering, en de vergrijzingsinspanningen. Dit om de onderliggende dynamiek van de BFW te benadrukken. Voor een bespreking van de gehanteerde elasticiteit verwijzen we naar paragraaf 7.

hieronder in paragraaf 5 beschrijven - afneemt in de nieuwe BFW. Het getemperde Brusselse verlies en de winst van het Vlaamse Gewest vloeien in grote mate voort uit het afschaffen van de negatieve term. Die was voor Vlaanderen, net als voor Brussel, ongunstig. Doorheen de tijd speelt het effect van de fiscale autonomie, die omwille van de elasticiteitsbonus een positief effect heeft voor alle drie de gewesten. Op al deze zaken komen we verder terug.

In elk geval wordt duidelijk dat het Brussels en Waals gewest - al dan niet terecht - verantwoordelijk worden gesteld voor hun lagere fiscale capaciteit, en dit op ingrijpende wijze.¹⁹ De enige manier om dit verlies goed te maken is een hogere regionale groei. Dat illustreren we in het rechter luik van figuur 2. In dit scenario laten we de Waalse groei gradueel toenemen tot 3% in 2023, zonder te raken aan de andere groeicijfers. Het Waalse verlies neemt nu inderdaad sterk af, en er wordt zelfs winst geboekt vanaf 2028.

Wat de gewesten betreft besluiten we dat, als we goed gewestelijk beleid definiëren in termen van economische groei met als maatstaf fiscale capaciteit, figuur 2 aantoont dat de onderliggende dynamiek van de nieuwe BFW toegenomen responsabilisering inhoudt. Deze conclusie impliceert vanzelfsprekend niets wat betreft het te verwachten effect van deze vorm van responsabilisering.

4.2 *Gemeenschappen*

In tegenstelling tot de gewesten, zijn de (cultuur)gemeenschappen vanaf hun oprichting in 1970 gebaseerd op de notie van 'taal'. Taal is niet aan een territorium maar 'aan de persoon gebonden'. Daarom werden de bevoegdheden van de gemeenschappen vanuit een andere optiek ingevuld. Persoonsgebonden bevoegdheden zoals onderwijs, het gebruik van talen, gezondheidsbeleid (curatieve en preventieve geneeskunde), hulp aan personen (jeugdbescherming, sociale bijstand, familiehulp, opvang van immigranten, ...) en cultuur (theater, bibliotheken, audiovisuele media, ...), werden stap voor stap overgeheveld naar de gemeenschappen. De zesde staatshervorming doet hier een serieuze schep bovenop. De kinderbijslag, maar ook aspecten van de ouderen- en gezondheidszorg worden overgeheveld, samen goed voor 11,9 miljard €.²⁰

We legden uit hoe heikel het bij de gewesten al is om "goed beleid" te definiëren, laat staan te meten. Voor het beleid van gemeenschappen is de oefening nóg moeilijker. Voor elke bevoegdheid kunnen we immers verschillende factoren bedenken die goed beleid behelzen, en die bovendien weinig te maken hebben met regionale groei. De mate waarin gezondheidszorg bijvoorbeeld kostenefficiënt is, of aangepast aan lokale noden, meten we niet zomaar aan de hand van regionale groeicijfers. Op lange termijn kan onderwijs wel een invloed hebben op groei, maar dat lijkt ons

¹⁹ Dit in tegenstelling tot de staatshervorming van 1989, waar men over een periode van 10 jaar gradueel de nieuwe 'juste retour' sleutel aan belang liet toenemen. Om deze reden voorziet men ook in de nieuwe BFW in een overgangsmechanisme, weliswaar buiten de verdeelsleutels om. We leggen dit overgangsmechanisme uit in paragraaf 7.

²⁰ Wat Brussel betreft, gaan deze bevoegdheden naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

opnieuw geen directe maatstaf voor kwaliteitsvol onderwijs dat, bijvoorbeeld, ook gelijke kansen biedt. Hoe we goed onderwijs- of gezondheidsbeleid dan wel kunnen meten en vervolgens belonen, werd binnen de BFW nooit echt bekeken. Toch werden de gemeenschapsdotaties vanaf 1989 voor een vierde toegekend volgens de 'juste retour' sleutel. De resterende middelen worden verdeeld volgens zogeheten 'behoefte'-sleutels. Die laatste verdelen de dotaties op basis van bevolkingsaantallen allerhande, zoals het aantal leerlingen, ouderen, jongeren, of de totale populatie van een gemeenschap.

Er is trouwens een goede reden om bij de gemeenschappen de nadruk te leggen op behoeften. Het gebruik van dergelijk criterium drukt immers de politieke keuze uit dat een inwoner in een federaal land voor bepaalde zaken recht heeft op dezelfde diensten, ongeacht in welk gewest hij of zij woont, of tot welke gemeenschap hij of zij behoort. In de economische theorie over federalisme wordt dit het 'horizontale gelijkheidsbeginsel' genoemd. Als we vinden dat een Nederlandstalige jongere dezelfde onderwijskansen verdient als een Franstalige, dan financieren we onderwijs op basis van leerlingenaantallen. Een gemeenschap met relatief meer schoolgaande jongeren, krijgt dan een groter deel van de globale enveloppe bestemd voor onderwijs. Het horizontale gelijkheidsbeginsel sluit vaakst aan bij persoonsgebonden aangelegenheden. Het hoeft dus niet te verbazen dat men bij de financiering van de gemeenschappen vooral behoeften-criteria, zoals bevolkingsaantallen, gebruikt.

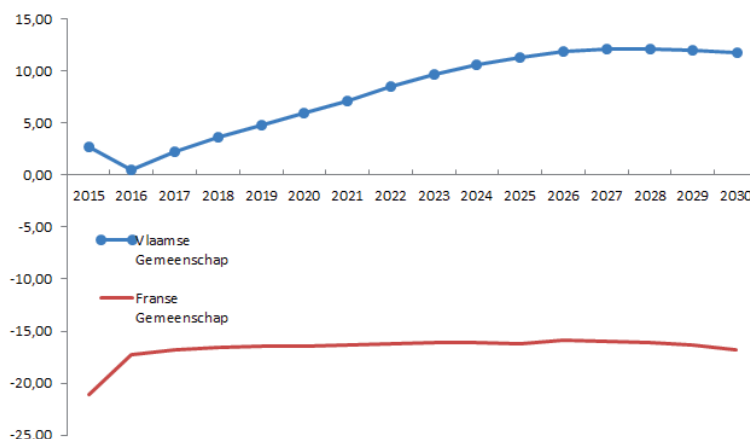
Trouwens, ook al sluiten we niet uit dat er ook voor de gemeenschappen nog ruimte is voor betere responsabilisering op basis van helder afgelijnde outputfactoren²¹, het is een wijdverbreid misverstand dat behoeftefinanciering an sich haaks zou staan op verantwoordelijk beleid. In tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt staan gemeenschapsdotaties niet voor een 'consumptiefederalisme', waarbij de gemeenschappen naar wens kunnen spenderen en de federale staat onvoorwaardelijk opdraait voor alle kosten. Integendeel, de gemeenschappen worden gefinancierd per kop en hebben daarbovenop geen cent méér te verwachten.²² Sterker nog, wanneer in het nieuwe systeem bevoegdheden worden overgedragen zullen ook deze dotatiebedragen niet overeenkomen met de daadwerkelijke uitgaven. Hierdoor worden ook de gemeenschappen met hun

²¹ We verwijzen hiervoor naar Shah (2007), voor een beschrijving van dergelijke 'results-based accountability', waarbij dotaties worden toegekend op basis van duidelijk omschreven *outputs* (bijvoorbeeld slaagcijfers, aantal schoolverlaters of toegankelijkheid wat betreft onderwijsfinanciering *binnen* een regio). De vraag blijft echter hoe zulke outputcriteria te rijmen vallen met lokale voorkeuren en noden, en of deze de regionale autonomie niet ondermijnen.

²² Bij financiële moeilijkheden in een gemeenschap kan men natuurlijk de BFW zelf herschrijven. Daarvoor is echter een 2/3e meerderheid nodig binnen beide taalgroepen, zodat men dit moeilijk kan kwalificeren als vaak voorkomend. Daarom lijkt ons het enige voorbeeld dat onder de noemer van consumptiefederalisme valt, de herfinanciering van het onderwijs in 2001 onder de Lambermont hervorming te zijn. Het stopzetten van de Lambermont turbo onder de zesde staatshervorming is binnen die optiek dan ook efficiëntie-verhogend.

neus op de feiten gedrukt. We illustreren dit in figuur 3 hieronder, waar voor de nieuw over te dragen gemeenschapsbevoegdheden het verschil tussen de dotaties en de feitelijke uitgaven wordt gesimuleerd doorheen de tijd.

FIGUUR 3: PER CAPITA VERSCHIL TUSSEN DOTATIES EN HUIDIGE UITGAVEN (IN €) VOOR DE TWEE GEMEENSCHAPPEN (MIDDELEN VOOR NIEUWE BEVOEGDHEDEN)²³



We zien dat bij ongewijzigd beleid de huidige uitgaven voor de Vlaamse Gemeenschap lager liggen dan de dotaties die zullen worden toegekend op basis van behoeften. De Franstalige Gemeenschap verliest middelen, en zal haar dienstverlening dus moeten verlagen of andere geldstromen aanboren om deze op peil te houden. De knik in 2016 heeft te maken met de overgedragen bevoegdheden inzake medische infrastructuur, die pas vanaf 2016 door de gemeenschappen zullen worden gefinancierd.

De horizontale gelijkheidsidee ingebed in de behoefte financiering behandelt met andere woorden alle gemeenschappen gelijk voor de wet. Zelfs al zijn de huidige uitgaven van één gemeenschap hoger dan die van de andere, dan nog ontvangt deze eenzelfde som per hoofd ter financiering van de over te dragen bevoegdheden. Met deze behoeftefinanciering wordt voorts voldaan aan het zesde basisprincipe voor de wijziging van de BFW. Er wordt wel degelijk rekening gehouden met bevolkingsaantallen wat betreft de nieuwe gemeenschapsbevoegdheden.

5. HOE 'PERVERS' IS DE SOLIDARITEIT (NOG)?

Tot 1989 werden de gewestelijke dotaties verdeeld op basis van een sleutel die het gemiddelde was van bevolking (in het voordeel van Vlaanderen), fiscale capaciteit (toen nog in het voordeel van Brussel) en oppervlakte (in het voordeel van Wallonië). Bij de invoering van de BFW in 1989 werd op vraag van Vlaanderen beslist deze "1/3de, 1/3de, 1/3de-sleutel" te verlaten en een meer prominente

²³ Zie voetnoot 18 voor het simulatie-scenario.

plaats te geven aan de ‘juste retour’ sleutel, en dus ook aan de fiscale capaciteit zoals we hierboven beschreven. Dit werd dan deels gecompenseerd door te voorzien in een solidariteitsmechanisme. Dat is een extra dotatie aan gewesten met een fiscale capaciteit die lager ligt dan het federaal gemiddelde.

De benaming “solidariteitsmechanisme” is eerder ongelukkig gekozen. Ze heeft niets te maken met verticale herverdeling tussen arme en rijke burgers (zoals in de progressieve personenbelasting of sociale zekerheid), maar wel met de hierboven reeds besproken horizontale gelijkheid tussen individuele burgers van eenzelfde federatie. Burgers in dezelfde omstandigheden kunnen volgens dit beginsel rekenen op eenzelfde publieke dienstverlening, los van intergewestelijke verschillen in fiscale capaciteit.

De Vlaamse klacht over dit solidariteitsmechanisme was niet altijd duidelijk geformuleerd. Nu eens werd de klemtoon gelegd op averechtse incentieven die ervoor zouden zorgen dat een arm gewest er geen belang bij heeft om zijn fiscale capaciteit op te krikken (de ‘ontwikkelingsval’). Dan weer vond men dat het solidariteitsmechanisme te genereus was in omvang, niet zelden door het niet te onderscheiden van de interregionale transfers die het gevolg zijn van interpersoonlijke herverdeling in de sociale zekerheid. Eerst evalueren we de ontwikkelingsval in de oude en de nieuwe BFW.

5.1 De ontwikkelingsval: als ze al voorkwam, is ze nu verdwenen

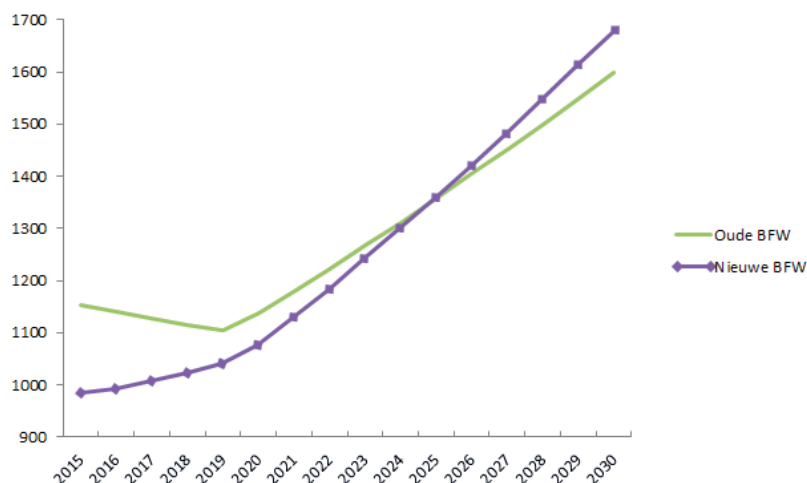
In de oude BFW bestond de theoretische mogelijkheid dat een gewest dat beter presteert in economische termen, dit niet rechtstreeks vertaalt ziet in een toename van zijn middelen. Sterker nog, in - weliswaar onrealistische - scenario’s, kon het zelfs zijn dat een beter presterend gewest minder inkomsten kreeg uit de dotatie-financiering. We illustreren dit voor het Waals Gewest aan de hand van een eenvoudige simulatie in figuur 4.

Op de horizontale as staat het tijdsverloop, op de verticale as de inkomsten van het Waalse Gewest per capita volgend uit de oude en nieuwe BFW, inclusief het solidariteitsmechanisme. De figuur stelt voor hoe opbrengsten per hoofd toe- of afnemen in een situatie waarbij Wallonië groeit aan 2%, en Vlaanderen en Brussel helemaal niet groeien. Ook de bevolking houden we constant, en de inflatie zetten we op nul.

Figuur 4 laat zien dat de groei in het Waals Gewest er onder de oude BFW inderdaad toe leidde dat de dotatie de eerste 5 jaar afneemt: de lijn voor de oude BFW kent een dalend verloop tot en met 2019. Dit volgt rechtstreeks uit het oude solidariteitsmechanisme dat we uitgebreid besproken hebben in Decoster en Sas (2011). De solidariteitsterm hangt hierbij af van hoe ver een gewest onder het federaal gemiddelde valt qua opbrengsten uit de personenbelasting. In ons voorbeeld groeit alleen Wallonië en de daarmee gepaard gaande stijgende PB-ontvangsten doen de solidariteitsterm voor Wallonië afnemen. Dat de dalende lijn voor het Waals Gewest na 5 jaar plots toch begint te stijgen (de knik in 2020) heeft eveneens te maken met dat solidariteitsmechanisme. In 2020 wordt de fiscale capaciteit van Wallonië gelijk aan het federaal gemiddelde en Wallonië verliest zijn recht op

een solidariteitsbijdrage. Aangezien het BBP van Wallonië blijft stijgen zal de dotatie nu toenemen want enkel het 'juste retour' effect speelt nog een rol.

FIGUUR 4: GROEISIMULATIE VAN DE REGIONALE ONTVANGSTEN PER HOOFD (IN €) VOOR WALLONIË ONDER GROEISCENARIO 2%²⁴



Het voorbeeld in figuur 4, dat we even goed hadden kunnen tekenen voor een Brusselse groei van 2%, toont aan dat een ontwikkelingsval inderdaad kón voorkomen. We hebben er ook de belangrijkste verklaringen voor gevonden. De vraag is alleen hoe realistisch dit scenario is. Dat enkel het Waals Gewest groeit, en Vlaanderen en Brussel helemaal niet, lijkt inderdaad weinig waarschijnlijk. Toch hangt de kans op een ontwikkelingsval cruciaal af van deze onrealistische hypothese dat énkél één van de arme regio's significant sneller groeit dan de andere gewesten. Anderzijds was er ook geen reden om bij een herziening van de BFW, deze anomalie niet te corrigeren. Het antwoord of dit effectief gebeurd is vinden we tevens terug in figuur 4.

Onder de nieuwe BFW verdwijnt de ontwikkelingsval volledig. De inkomsten van het Waals Gewest gaan vanaf het eerste jaar in stijgende lijn. De afname in de solidariteitsterm tempert wel de aangroei van de ontvangsten, maar niet zo sterk dat ze netto zouden dalen. Vanaf 2020 heeft Wallonië ook in de nieuwe BFW geen recht meer op solidariteit en verdwijnt dus ook het dempende effect van de afnemende solidariteit op de regionale inkomsten. Daardoor nemen de inkomsten nu nog sneller toe.

De ontwikkelingsval heeft enkel te maken met de verandering in het bedrag dat men uit dit mechanisme ontvangt als de fiscale capaciteit verandert (bijv. bij groei). Daardoor zegt de verwijdering van de ontwikkelingsval in de nieuwe BFW op zich niets over het niveau of de omvang van de solidariteit. Het was een misvatting dat men de ontwikkelingsval enkel kon vermijden door minder solidair te zijn. Men kon het incentiefprobleem van het solidariteitsmechanisme zowel

²⁴ Zie voetnoot 18 voor het simulatie-scenario.

aanpakken in een setting waarbij de omvang van de solidariteit afnam, als binnen een kader van toegenomen solidariteit. In de volgende paragraaf bekijken we daarom of het nieuwe solidariteitsmechanisme meer of minder extra dotaties voor de armere regio's impliceert.

5.2 Omvang van solidariteit in oude en nieuwe BFW

Voor een gedetailleerde beschrijving van het nieuwe solidariteitsmechanisme verwijzen we naar Decoster en Sas (2012). De parameters waarop het nieuwe mechanisme steunt zijn dezelfde gebleven, namelijk bevolkingsaantallen en fiscale capaciteit, maar ze worden anders gemoduleerd. Naast die nieuwe berekeningswijze is de belangrijkste verandering dat het basisbedrag, in tegenstelling tot in de oude BFW, nu welvaartsvast is. Het is op basis van dit basisbedrag, zijnde alle inkomsten uit fiscale autonomie en 'juste retour' dotaties, dat de solidariteitsdotaties berekend worden.

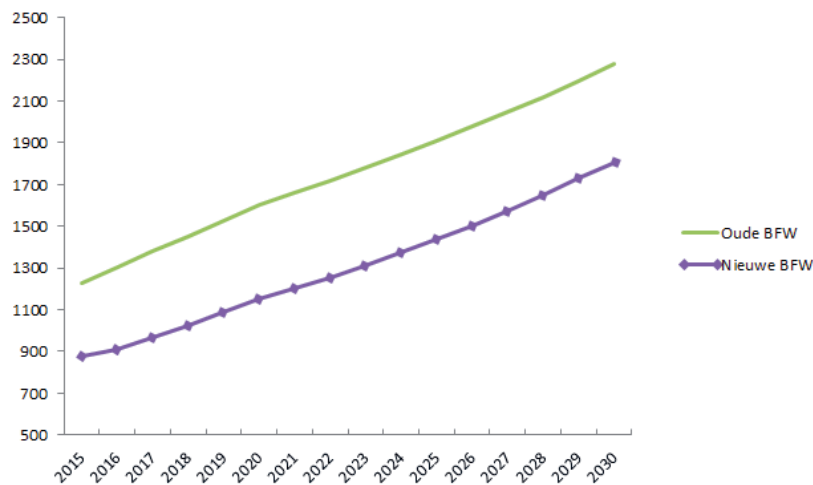
In figuur 5 stellen we het nieuwe mechanisme voor door de totale hoeveelheid aan solidariteitsdotaties weer te geven doorheen de tijd voor zowel de oude als de nieuwe BFW. Het beeld is duidelijk: de solidariteit neemt over de hele beschouwde periode af in het nieuwe systeem. Zo daalt het bedrag in 2015 van 1228 miljoen € naar 884 miljoen € (of minus 28%). In 2015 neemt het solidariteitsbedrag voor het Waals Gewest af van 774 miljoen € tot 538 miljoen €, en voor het Brusselse Gewest van 453 miljoen € tot 346 miljoen €. Deze daling blijft ook constant op middellange termijn. Zowel het Waalse Gewest als het Brusselse Gewest zullen dus op minder steun kunnen rekenen in de toekomst.

De opmerking dat het initiële verschil in solidariteit tussen oude en nieuwe BFW zou worden dichtgereden op lange termijn, of zelfs omslaat, is dus onterecht. Het welvaartsvast maken van het basisbedrag in het nieuwe systeem weegt niet op tegen de aanzienlijke verlaging zelf van de solidariteit. Bovendien valt het basisbedrag in de finale wetteksten nog lager uit dan aanvankelijk voorgenomen in het vlinderakkoord. Dit heeft te maken met de saneringsinspanningen van de gewesten en gemeenschappen, waar we op terugkomen in paragraaf 7. Hier volstaat het op te merken dat men zowel voor 2015 als 2016 het bedrag waarop de solidariteit wordt berekend verlaagt met telkens 1 miljard €.

De groeiprognoses in figuur 5 zijn deze die gebruikt werden bij de onderhandelingen en gaan uit van een economische groei voor Wallonië die steeds onder die van Vlaanderen blijft. We hebben zelf andere scenario's gesimuleerd waarbij Wallonië stapsgewijs Vlaanderen bijbeent en in de laatste jaren zelfs een hogere groei kent, of waarbij enkel Wallonië groeit (het scenario van de ontwikkelingsval). De resultaten zijn telkens dezelfde: de omvang van het solidariteitsmechanisme in het nieuwe systeem is kleiner dan in het oude systeem.

We besluiten dat ook het zevende basisprincipe voor de wijziging van de BFW tot uiting komt in het nieuwe systeem. De solidariteit tussen de entiteiten wordt behouden, en de eventuele ontwikkelingsval uit de oude financieringswet werd weggewerkt. Ook de omvang van de solidariteit zelf nam af, wat indirect de responsabilisering zou kunnen verhogen (basisprincipe 5).

FIGUUR 5: VERGELIJKING VAN HET TOTALE BEDRAG AAN SOLIDARITEIT (IN MILJOEN €) ONDER OUDE EN NIEUWE BFW IN HET GROEISCENARIO VAN DE NBB

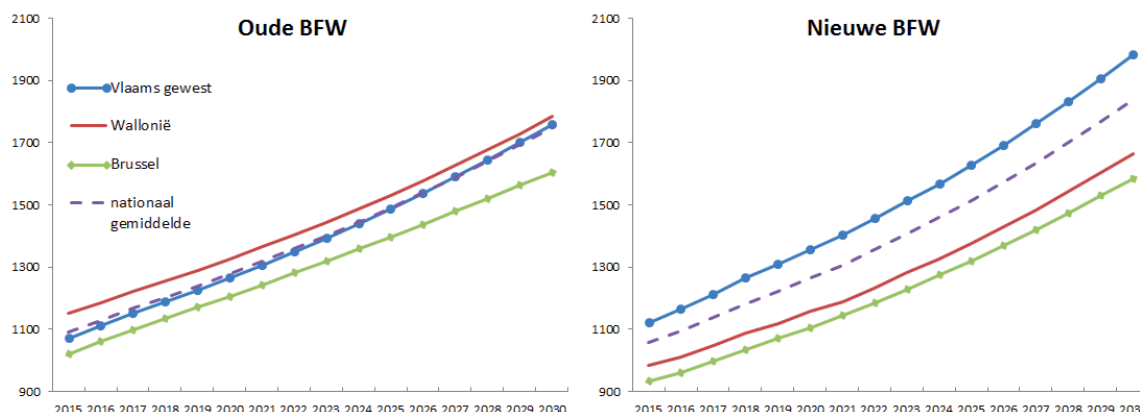


6. TRANSPARANTIE

Naast de ontwikkelingsval, ruimt de nieuwe BFW nog een ander ‘pervers’ effect uit de weg: de zogenaamde ‘negatieve term’ wordt afgeschaft. Die negatieve term is een (groot) bedrag dat de gewesten jaarlijks moesten terugstorten aan het federale niveau omdat ze in 2001 belastinginstrumenten ter beschikking kregen die vroeger federaal waren, zonder dat men in 2001 ook de dotaties verlaagde. Het bedrag van de terugstorting werd historisch vastgeprikt en evolueerde niet mee met de feitelijke belastingontvangsten van die fiscale instrumenten. Daardoor was het één van de hoofdschuldigen voor het gebrek aan transparantie van de financieringswet.

Het was ook de negatieve term die ervoor zorgde dat de per capita inkomsten van het Vlaams gewest lager uitkwamen dan het nationale gemiddelde, terwijl de per capita fiscale capaciteit van het Vlaams gewest boven het nationale gemiddelde ligt. Dit was trouwens de oorspronkelijke betekenis van het zogeheten ‘pervers’ effect. Dat de nieuwe financieringswet dit effect volledig neutraliseert, en bovendien op structurele wijze, illustreren we in figuur 6.

In het linker paneel van de figuur zien we dat de per capita inkomsten van het Vlaams gewest in het oude systeem wel degelijk onder het nationale gemiddelde blijven hangen. Pas vanaf 2028 zouden ze uitkomen boven dat gemiddelde. De inkomsten van Wallonië liggen gedurende de hele periode hoger. Dit plaatje slaagt compleet om in het nieuwe systeem, waarbij de Vlaamse inkomsten meteen hoger dan het gemiddelde uitkomen. Exact het omgekeerde gebeurt voor Wallonië. Het afschaffen van de negatieve term maakt de nieuwe BFW dus in elk geval én transparanter, én minder ‘pervers’.

FIGUUR 6: REGIONALE INKOMSTEN PER HOOFD (IN €) IN DE OUDE EN NIEUWE BFW VOOR DE DRIE GEWESTEN ²⁵

Ook de toegenomen fiscale autonomie kan in principe de transparantie van overheidsoptreden verhogen. Burgers kunnen dankzij regionale belastingen immers beter nagaan hoeveel belastingen ze betalen aan welk overheidsniveau. Hierdoor kunnen ze de slagkracht en doelmatigheid van 'hun' overheid beter inschatten, en goede prestaties belonen met een herverkiezing. Regionale overheden worden zo aangespoord om kosten-efficiënter te werk te gaan, of innovatievere pistes uit te proberen. De vraag is wel of het systeem van regionale opcentiemen de geknipte kandidaat was om dergelijke transparantie te bewerkstelligen. De opcentiemen kunnen gemoduleerd worden in functie van klassen van de belastbare basis, en dat is de te betalen federale belasting. Maar daardoor wordt het voor de burger moeilijk een direct verband te zien tussen zijn individueel belastbaar inkomen enerzijds, en de gewestelijke te betalen belasting anderzijds. Hoe dit gecommuniceerd zal worden naar de burger toe zal hierbij cruciaal blijken.

Ook de gewijzigde dotatiefinanciering tenslotte draagt haar steentje bij tot de toegenomen transparantie in de nieuwe BFW. In het oude systeem kregen de gewesten aparte dotaties voor bevoegdheden als landbouw, visserij, wetenschappelijk onderzoek voor landbouw, buitenlands beleid, etc. Ze werden over de gewesten verdeeld met telkens andere verdeelsleutels, en evolueerden ook verschillend doorheen de tijd. In de nieuwe BFW zijn al die versnipperde dotaties samengebracht in één en dezelfde overzichtelijke dotatie voor al de 'kleinere' bevoegdheden. Ook nieuwe gewestelijke bevoegdheden zoals het participatiefonds, het grootstedenbeleid of het rampenfonds zullen trouwens hiermee worden gefinancierd. Voorts wordt de kijk- en luistergeld dotatie bij de gemeenschappen toegevoegd aan de BTW-dotatie, en gaan de Lambermontmiddelen op in de PB-dotatie. Globaal genomen neemt het aantal dotaties dus af in de nieuwe BFW, wat het geheel zeker overzichtelijke maakt.

²⁵ Zie voetnoot 18 voor het simulatie-scenario.

7. WIE WINT? EN WIE VERLIEST?

In deze paragraaf bekijken we basisprincipes acht en negen voor de wijziging van de BFW. Is het zo dat geen enkele deelstaat structureel verarmt onder het nieuwe systeem? En garandeert dat systeem ook de financiële stabiliteit van de deelstaten? Om een treffend antwoord te bieden op deze vragen, hanteren we twee pistes. De eerste is *statisch* van aard, en gaat na in welke mate de zuivere verandering van het mechanisme van de BFW zelf tot verschillen leidt in de ontvangsten van de gewesten en de gemeenschappen. Hiervoor volstaat een analyse van het startjaar, zijnde 2015. Maar iedereen weet dat in de toekomst de economische en socio-demografische situatie zal veranderen, en dat wellicht verschillend voor de verschillende gewesten en gemeenschappen. In een nieuw systeem waarin dotaties anders geïndexeerd worden, meer fiscale autonomie werd toegekend, of het solidariteitsmechanisme niet alleen herzien werd maar ook anders evolueert doorheen de tijd, zal dat onvermijdelijk winst meebrengen voor de ene en verlies voor de andere. Dit proberen we in kaart te brengen door middel van een tweede, *dynamische* analyse doorheen de tijd.

7.1 *Het statische perspectief en de sokkel of overgangsmechanisme*

We hebben berekend wat de verschillende entiteiten in 2015 zouden ontvangen aan middelen als we de oude dan wel de nieuwe BFW zouden toepassen. We doen die berekening met gegeven parameters voor 2015. Bevolking, fiscale capaciteit, leerlingaantallen etc. blijven dus onveranderd in de vergelijking tussen de twee systemen van BFW. We laten ook drie andere -weliswaar belangrijke- aspecten van het nieuwe systeem buiten beschouwing: de specifieke dotaties voor Brussel, de pensioenbijdrage die de gefedereerde entiteiten zullen betalen voor hun vast benoemde ambtenaren en de extra saneringsinspanningen. Dit zijn nieuwe transfers tussen het federale en het regionale niveau die losstaan van de nieuwe, geregionaliseerde uitgaven. Ze horen niet thuis in onze poging om de systemische verschillen tussen de oude en nieuwe BFW te kwantificeren. Ze komen wel aan bod in de volgende (sub)paragraaf.

Tabel 4 vat de resultaten van onze statische berekening samen. Voor elke entiteit geven we het verschil tussen de toepassing van de nieuwe en van de oude BFW, in miljoen €. De tabel toont hoe Wallonië ongeveer 577 miljoen minder zou ontvangen en Brussel 83 miljoen. De Vlaamse Gemeenschap levert 135 miljoen in, maar het Vlaams Gewest wint 333 miljoen. De Franstalige Gemeenschap wint 59 miljoen.

TABEL 4: NIEUWE VERSUS OUDE BFW (IN MILJOENEN €)

Vlaams Gewest	Vlaamse Gemeenschap	Vlaanderen (Gew.+ Gem.)	Waals Gewest	Franse Gemeenschap	Brussels Gewest
333	-135	198	-577	59	-83

De reden voor het Waalse verlies ligt voor een deel bij het lagere bedrag dat het gewest ontvangt uit het solidariteitsmechanisme. Maar de hoofdoorzaak ligt bij de dotatie voor het overgehevelde arbeidsmarktbeleid, zoals we eerder aantoonde in tabel 3 van paragraaf 4. De huidige uitgaven voor deze bevoegdheden liggen in Wallonië nu veel hoger dan de dotatie die het gewest in het nieuwe systeem zal ontvangen om deze uitgaven te financieren. De dotatie wordt immers verdeeld op basis van de 'juste retour' sleutel, en die speelt in het nadeel van Wallonië. De winst van het Vlaamse Gewest vloeit in grote mate voort uit het afschaffen van de negatieve term. Die was voor Vlaanderen, net als voor Brussel, ongunstig. Ook het invoeren van de nieuwe 'juste retour' sleutel²⁶ draagt bij tot de Vlaamse winst. Samen met de afgenomen solidariteit verklaart deze nieuwe sleutel ook deels het verlies van Brussel. Op de gemeenschappen komen we terug in de dynamische analyse.

Aangezien de gebruikte parameters constant werden gehouden leert deze vergelijking iets over de verandering in het systeem zelf van de BFW. Dat was ook de bedoeling. Maar de beleidsrelevantie van deze berekening is beperkt, en dat om twee redenen.

Ten eerste heeft men, net omwille van het vermelde principe dat geen enkele entiteit mag winnen of verliezen, voorzien in een 'sokkel' die bij ingang van de nieuwe BFW in 2015 elk verschil tussen de oude en de nieuwe BFW wegwerkt. De 'sokkel', is dus niets anders dan de hierboven vermelde bedragen in tabel 4, maar dan met het omgekeerde teken. Het Vlaams gewest bijvoorbeeld levert in 2015 haar winst in, maar de Vlaamse gemeenschap wordt gecompenseerd voor haar verlies. Die sokkel wordt tien jaar lang aangehouden in nominale termen. Dat betekent dat, bijvoorbeeld, Vlaanderen gedurende deze periode elk jaar 333 miljoen afstaat, ongeacht hoe haar winst in de toekomst zou evolueren. Ook Wallonië zal elk jaar 577 miljoen ontvangen, zelfs wanneer haar verlies er in de toekomst anders zou uitzien. De bedragen van de sokkel worden niet gekoppeld aan de inflatie, en eroderen dus in reële termen. Na die periode van tien jaar, wordt de sokkel stapsgewijs afgebouwd om na een tweede periode van 10 jaar volledig te verdwijnen. Het nieuwe systeem komt dus pas echt op kruissnelheid na 20 jaar, wat maakt dat eventuele verliezen verteerbaar worden. Net daarom wordt de sokkel ook wel het 'overgangsmechanisme' genoemd.

Ten tweede capteert deze statische vergelijking noch de hierboven aangehaalde veranderingen in de dynamische elementen van de BFW (zoals bijv. de indexeringen van de dotaties en het solidariteitsbedrag), noch de interactie van de parameters uit de BFW met de veranderende economische omgeving (bijv. de 'juste retour' sleutel of de dotaties geïndexeerd aan de groei). Deze dynamische optiek is nochtans essentieel wanneer men winnaars en verliezers in kaart wil brengen doorheen de tijd. Dat is wat we doen in de volgende subparagraaf.

²⁶ 'Nieuw', in die zin dat deze sleutel enkel zal kijken naar de resterende opbrengsten uit de personenbelasting op *federaal* niveau, dus na het toepassen van de regionale opcentiemen. Dit om manipulatie van de gewesten te voorkomen.

7.2 *Het dynamische perspectief*

Zodra we in projecties voor de toekomst stappen moeten we beslissingen nemen over de toekomstige onzekere evolutie van zowel economische (bijv. regionale groei), als socio-demografische factoren (bijv. bevolking). Wat dit betreft baseren we ons, net zoals de institutionele onderhandelaars, op officiële gegevens afkomstig van het federale planbureau.²⁷

Maar ook het verband tussen deze evoluties en de belastingontvangsten is onzeker. Zoals we hebben aangegeven in paragraaf 3.2 hierboven, wordt de evolutie van de belastingontvangsten in functie van de verandering van het BBP de elasticiteit van de belastingontvangsten genoemd m.b.t. het BBP. Macro-economische projecties, zoals van het Federaal Planbureau, rapporteren een groei van het BBP. Als men de elasticiteit van de ontvangsten van, bijvoorbeeld, de personenbelasting kent m.b.t. deze BBP-groei, dan kan men dus ook een projectie maken van de belastingontvangsten in de toekomst. Alleen: het is niet eenvoudig om die elasticiteit goed in te schatten. Wat we wél tamelijk precies kunnen meten is hoe de belastingontvangsten toenemen als de belastbare basis toeneemt met, bijvoorbeeld, 1%. Dat wordt de supra-unitaire elasticiteit genoemd omdat die, door de progressiviteit van de personenbelasting groter is dan één. Zelf bekomen we met ons model FANTASI op basis van microdata van fiscale aangiften een elasticiteit van 1,90 m.b.t. het aangegeven bruto inkomen (zie Decoster en De Swerdt, 2012 en 2013).²⁸

Dé grote onbekende is echter hoe de belastbare basis van de personenbelasting evolueert als het BBP groeit. Ten eerste zijn er inkomenscomponenten, zoals vervangingsinkomsten, die géén deel uitmaken van het BBP, maar wél opgenomen zijn in de belastbare basis. Ten tweede kan de belastbare basis ook deels autonoom evolueren van de economische groei indien bijvoorbeeld het aangiftegedrag of de aangiftevorm veranderen naarmate het BBP groeit. In de appendix leggen we uit hoe we deze onzekerheid hebben aangepakt, en hoe we de overgang hebben gemaakt van de supra-unitaire elasticiteit in functie van het belastbaar inkomen naar de elasticiteit in functie van de groei van de regionale BBP's.²⁹

²⁷ We geven de belangrijkste indicatoren, zoals prognoses voor regionale groei en inflatie, van het gebruikte macro-economische scenario weer in Tabel 7 in de appendix. Ze komen neer op een gemiddelde groei van 1,68%.

²⁸ Dat ligt dicht bij de elasticiteit van 1,8 die Lenoir en Valenduc (2006) bekomen. Frogneux en Saintrain (2012) bekomen op basis van een methodologie die, i.i.t. microdata, geaggregeerde gepubliceerde statistieken gebruikt een elasticiteit van 1,6. Bemerkt trouwens dat dit telkens een “gemiddelde” elasticiteit is. De elasticiteit varieert sterk doorheen de inkomens: ze is veel hoger voor lagere inkomens dan voor hogere inkomens. Net daarom laten we onze elasticiteit licht afnemen doorheen de tijd, om de toename van het belastbaar inkomen in rekening te brengen.

²⁹ In Decoster en Sas (2012) hebben we de sensitiviteit onderzocht van de projecties voor verschillende elasticiteiten. Dat deden we door, onder andere, ook een *arbitrair gekozen* elasticiteit te gebruiken die lager lag dan deze gebruikt door de onderhandelaars. Zoals in paragraaf 3.2 vermeld, bevestigde deze

Om het beeld van winst en verlies te genereren voeren we onze simulaties stapsgewijs door. Er zijn immers meerdere verschillen tussen de oude en de nieuwe BFW. We gaan als volgt te werk. Eerst berekenen we het effect zonder het overgangsmechanisme of sokkel uit de vorige subparagraaf. Dan voegen we het overgangsmechanisme en de dynamiek ervan toe. Tenslotte voegen we ook de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage te betalen door de gewesten en gemeenschappen toe. De bijdrage van gewesten en gemeenschappen tot de sanering van de overheidsfinanciën en de vergrijzingsinspanning bespreken we apart in paragraaf 8.

We rapporteren telkens het verschil tussen wat een entiteit ontvangt onder de nieuwe BFW minus wat ze zou ontvangen onder de oude BFW. Een positief cijfer wijst dus op 'winst', een negatief cijfer op 'verlies'. Om de winsten en verliezen van alle entiteiten zinvol met elkaar te vergelijken, drukken we alle cijfers uit in per capita termen.

7.2.1 De gewesten

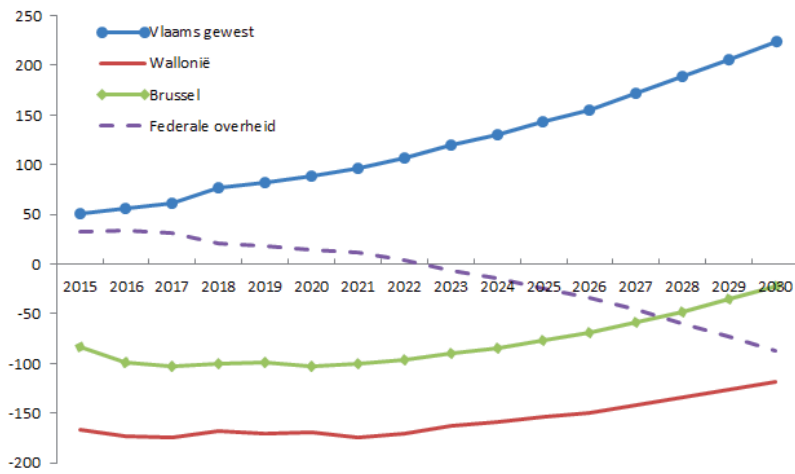
We beginnen met de gewesten. Figuur 7 toont het verschil tussen het nieuwe en het oude systeem voor een projectie tot 2030. In het jaar 2015 starten we met de verschillen die we reeds in tabel 4 gaven, maar dan per hoofd. Zonder sokkel is Wallonië de grote verliezer. Maar doorheen de tijd verandert dat beeld. Het verlies van Wallonië verkleint, de winst van Vlaanderen wordt nog groter, en vooral de federale overheid verliest middelen. Dit is dé illustratie van het effect van de elasticiteitsbonus. In de oude BFW groeide de dotatie voor de gewesten enkel mee met het BBP. De vervanging van deze dotatie door de uitgebreide opcentiemen in het kader van meer fiscale autonomie, transfereert een kwart van die elasticiteitsbonus van federaal naar gewesten. Het gevolg is een fors verlies voor de federale overheid. Het zal de aandachtige lezer niet ontgaan zijn dat dit dezelfde figuur is als het linker luik in figuur 2.

Introductie van de sokkel verschuift de lijnen uit figuur 7 in het startjaar 2015 tot ze allemaal starten rond nul.³⁰ Maar de sokkel zelf wordt afgebouwd na 10 jaar. Als we beide effecten opnemen in de simulatie, bekomen we figuur 8.

oefening het belang van de elasticiteit. We hoeven deze oefening hier dan ook niet meer te herhalen. Alleen betreuren we dat, wat voor ons een *sensitiviteitsanalyse* was (een vaak gehanteerde methodologische aanpak) achteraf selectief gebruikt werd om a priori gewenste resultaten te genereren.

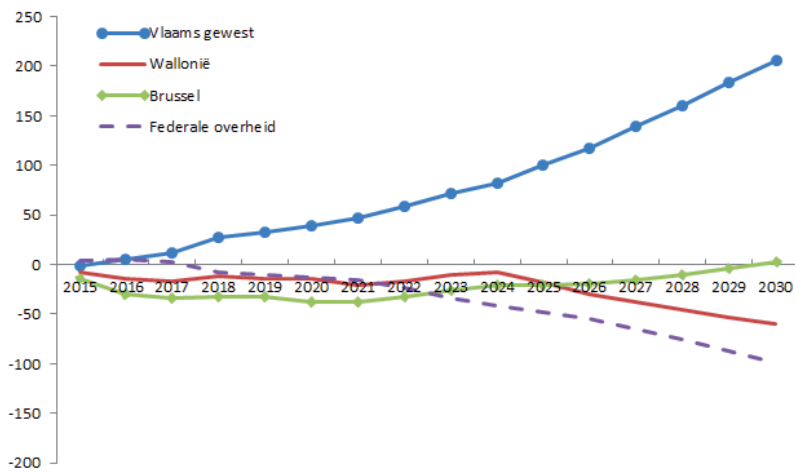
³⁰ Dat deze niet exact op nul uitkomen voor Brussel en Wallonië, heeft te maken met de saneringsinspanningen. Zoals eerder beschreven en zoals we verder bespreken in paragraaf 8, leiden die eveneens tot een afname van de solidariteitsdotaties in het nieuwe systeem. De sokkel zal bijgevolg ook compenseren voor deze verlaging van de solidariteitsbedragen. Maar aangezien het overgangsmechanisme geen rekening mag houden met de sanering, komt de sokkel in feite te hoog uit voor deze gewesten. Hiervoor corrigeerde men dan ook in de overgangsbedragen.

FIGUUR 7: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE DRIE GEWESTEN EN DE FEDERALE OVERHEID



Zonder sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

FIGUUR 8: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE DRIE GEWESTEN EN DE FEDERALE OVERHEID



Met sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

Het overgangsmechanisme doet wat ervan verwacht wordt: in 2015 verliest geen enkele entiteit. En hoewel het afbouwen van de sokkel vanaf 2025 duidelijk naar voren komt, worden de winsten en verliezen overheen de tijd aanzienlijk afgevlakt. Dit heeft zoals verwacht een positieve invloed op de positie van het Waals gewest. Op horizon 2030 vermindert het Waalse verlies van 118 € per hoofd tot 60 €. Dit zou het Waalse verlies, vervat in de nieuwe BFW eens die op kruissnelheid komt, enigszins verteerbaar moeten maken.

7.2.2 De gemeenschappen

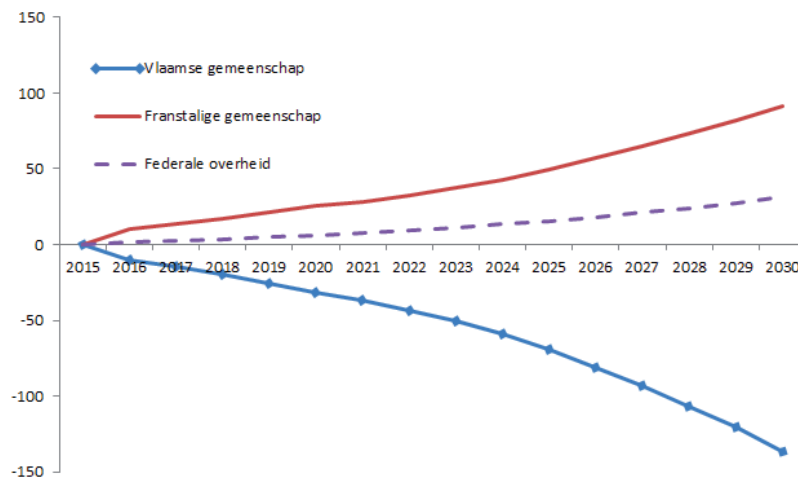
In figuur 9 tonen we winst en verlies voor de gemeenschappen, wat een enigszins tegengesteld beeld oplevert. Dit wordt verklaard door twee zaken. Ten eerste heeft men een verticale besparingsoperatie ingebouwd: alle gemeenschapsdotaties worden in het nieuwe systeem geïndexeerd met de inflatie zoals vanouds, maar niet meer aan 100% van de economische groei. Door een groeivoet te hanteren die beneden de groei van het BBP ligt, groeien de dotaties voor de nieuwe bevoegdheden trager dan de daadwerkelijke uitgaven. Ook de reële groeivoet van de gemeenschapsdotatie uit de personenbelasting wordt gereduceerd van 100% in het oude, naar 75% in het nieuwe systeem. Zulke ingrepen zorgen ervoor dat de federale overheid, in vergelijking met de oude BFW, doorheen de tijd minder dotaties moet uitkeren aan beide gemeenschappen. Vandaar de winst voor de federale overheid in figuur 9.

Ten tweede is er ook sprake van een horizontale transfer tussen de gemeenschappen, waarbij Vlaanderen middelen verliest. Dit heeft te maken met een herschikking van de Lambermont-middelen die in het leven geroepen werden in 2001.³¹ De beslissing om de grootste gemeenschapsdotatie, ook BTW-dotatie genoemd, vanaf 2007 ook te koppelen aan 91% van de groei is hier van belang. De gerealiseerde meerwaarde volgend uit deze indexatie werd opgenomen in de Lambermontmiddelen. Daardoor werden deze extra middelen verdeeld volgens de voor Vlaanderen gunstige 'juste retour' sleutel, en niet zoals de oorspronkelijke BTW-dotatie volgens behoeftecriteria. Bij de herziening van de BFW die nu voorligt heeft men die oeverloos complexe regeling vereenvoudigd. De BTW-dotatie wordt nu rechtstreeks aan 91% van de groei gekoppeld. Het gevolg hiervan is dat de meerwaarde volgend uit de indexatie nu zal verdeeld worden volgens het behoeftecriterium van de leerlingenaantallen. In vergelijking met de 'juste retour' sleutel komt dit minder gunstig uit voor Vlaanderen. Maar, zoals we reeds opmerken in voetnoot 22, wie vindt dat de Lambermont-herfinanciering te genereus was voor Vlaanderen en neerkwam op consumptiefederalisme, moet het verwijderen van deze inefficiëntie toejuichen. Bovendien maakt het verwijderen van deze oeverloos complexe regeling het systeem zeker transparanter.

In ieder geval, beide ingrepen zorgen ervoor dat Vlaanderen in de gemeenschapsfinanciering minder middelen ontvangt onder de nieuwe BFW. Let wel, in figuur 9 kwam de sokkel reeds tussenbeide. Hierdoor wordt dit verlies weggewerkt in het beginjaar 2015, en dus ook op termijn enigszins verzacht.

³¹ Zie Algoed en Vandenbossche (2009) voor een technische bespreking van deze middelen.

FIGUUR 9: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE TWEE GEMEENSCHAPPEN EN DE FEDERALE OVERHEID

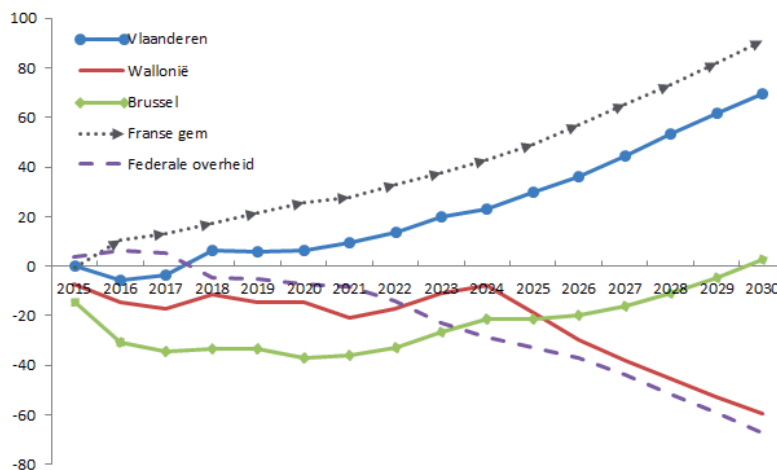


Met sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

7.2.3 Gewesten en gemeenschappen samen

We zijn nu klaar om het hele plaatje te bekijken, waarin we de verschillen voor gewesten en gemeenschappen samenvoegen. Voor Vlaanderen wordt dan de vraag in hoeverre het verlies geïncasseerd in de gemeenschapsfinanciering, gecompenseerd wordt door de winst vanuit gewestelijke hoek. Dat doen we door in de figuur Vlaanderen voor te stellen als de som van Vlaams Gewest en Nederlandstalige Gemeenschap. Dat geeft figuur 10.

FIGUUR 10: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN



Met sokkel, zonder specifieke dotaties Brussel en zonder pensioenbijdrage

Figuur 10 leert dat Vlaanderen als geheel nog steeds wint onder de nieuwe BFW. Maar ook het verlies van de federale overheid wordt kleiner in vergelijking met figuur 8 dankzij de hierboven beschreven verticale besparingsoperatie. Voor de andere entiteiten verandert er niets in deze figuur.

7.2.4 Extra dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage

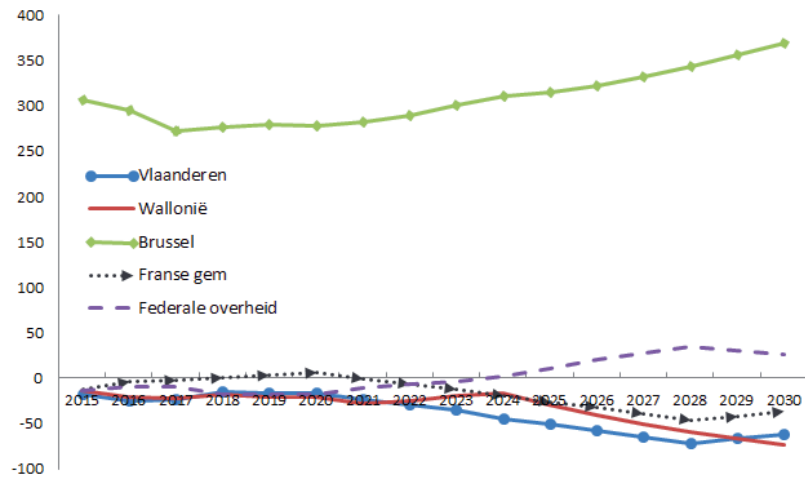
Om te focussen op de verschillen in het mechanisme van de BFW zelf, lieten we tot hertoe twee belangrijke aspecten van de nieuwe BFW buiten beschouwing: de specifieke dotaties voor het Brussels Gewest en de pensioenbijdragen die de gemeenschappen en gewesten moeten betalen voor hun statutaire ambtenaren. We nemen die nu mee op in de dynamische analyse.

De specifieke dotaties voor Brussel zijn in 2030 goed voor 496 miljoen €, en moeten deels besteed worden aan specifieke zaken als mobiliteit, veiligheid en talen. In die zin zijn deze dotaties een primeur in het Belgische federalisme. Ze zijn een voorbeeld van conditionele of voorwaardelijke dotaties, die tot nog toe afwezig waren in ons systeem. Ook komen deze dotaties tegemoet aan het tiende basisprincipe voor de wijziging van de BFW, in die zin dat ze wel degelijk geënt zijn op de sociologische realiteit van Brussel. Brussel is een rijk gewest in termen van regionale groei, maar loopt talloze fiscale inkomsten mis omwille van haar specifiek en hoofdstedelijke karakter. De 400 000, vaak hoogopgeleide, pendelaars betalen er geen inkomensbelastingen hoewel ze net in Brussel meerwaarde creëren, het openbaar vervoer gebruiken en kunnen rekenen op een veilige werkomgeving. Hetzelfde geldt voor de Europese ambtenaren. Daarenboven zijn alle overheidsgebouwen, alsook de gebouwen van de Europese instellingen en internationale instanties vrijgesteld van belastingen op vastgoed. De specifieke dotaties vormen dus een welgekomen en broodnodige compensatie door te corrigeren voor deze scheefgetrokken fiscale positie.

De pensioenbijdragen vervolgens, die de gemeenschappen en gewesten geleidelijk aan zullen betalen voor hun vast benoemde ambtenaren, lopen in 2030 op tot 1,6 miljard €. Met deze ingreep realiseert de federale overheid een tweede besparing, en worden de gedecentraliseerde entiteiten verantwoordelijk gesteld voor hun eigen gepensioneerden. We voegen beide aspecten nu toe aan de simulatie in figuur 10, en krijgen zo figuur 11.

Het zal niet verbazen dat de positie van Brussel nu significant verbetert dankzij de specifieke dotaties. Hetzelfde geldt voor het federale niveau, maar dan dankzij de pensioenbijdragen. De federale overheid komt uit op een winst van 27€ per hoofd in 2030. De pensioenbijdragen worden hoofdzakelijk gedragen door de gemeenschappen, waardoor deze een omgekeerde beweging maken. De winst van Vlaanderen en de Franstalige Gemeenschap slaat om in verlies, om vanaf 2028 weer in stijgende lijn te gaan. Waar de pensioenbijdrage tot voor 2028 gradueel zal oplopen, wordt deze vanaf 2028 immers vastgeklikt op 8.9% van de totale loonmassa voor statutaire ambtenaren op regionaal niveau. Het overgangsmechanisme zorgt er tenslotte voor dat Wallonië, zoals we eerder aantoonde in figuur 7 en 9, nog steeds geen al te zware verliezen moet slikken.

FIGUUR 11: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN



Met sokkel, met specifieke dotaties Brussel en met pensioenbijdrage

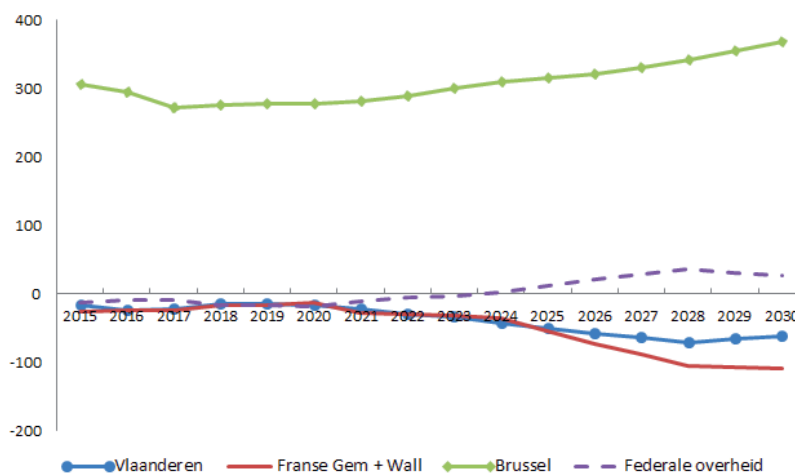
7.2.5 Besluit

Wij besluiten dat de onderhandelaars er in geslaagd zijn winsten en verliezen voor de gefedereerde entiteiten te beperken binnen een slang van 100€ per hoofd. Een niet geringe prestatie, zeker gezien de uitdaging om een nieuwe BFW op te stellen die aan zoveel uiteenlopende politieke verzuchtingen moest tegemoet komen. Ook de herfinanciering van Brussel, en een eerste aanzet tot de sanering van de globale overheidsfinanciën zitten vervat in de nieuwe BFW. De verliezen op regionaal niveau die hiertoe bijdragen zijn niet enkel beperkt (minder dan 100 euro per hoofd in 2030), maar ook relatief gelijk opgaand voor alle entiteiten. Dit zien we duidelijk in figuur 12, waar we de resultaten voor de Franstalige Gemeenschap en het Waals Gewest uit figuur 11 bij elkaar optellen. De verliezen lopen vrijwel gelijk tot 2025. Vanaf dan laat het afnemende overgangsmechanisme zich voelen. Het verlies aan Franstalige zijde neemt dan toe tot 110€, terwijl Vlaanderen afklokt op een verlies van 63€ per inwoner. Voor wie kost wat kost een vergelijking wil maken tussen Franstaligen en Nederlandstaligen, is figuur 12 dus het plaatje dat telt.

Zelf hebben we nooit het nut ingezien van deze taalgeladen ‘framing’ van de winnaars-verliezers optiek. Vlamingen, Walen en Brusselaars, of Nederlandstaligen en Franstaligen, zijn ook telkens burgers van de federatie. Daardoor zijn verliezers op regionaal of gemeenschapsniveau terzelfdertijd winnaars op federaal niveau.

Binnen het evaluatiekader dat wij hanteren is van belang dat voldaan werd aan de overeengekomen basisprincipes voor de wijziging van de BFW. Geen enkele deelstaat verarmt op structurele wijze, de financiële stabiliteit van de deelstaten komt niet in het gedrang, en er wordt een eerste bijdrage geleverd tot de houdbaarheid van de globale overheidsfinanciën. Gezien de lange termijn uitdaging wat betreft publieke financiën waar de Belgische overheid voor staat echter, besloot men in de zomer van 2013 nog verder te gaan in deze saneringsinspanning. Dat bespreken we in de volgende, laatste, paragraaf.

FIGUUR 12: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN



8. SANERING EN VERGRIJZING

Het sluitstuk van de nieuwe BFW, en meteen ook dé grote aanvulling bij het eerder gesloten vlinderakkoord van 2011, betreft de bijdrage van gewesten en gemeenschappen tot het evenwicht van de globale overheidsfinanciën. In de nieuwe BFW staat immers gedetailleerd beschreven welke bijdrage de gedecentraliseerde entiteiten zullen leveren in de toekomst, en hoe. Men is dit de “sanerings- en vergrijzingsinspanningen” gaan noemen. In paragraaf 7.1 gaan we eerst in op de concrete invulling van deze bijdrage, om vervolgens in paragraaf 7.2 de noodzaak ervan tegen het licht te houden.

8.1 Hoe zien de sanerings- en vergrijzingsinspanningen eruit?

Men heeft op twee manieren een bijdrage van de gedecentraliseerde entiteiten geïnjecteerd in de nieuwe BFW. Ten eerste door de startsituatie van het systeem te veranderen, en ten tweede door ook de groei van de dotaties aan te passen.

Ten eerste komt men tussenbeide in de beginsituatie van het nieuwe systeem, door de globale dotatie bedragen te verlagen met 2,4 miljard €. Dit is wat men de saneringsinspanningen is gaan noemen. Omdat de gewesten over voldoende fiscale autonomie beschikken om dergelijke ingreep waar nodig te compenseren, gebeurt dit voor 70% in de gewestelijke financiering en voor 30% in de gemeenschapsfinanciering. Concreet vermindert men de dotatie ter financiering van de over te hevelen arbeidsmarktbevoegdheden en fiscale uitgaven met telkens 831 miljoen € in 2015 en 2016. De PB-dotatie voor de gemeenschappen krimpt met 365 miljoen € in elk van beide jaren. Let wel: deze verlaging blijft ook daarna gehandhaafd.

Deze ingreep is geformuleerd op het niveau van de globale enveloppe, voor ze verdeeld worden a.h.v. de ‘juste retour’-sleutel. Daardoor wordt deze saneringsinspanning ook deels verdeeld volgens die PB-sleutel en dragen de sterkste fiscale schouders een iets grotere last. We schrijven ‘deels’

omdat deze saneringsbijdrage ook een effect heeft op het solidariteitsmechanisme. De solidariteit wordt berekend op grond van een basisbedrag waarin de ‘juste retour’ dotaties een belangrijk element zijn. Als die juste retour dotaties naar beneden gaan, neemt derhalve ook het solidariteitsbedrag af. In dat solidariteitsmechanisme spelen bevolkingsaantallen mee een rol, zodat de feitelijk verdeling van de saneringsbijdrage een mix is van fiscale capaciteit enerzijds, en bevolkingsaandelen (of wat we hierboven behoeftecriteria noemden) anderzijds.

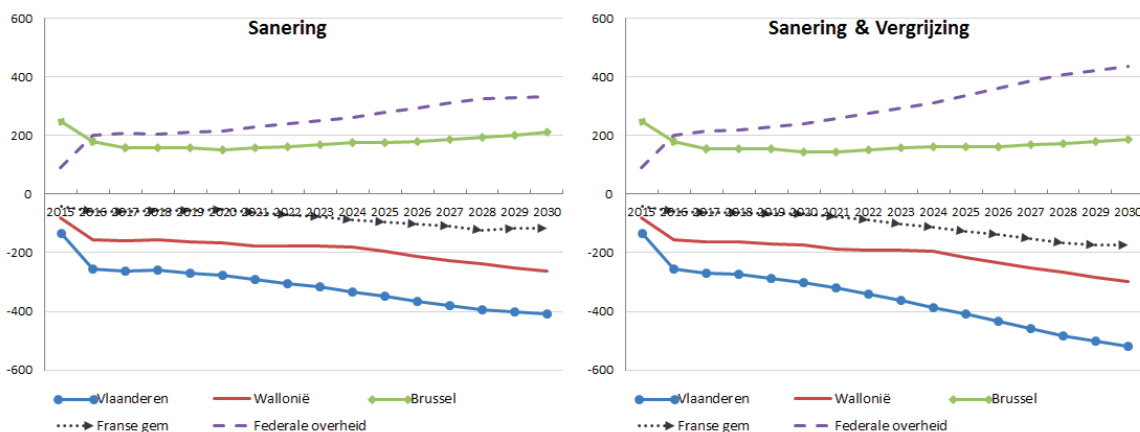
Een tweede luik grijpt in op de dotatiefinanciering op lange termijn, door de groei van de dotaties doorheen de tijd te beperken. Zoals we in paragraaf 7 hebben vermeld, evolueren de dotatiebedragen in het nieuwe systeem op het ritme van de inflatie én een groeivoet die lager ligt dan de groei van het BBP. Welnu, de zogenaamde vergrijzingsinspanningen houden een verdere reductie in van deze lagere groeivoeten vanaf 2017. Voor de gewestdotaties, en de PB-dotatie voor de gemeenschappen, gaat de groeivoet -buiten inflatie- omlaag van 75% van de BBP groei tot 55%.³² Voor de overige gemeenschapsdotaties nemen de groeivoeten af van 82,5% tot 65% van de reële groei. Enkel de BTW-dotatie voor de gemeenschappen blijft groeien aan 91% van de BBP groei.³³ Een directe link met de vergrijzing valt hier eigenlijk niet te zoeken, aangezien de vergrijzingsinspanningen geen verdere overdracht van elementen van de pensioenen of gezondheidszorg met zich meebrengen. De link is indirect, in die zin dat dit een lange termijn bijdrage is tot de houdbaarheid van de federale overheidsfinanciën en dat de echte lange termijn uitdagingen voor de houdbaarheid van de openbare financiën in grote mate verbonden zijn met wat men de “vergrijzing” noemt.

Het zou fout zijn de twee ingrepen te associëren met respectievelijk effecten op de “korte” en op de “lange termijn”. Ook de verlaging van de dotaties in wat “saneringsinspanningen” genoemd wordt hebben een ingrijpend effect op de ontvangsten van gewesten en gemeenschappen (en dus ook op de federale positie) op lange termijn. Dit om de simpele reden dat de dotaties die verlaagd werden, verlaagd blijven doorheen de tijd. We zien dit duidelijk in figuur 13, waar we opnieuw de winsten en verliezen van alle entiteiten uitzetten en bouwen op figuur 11. Het linkerluik van de figuur toont de verschillen in ontvangsten tussen het nieuwe en oude systeem, met inbegrip van de saneringsinspanningen. In het rechterluik voegen we ook de vergrijzingsinspanningen toe.

³² Met uitzondering van de eerder beschreven ‘residuele’ dotatie voor de kleinere bevoegdheden, bepaald in artikel 35 Octies van de nieuwe BFW. De groeivoet hiervan wordt gereduceerd van 100% naar 55% in 2017.

³³ Om echter rekening te houden met een evenwichtige spreiding tussen enerzijds entiteit I en anderzijds entiteit II van de voordelen van een toekomstige sterke groei, wordt de reductie van de groeikoppelingen gemilderd wanneer de reële groei meer bedraagt dan 2,25 %.

FIGUUR 13: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN

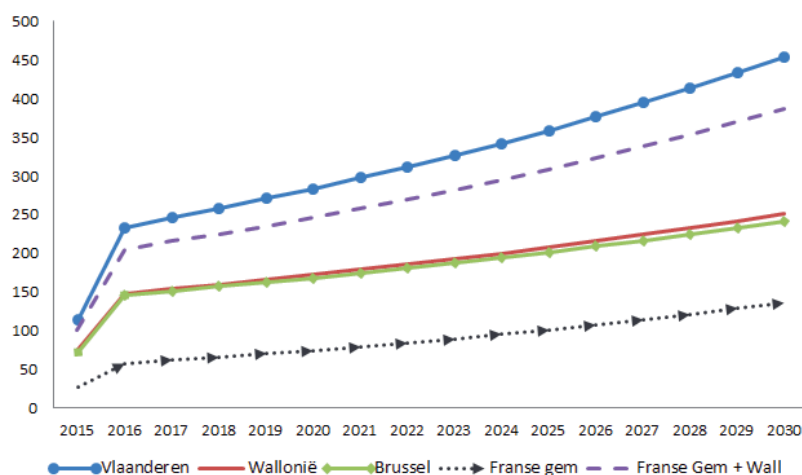


In figuur 11 was er een schuchtere federale winst in 2030 van 27 € per hoofd. De saneringsbijdrage doet die fors oplopen tot 334 €. En als we er de vergrijzingsinspanningen aan toevoegen wordt dat tot 438€. De Brusselse winst neemt af van 370 € in figuur 11 tot 184€ per hoofd. Het Waals Gewest ziet zijn verlies van 74 € zonder sanerings- en vergrijzingsinspanningen, oplopen tot 298 €. Dat de vergrijzingsinspanningen vooral spelen aan gemeenschapszijde blijkt uit de verliezen van de Franse Gemeenschap. Die gaan van 36 € in figuur 11, tot 115 € met enkel sanering, om te eindigen op 172 € in het finale plaatje. Ook het Vlaamse verlies reveleert dit effect, gaande van 63 € in figuur 11 tot 406 € inclusief sanering, landend op 517 € finaal. Op zich is dit niet onlogisch. De gemeenschapsfinanciering verloopt volledig via dotatiefinanciering waardoor het beperken van de groeivoeten hier een groter effect resorteert.

Een vergelijking van het linker- en het rechterpaneel van figuur 13 leert dat het vooral de saneringsinspanningen zijn - in de vorm van de verlaging van de dotatiebedragen zelf dus - die een impact hebben op de ontvangsten, ook op de (middel)lange termijn. En die impact is aanzienlijk. De positie van de federale overheidsfinanciën verbetert in het nieuwe systeem met 0,73% van het BBP in 2030.

De vraag hoe deze inspanning verdeeld werd over de verschillende gewesten en gemeenschappen duikt onvermijdelijk op in het publieke debat. We zagen reeds dat de saneringsinspanningen worden toegewezen op basis van zowel fiscale capaciteit als bevolkingsaantallen. Ook de vergrijzingsinspanningen volgen die lijn, aangezien zowel de groei van de 'juste retour' dotaties als de behoeftedotaties wordt getemperd. In figuur 14 en 15 geven we een voorstelling van de bijdrage van de verschillende entiteiten tot de sanering. We doen dat door voor elke entiteit het verschil te maken tussen de ontvangsten per capita vóór toepassing van de sanering- en vergrijzingsinspanningen, en de finale ontvangsten. We wisselen vervolgens het teken van deze verschillen om de daadwerkelijke bijdragen weer te geven.

FIGUUR 14: BIJDRAGEN TOT SANERINGS- EN VERGRIJZINGSINSPANNINGEN VOOR ALLE ENTITEITEN IN € PER CAPITA

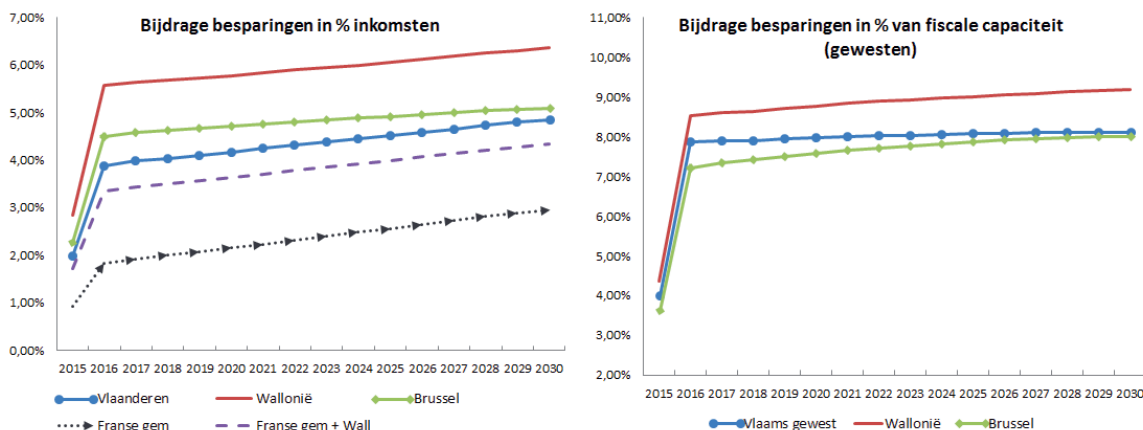


Figuur 14 toont dat de hoofdelijke bijdrage in Vlaanderen iets hoger is dan in Wallonië en de Franstalige gemeenschap samen (454 € tegenover 387 € in 2030). Het beeld dat de “factuur voor de sanering van de overheidsfinanciën” volledig naar Vlaanderen wordt doorgeschoven klopt dus hoegenaamd niet. Dat de Brusselse bijdrage lager ligt volgt uit het feit dat we voor Brussel enkel de gewestelijke bijdrage kunnen tonen, daar waar bovenste lijnen in de figuur ook de inspanningen aan gemeenschapskant omvatten voor hetzij Vlaanderen, hetzij de gezamenlijke rekening Wallonië en Franstalige gemeenschap. Dat wordt ook duidelijk als we het Waals gewest afzonderlijk voorstellen (rode lijn). Die Waalse bijdrage volgt bijna exact hetzelfde pad als die van het Brussels gewest. Men kan zich trouwens de vraag stellen of we de besparingsbijdrage van de Franstalige gemeenschap en Wallonië wel mogen samentellen. Het zijn immers gescheiden entiteiten, met aparte begrotingen en beleidsprocedures.

Het beeld is nog genuanceerder als we de bijdrage ook uitdrukken in procent van de huidige ontvangsten of in procent van de fiscale capaciteit. De keuze voor percentages is verdedigbaar omdat ze uitdrukken in welke mate elke entiteit de besparingen kan opvangen binnen haar eigen fiscaal vermogen.

In het linker paneel van figuur 15 tonen we de bijdragen tot fiscale consolidatie als aandeel in de totale ontvangsten van elke entiteit vóór sanerings- en vergrijzingsinspanningen. Dit verandert het plaatje aanzienlijk. Wallonië levert een bijdrage die substantieel hoger is dan alle andere entiteiten. In 2030 bedraagt die meer dan 6% van de inkomsten. Ook de Brusselse bijdrage neemt toe wanneer we ze uitdrukken in procent van de totale Brusselse ontvangsten.

FIGUUR 15: BIJDAGEN TOT SANERINGS- EN VERGRIJZINGSINSPANNINGEN VOOR ALLE ENTITEITEN IN % VAN DE TOTALE ONTVANGSTEN (LINKERPANEEL) EN IN % VAN DE FISCALE CAPACITEIT VOOR GEWESTEN (RECHTERPANEEL)

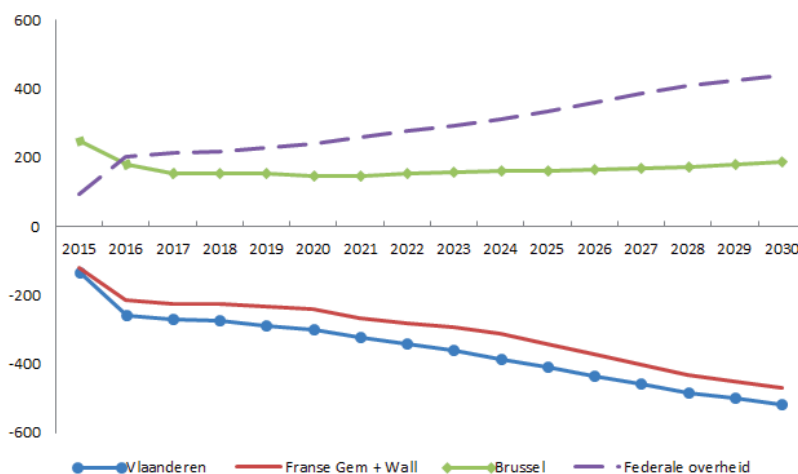


In het rechterpaneel van figuur 15 tonen we de bijdragen als percentage van de totale fiscale capaciteit van het gewest in kwestie. Dit zijn de belastingopbrengsten uit zowel de regionale opcentiemen als de andere, eerder geregionaliseerde belastingen (registratierechten, verkeersbelasting...). Ook in deze voorstelling levert Wallonië de grootste bijdrage en ze neemt toe doorheen de tijd. De bijdrage van Vlaanderen ligt iets lager, en blijft eerder constant. Aangezien de gewesten 71% van de sanerings- en vergrijzingsinspanningen voor hun rekening nemen (wat afneemt tot 62% in 2030), gaat het hier om niet te onderschatten verschillen.

Maar zelfs als we terugkeren naar figuur 14, met de iets grotere nominale bijdrage per capita door Vlaanderen, dan boet die die iets grotere bijdrage aan Vlaamse zijde op langere termijn aan belang in wanneer we ook de andere verschillen tussen de oude en nieuwe BFW terug in rekening brengen. Dat doen we in figuur 16. Die toont het finaal verschil tussen oude en nieuwe BFW. In figuur 12 nam het verschil in het - weliswaar kleine - verlies tussen Vlaanderen enerzijds, en Wallonië en de Franstalige gemeenschap anderzijds, toe na het uitdoven van het overgangsmechanisme in 2025. Het verlies voor Vlaanderen nam na 2025 minder toe dan voor de Franstalige burgers. In combinatie met de iets grotere Vlaamse bijdrage tot de sanering wordt daardoor in de finale figuur 16 een beeld geproduceerd waarin het verschil tussen beide landsdelen écht heel klein wordt. Het neemt zelfs gradueel af tot 46€ per capita in 2030, waarbij Vlaanderen 517 € inlevert ten voordele van de federale overheid en Brussel, en Wallonië en de Franstalige gemeenschap 471€.

Dat Brussel blijft uitkomen op winst vergeleken met het oude systeem, bewijst tot slot dat de herfinanciering van het hoofdstedelijk gewest niet in het gedrang werd gebracht door de sanering.

FIGUUR 16: FINAAL VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN



8.2 Maar waren die sanerings- en vergrijzingsinspanningen wel nodig?

Een eerste motivatie voor de regionale saneringsinspanningen is pragmatisch van aard. Binnen het begrotingstraject dat vanuit Europa wordt opgevolgd, dienen de gezamenlijke Belgische financiën structureel in evenwicht te zijn tegen 2015, en moet er in 2016 een overschot geboekt worden van 0,75%. Om dit te bereiken is voor beide jaren samen een extra inspanning voorzien van 6 miljard €. Uit onderzoek blijkt dat het succes van een saneringsoperatie mee afhangt van de betrokkenheid van het regionale niveau bij die sanering.³⁴ Het was dan ook aangewezen aan gewesten en gemeenschappen een bijdrage te vragen. Ook de gehanteerde methode, nl. het verlagen van de dotaties, blijkt internationaal een succesvolle ingreep. De reductie van 2,4 miljard € in de dotatie-financiering is het resultaat van de toepassing van een verdeelsleutel op de benodigde inspanning van 6 miljard €. De verdeelsleutel zelf houdt rekening met het regionale aandeel in de totale uitgaven, alsook met de fiscale autonomie van de gewesten.

³⁴ We verwijzen hiervoor naar een econometrische studie van Darby, Muscatelli en Graeme (2005). In een analyse op basis van 15 OESO landen wordt aangetoond dat fiscale consolidaties des te succesvoller zijn wanneer de lasten ervan gedragen worden door zowel het centrale, als sub-centrale niveau. Hierbij blijkt de betrokkenheid van het regionale niveau cruciaal te zijn om de lopende uitgaven, zoals de ambtenarenlonen, te drukken. Dit garandeert het succes op lange termijn. De mate waarin de lagere overheidsniveaus gefinancierd worden door het centrale niveau via dotaties, maakt voorts dat zulke slagkrachtige saneringen kunnen worden doorgevoerd precies door het verlagen van die dotaties. Saneringen die *eenzijdig* uitgevoerd werden door sub-centrale niveaus tenslotte, snoeien vooral in de investeringen in kapitaalgoederen wat op lange termijn een nadelig effect heeft op de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Maar zelfs al was er geen nood aan een consolidatie van de gezamenlijke overheidsfinanciën, dan nog was een bijdrage op regionaal niveau binnen het kader van de zesde staatshervorming essentieel geworden. Immers, zowel de interestlasten van de expliciete staatsschuld (goed voor een kwart van de federale uitgaven in 2012), maar vooral ook de lasten van de impliciete schuld (d.w.z. de toekomstige meeruitgaven boven de BBP groei omwille van de vergrijzing) worden grotendeels het niveau van entiteit I (federale overheid en RSZ) gedragen. Dat komt tot uiting in wat de houdbaarheidskloof van de publieke financiën genoemd wordt.³⁵ Die is heel ongelijk verdeeld over de verschillende entiteiten. Saintrain (2010) toont dat de kloof in 2015 6,2% van het BBP bedraagt voor entiteit I, terwijl gewesten en gemeenschappen een negatieve kloof hebben van -0.3%.³⁶ Het is in dit artikel niet de plaats om dieper in te gaan op hoe die houdbaarheidskloof kan gedicht worden. Maar één ding is wel zeker: ze kan enkel gedicht worden indien de overheid over voldoende budgettaire manoeuvreerruimte beschikt om de nodige saneringen door te voeren. Welnu, door in 2015 20 miljard € uitgaven over te dragen aan het regionale niveau, wordt die ruimte aanzienlijk ingeperkt voor Entiteit I.

Saintrain (2010) berekende dat, indien men de houdbaarheidskloof van entiteit I constant wil houden in termen van haar finale primaire uitgaven, voor elke 10 miljard € die overgeheveld wordt van entiteit I naar het regionale niveau, de houdbaarheidskloof van Entiteit I verlaagd moet worden met 0,5% van het BBP. De zesde staatshervorming verschuift voor bijna 20 miljard € aan uitgaven van entiteit I (federale overheid en RSZ) naar gewesten en gemeenschappen. Dus moet er 1% van de houdbaarheidskloof getransfereerd worden naar gewesten en gemeenschappen.³⁷

Die herschikking van de expliciete en impliciete schuld tussen entiteit I en het regionale niveau kan op drie manieren gebeuren. Ten eerste zou men de expliciete schuld kunnen verdelen over de verschillende entiteiten. Het spreekt voor zich dat dit een politiek huzarenstukje zou zijn. We toonden trouwens zelf aan dat, in tegenstelling tot wat vaak geopperd wordt, de expliciete schuld slechts in heel beperkte mate bijdraagt tot de houdbaarheidskloof (zie Decoster, Flawinne en

³⁵ Voor een definitie van de houdbaarheidskloof en berekeningen voor België, zie Saintrain en Weemaes (2008) en Decoster, Flawinne en Vanleenhove (2013). De houdbaarheidskloof wordt ook als maatstaf gebruikt door de Europese Unie bij haar analyse van de deelstaten, onder de naam van 'S2 indicator'. Zie bijvoorbeeld het 'Sustainability report' van DG ECFIN (2009), waar deze als volgt wordt gedefinieerd: *'the S2 indicator shows the durable adjustment of the current primary balance required to fulfil the infinite horizon intertemporal budget constraints, including paying for any additional expenditure arising from an ageing population.'*

³⁶ Dat het houdbaarheidsprobleem onevenwichtig is verdeeld in de Belgische federatie, en al te zeer rust op de schouders van entiteit I, wordt ook benadrukt door Leibfritz (2009) en Spahn (2007).

³⁷ Voor een gelijkaardige conclusie, maar dan tot doel het bereiken van een gezamenlijke begroting in structureel evenwicht vanaf 2015, zie het 'Advies Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2013-2016' (maart 2013), Hoge Raad Van Financiën, Afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid".

Vanleenhove 2013). Een tweede piste bestaat uit het rechtstreeks overhevelen van een deel van het primair deficit geboekt door entiteit I naar de regionale overheden. Dat is wat inderdaad gebeurt door de vermindering van de dotaties. Door die 'onderfinanciering' van regionale bevoegdheden verschuift men een deel van het primaire deficit structureel naar de gefedereerde entiteiten. Maar men koos ook voor een derde piste, waarbij men de lasten van de impliciete schuld, d.w.z. de lange termijn kosten van de vergrijzing, deels doorschuift naar het regionale niveau. Dit gebeurt door de vermindering van de groeivoeten van de dotaties, en ook door de introductie van de financiering van de regionale ambtenarenpensioenen door de gemeenschappen.

Of deze herschikking voldoende is de houdbaarheidskloof van entiteit I op zijn minst constant te houden na de zesde staats hervorming, is een vraag die empirisch moet worden ingevuld. Daarvoor moet de houdbaarheidskloof herberekend worden, en wel op basis van de nieuwe BFW en de toekomstige saneringen binnen entiteit I. Maar dat de winst van het federale niveau in onze simulaties toeneemt van 0,54% in 2016 tot 0,75% van het BBP in 2030, lijkt alvast hoopgevend. Het cijfer komt immers dicht in de buurt van de 1% die, op basis van Saintrain (2010), nodig is om een overdracht van 20 miljard € op te vangen. Daarmee wordt ook voldaan aan het elfde basisprincipe voor de wijziging van de BFW: door middel van sanerings- en vergrijzingsinspanningen de houdbaarheid van de globale overheidsfinanciën vrijwaren.

9. BESLUIT

De vraag om de Bijzondere Financieringswet te herzien was vaak gestoeld op heel specifieke gebreken (zoals de ontwikkelingsval) en complexiteiten die volgden uit historische ad hoc aanpassingen (zoals de Lambermont-turbo of de negatieve term). Een grondige schoonmaak en wiedooperatie was in die zin zeker op haar plaats. Maar we beschreven vroeger reeds dat de Financieringswet in haar architectuur van 1989, in tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt, goed aansloot bij de aanbevelingen vanuit de economische theorie van begrotingsfederalisme (bekend onder de naam Fiscal Federalism). In die zin was de vraag om de Financieringswet te herzien in essentie een politieke vraag. Het antwoord op de vaak gestelde vraag wat de echte meerwaarde is van de nieuwe financieringswet is dan ook dat de nieuwe financieringswet een politiek probleem heeft opgelost. Dat is trouwens geen kleine verdienste als men er de prognoses van de slaagkansen op naleest die in de media in de periode 2010-2011 gemaakt werden. Maar net omdat de voorgestelde nieuwe Financieringswet een antwoord biedt op een politiek probleem hebben we in onze analyse gekozen om het voorstel te beoordelen binnen een kader dat kan bogen op een breed gedragen politieke consensus: de twaalf principes die in de zomer van 2010 onderschreven werden.

Binnen dat evaluatiekader besluiten wij dat de voorliggende nieuwe financieringswet de beloften inlost. Voor we de principes nog even systematisch overlopen, voegen we er zelf nog een dertiende criterium aan toe: de vraag naar meer transparantie. Het komt als dusdanig niet expliciet voor in het lijstje van de "12 basisprincipes", maar werd vaak geopperd als ambitie in de aanloop naar de herziening van de financieringswet. Misschien is dit dertiende principe inderdaad nog het moeilijkst

om aan te vinken als “voldaan”. Het is waar, er zijn vereenvoudigingen ingevoerd: de vele kleine dotaties die gegroepeerd werden en de negatieve term die werd afgevoerd. Maar het blijft een uitdaging om beleidskeuzes van niet zuiver proportionele regionale opcentiemen op de personenbelasting te communiceren aan de burger.

Anderzijds zijn we het oneens met de opmerking dat regionale opcentiemen, zeker van deze omvang, slechts ‘schijn-fiscale autonomie’ zouden inhouden. De ruimte voor proportionele verlagingen is groot, en ook proportionele verlagingen van een belastingvoet leiden – indien men dat zou willen – tot grote effecten op de herverdelende kracht van een belastingsysteem. Wat er ook van zij, de fiscale autonomie is, voor de entiteiten die belastingbevoegdheid hebben – de gewesten dus – met ongeveer twee derden toegenomen. We wezen er ook op dat de toename van de responsabilisering niet in eerst instantie door deze toename van de fiscale autonomie gedreven wordt. De toegenomen fiscale autonomie komt immers in de plaats van een vroegere ‘juste retour’-dotatie. We herhaalden dat we zelf geen voorstander zijn van deze ruwe maatstaven van responsabilisering, laat staan van de verwachtingen die erbij geformuleerd worden wat betreft de effecten ervan op regionale groei. Maar binnen dat discours neemt de responsabilisering wél toe via de nieuwe dotatie ‘arbeidsmarkt’ (ten belope van 5,3 miljard) die verdeeld wordt volgens de fiscale sleutel.

Het zogenaamde ‘pervers effect’ is weggewerkt. Daar waar, op gewestelijk niveau, de rijkere regio (Vlaanderen) onder de oude BFW uitkwam op een lagere inkomst per capita dan het initieel armere gewest Wallonië, is dat nu niet meer het geval. We hebben ook aangetoond dat het solidariteitsmechanisme niet meer onderhevig is aan de mogelijkheid van een ontwikkelingsval. Het bedrag van het vereveningsmechanisme is ontegensprekelijk minder genereus, zelfs rekening houdend met het welvaartsvast maken ervan. We zijn het trouwens absoluut oneens om ook de hoofdelijke dotatiefinanciering mee te betrekken in steeds verder uitdeinende ‘transferberekeningen’. De hoofdelijke dotatiefinanciering is een expliciete uitdrukking van horizontale gelijkheid tussen burgers van één federatie. Keuze van een referentiepunt waarbij alle dotaties zouden moeten verdeeld worden op basis van een fiscale sleutel is niet gesteund op inzichten uit het zo vaak aangehaalde begrotingsfederalisme. Om die reden blijven we ook betreuren dat dotatiefinanciering nog steeds als ‘consumptiefederalisme’ gekapitteld wordt.

We zijn nooit grote voorstanders geweest van gedetailleerde winst- en verliesrekeningen, maar beseffen dat daar politiek onvermijdelijk ook op gefocust wordt. Nochtans moeten bij die plaatjes steeds minstens drie belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is een burger in een federatie lid van meerdere entiteiten. Een Vlaming behoort én tot het Vlaamse gewest, en tot de Vlaamse gemeenschap én tot de Belgische federatie. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend mutatis mutandis ook voor een Waal, een Franstalige of een inwoner van Brussel. Ten tweede zijn de projecties voor de toekomst inherent en onvermijdelijk onzeker. In de appendix bij deze paper hebben we uitgebreid de in deze tekst gebruikte elasticiteit van de personenbelasting gemotiveerd, maar daarmee is de discussie daarover – terecht – niet beslecht. En ten derde bestaat het gevaar dat men uit het oog verliest dat de onderhandelaars heel expliciet gestreefd hebben om globaal, dus rekening houdend met alle elementen samen, een uitkomst te bereiken die neutraal is voor de

verschillende entiteiten. Het is heel gemakkelijk om één specifieke entiteit als verliezer voor te stellen door winst en verlies te berekenen voor één afzonderlijke onderdeel van wat uiteindelijk een heel fijn afgestelde calibratie-oefening is.

We zijn er ons van bewust dat we met onze grondige dissectie van verschillen tussen oude en nieuwe financieringswet zelf dat laatste risico lopen. Maar zonder deze ontbinding was het onmogelijk om bovenstaande conclusies te trekken wat betreft de verandering in specifieke onderliggende mechanismen (zoals bijvoorbeeld betreffende het vereveningsmechanisme of de gebruikte sleutel om dotaties te verdelen).

Als we de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage buiten beschouwing laten, toont de berekening van de “sokkel” aan dat de ingebouwde mechanismen van de nieuwe financieringswet minder gunstig zijn voor Wallonië. Dat wordt vooral verklaard door het minder genereuze solidariteitsmechanisme en – vooral – het gebruik van de fiscale sleutel voor de verdeling van de arbeidsmarktdotatie. Het is dat laatste wat, in combinatie met de fiscale autonomie en de afschaffing van de negatieve term, zorgt voor de winst van het Vlaams gewest. Het stopzetten van de Lambermont-turbo is dan weer nadelig voor de Vlaamse gemeenschap.

Onze dynamische simulaties tot 2030 tonen, niet onverwacht, het grote belang van het overgangsmechanisme. Eens dat na tien jaar wordt afgebouwd, neemt het verlies voor het Waalse gewest sterk toe (Figuur 10). Vóór we de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage integreren, en a fortiori voor we de sanerings- en vergrijzingsinspanning in rekening brengen, hebben Vlaanderen (gewest en gemeenschap samen) en de Franstalige gemeenschap baat bij de nieuwe financieringswet. De integratie van de specifieke dotaties voor Brussel en de pensioenbijdrage veranderen dat beeld grondig (Figuur 11 en 12). Brussel wint ongeveer 370 € per hoofd, terwijl zowel Vlaanderen als Wallonië en de Franstalige gemeenschap samen respectievelijk 63 € en 110 € inleveren. In lijn met de afgesproken principes 8 en 9 zijn dat – op jaarbasis – heel beperkte verliezen.

Maar hét belangrijkste element in deze simulaties van de verschillen tussen oud en nieuw wordt natuurlijk gevormd door wat men, in lijn met het elfde van de twaalf principes, de bijdrage tot de ‘sanerings- en vergrijzingsinspanningen’ is gaan noemen. We illustreerden hoe de verlaging van de dotatiebedragen en de vermindering van de groeivoeten van de dotaties leidt tot een herfinanciering van de federale overheid ten belope van 438 € per hoofd (Figuur 13). We hebben uitgebreid geargumenteed dat dit ook een broodnodige operatie is wanneer de primaire uitgaven, die de marge vormen waarin kan ingegrepen worden om de houdbaarheidskloof van de globale openbare financiën te dichten, verder gedecentraliseerd worden. Onze berekeningen tonen aan dat deze forse bijdrage gelijk gespreid is over de verschillende entiteiten. Nominaal valt ze per hoofd iets hoger uit voor Vlaanderen (Figuur 14). Maar zowel in procent van de fiscale capaciteit (als we ons beperken tot de gewesten) als in procent van de ontvangsten is het Wallonië dat de grootste bijdrage levert (Figuur 15). Als we Wallonië en de Franstalige gemeenschap samenvoegen dan is de bijdrage van Vlaanderen relatief gesproken lichtjes hoger.

We besluiten dat de herziening van de Bijzondere Financieringswet is geslaagd. Niet enkel op basis van de economische theorie van het federalisme, maar ook gegeven de politieke randvoorwaarden die zich vertaalden in de 12 basisprincipes voor de wijziging van de BFW. Maar net die zelfde politieke randvoorwaarden kunnen er voor zorgen dat binnen afzienbare tijd de BFW opnieuw in vraag gesteld wordt. Met geduld als metgezel van de wijsheid, hopen we dat de nieuwe financieringswet de kans krijgt om de tand des tijds op eigen houtje te doorstaan.

10. APPENDIX A: DE ELASTICITEIT VAN DE PERSONENBELASTING ONTLEED

In deze appendix ontrafelen we de discussie over de elasticiteit van de personenbelasting. We leggen uit welke elasticiteit precies geschat kan worden door simulaties met een microsimulatiemodel zoals FANTASI (zie Decoster en De Swerdt 2012, 2013). We expliciteren de veronderstellingen die we moeten maken om die concrete elasticiteit om te zetten in een elasticiteit die de relatie legt met de groei van het BBP. En tenslotte geven we de numerieke waarden van de door ons gebruikte elasticiteit.

Laat ons volgende notatie invoeren:

Y : het BBP in constante prijzen (in reële termen dus), en g_Y de reële groeivoet van Y ;

B : de belastbare basis in constante prijzen g_B de reële groeivoet van B ;

T : de opbrengsten in de personenbelasting in reële termen g_T de reële groeivoet van T .

De *reële elasticiteit* van de opbrengsten uit de personenbelasting in termen van het BBP, voorgesteld als $\varepsilon_{T,Y}$ kunnen we schrijven als:

$$\varepsilon_{T,Y} = \frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta Y}{Y}} = \frac{g_T}{g_Y}. \quad (1)$$

Vergelijking (1) toont dat de elasticiteit groter is dan één als de belastingontvangsten sneller groeien dan het BBP. Als de elasticiteit gekend is kan ze gebruikt worden om de evolutie van de belastingontvangsten te ramen als:

$$g_T = \varepsilon_{T,Y} \cdot g_Y. \quad (2)$$

10.1 Onderscheid nominale en reële elasticiteit

We kunnen het nominaal BBP Y_N schrijven als het product van de prijsindex P en het BBP in constante prijzen Y :

$$Y^N = P \cdot Y. \quad (3)$$

Welnu, de groeivoet voor een variabele x is gedefinieerd als:

$$g_x = \frac{x}{x_{-1}} - 1, \quad (4)$$

waarbij we het subscript -1 gebruiken voor de aanduiding van de variabele één periode vroeger. Toegepast op (3) geeft dit:

$$\frac{Y^N}{Y_{-1}^N} = \frac{P}{P_{-1}} \cdot \frac{Y}{Y_{-1}}, \quad (5)$$

of, in termen van groeivoeten:

$$1 + g_Y^N = (1 + \pi) \cdot (1 + g_Y), \quad (6)$$

waarbij π staat voor inflatie en g_Y^N voor de nominale groei van het BBP.

Na wat herschrijven betekent het dat we ook de *nominale* elasticiteit kunnen schrijven, d.w.z. de procentuele verandering van de nominale belastinginkomsten gedeeld door de nominale verandering in het BBP, in functie van de reële elasticiteit:

$$\varepsilon_{T_N, Y_N} = \varepsilon_{T, Y} \left[\frac{1 + \pi \left(1 + \frac{1}{\varepsilon_{T, Y} \cdot g_Y} \right)}{1 + \pi \left(1 + \frac{1}{g_Y} \right)} \right]. \quad (7)$$

Dat betekent dat, als men vertrekt van een reële elasticiteit, de nominale elasticiteit sterk varieert met hypothesen betreffende de reële groei en de inflatie. We illustreren dat in onderstaande tabel, waar we vertrekken van een gegeven reële elasticiteit en de corresponderende nominale elasticiteit uitrekenen.

TABEL 5: RELATIE TUSSEN NOMINALE ELASTICITEIT, REËLE ELASTICITEIT, REËLE GROEI EN INFLATIE

reële elasticiteit ($\varepsilon_{T, Y}$)	1,90	1,50	1,90	1,40
reële groei (g_Y)	0,01	0,015	0,015	0,0175
inflatie (π)	0,01	0,01	0,02	0,03
nominale elasticiteit (ε_{T_N, Y_N})	1,45	1,30	1,39	1,15

Voor een goed begrip van de gebruikte grootteordes in de rest van deze appendix, wij refereren verder altijd naar de reële elasticiteit.

10.2 Van BBP naar belastbare basis

Eén van de problemen om de elasticiteit uit vergelijking (1) te kwantificeren, is dat de personenbelasting niet rechtstreeks afhangt van het BPP. De personenbelasting hangt wel rechtstreeks af van de belastbare basis van de personenbelasting, maar die laatste evolueert deels autonoom van de evolutie van het BBP. De reden is dat sommige inkomenscomponenten die deel uitmaken van het BBP, géén deel uitmaken van de belastbare basis van de personenbelasting (zoals bijvoorbeeld het grootste deel van het roerend inkomen dat belast wordt via de bevrijdende roerende voorheffing), en anderzijds dat er componenten verschijnen in de belastbare basis die géén deel uitmaken van het BBP (zoals de vervangingsinkomens, die transferten zijn en dus geen deel uitmaken van de toegevoegde waarde van een economie).

Voor latere referentie schrijven we het BBP als de som van twee inkomenscomponenten:

$$Y = A + K, \quad (8)$$

waarbij A staat voor, bijvoorbeeld, bruto-arbeidsinkomen, dat wél verschijnt in de belastbare basis B , en K , voor het deel van het inkomen dat niet verschijnt in de belastbare basis. Het is eenvoudig af te leiden dat de groei van het BBP dan gelijk is aan een gewogen som van de groeivoeten van de twee inkomenscomponenten:

$$g_Y = w_A g_A + w_K g_K, \quad (9)$$

waarbij w_i het aandeel van inkomenscomponent i voorstelt in het BBP. We veronderstellen dat de inkomensaandelen in het BBP constant blijven. Dit impliceert dat we veronderstellen dat de groei van de reële groei van de arbeidsinkomens dezelfde is als die van het reële BBP:

$$g_Y = g_A, \quad (10)$$

Analoog splitsen we de belastbare basis B in twee inkomenscomponenten:

$$B = A + P, \quad (11)$$

waarbij P staat voor de vervangingsinkomens die deel uitmaken van de belastbare basis maar niet van het BBP. De groei van de belastbare basis is gelijk aan de gewogen som van de groeivoeten van de twee inkomenscomponenten:

$$g_B = \omega_A g_A + \omega_P g_P, \quad (12)$$

waarbij ω_i het aandeel van inkomenscomponent i voorstelt in de belastbare basis. We veronderstellen eveneens dat de inkomensaandelen in de belastbare basis constant blijven. Hieruit volgt dan dat de reële groei van de arbeidsinkomens ook dezelfde is als die van het belastbare inkomen.

$$g_B = g_A, \quad (13)$$

In combinatie met (10) impliceert dit dat de groei van de belastbare basis gelijk wordt aan de reële groei van het BBP:

$$g_B = g_A = g_Y, \quad (14)$$

We gaan hier dus *niet* in op de mogelijkheid dat de belastbare basis sneller zou stijgen dan het BBP omwille van het toenemende gewicht van de uitkeringen (pensioenen).

Om nu de link te leggen met de belastbare basis herschrijven we vergelijking (1) als volgt:

$$\varepsilon_{T,Y} = \frac{g_T}{g_Y} = \frac{g_T}{g_B} \frac{g_B}{g_Y} = \varepsilon_{T,B} \cdot \varepsilon_{B,Y}, \quad (15)$$

waarbij $\varepsilon_{T,B}$ de elasticiteit voorstelt van de belastingen m.b.t. de belastbare basis en $\varepsilon_{B,Y}$ de elasticiteit van de belastbare basis m.b.t. het BBP. Uit (14) weten we dat deze laatste gelijk zal zijn aan 1. De enige onbekende is in dit geval de eerste elasticiteit in (15), nl. $\varepsilon_{T,B}$.

10.3 De elasticiteit van de personenbelasting in functie van de belastbare basis

De elasticiteit van de belastingopbrengst in functie van de belastbare basis van de personenbelasting, $\varepsilon_{T,B}$, is opnieuw gelijk aan de verhouding van de groeivoeten:

$$\varepsilon_{T,B} = \frac{g_T}{g_B}. \quad (16)$$

De groei van de belastbare basis ontbinden we in de groei van de belastbare basis per belastingplichtige en de groei van het aantal belastingplichtigen N . Aangezien

$$B = \frac{B}{N} \cdot N, \quad (17)$$

kunnen we opnieuw, mutatis mutandis, de relatie van vergelijking (6) gebruiken om te schrijven:

$$1 + g_B = (1 + g_b) \cdot (1 + g_N), \quad (18)$$

waarbij we de kleine letter b introduceren voor het belastbaar inkomen per belastingplichtige ($b = B/N$), en g_b nu staat voor de groei van de belastbare basis volgend uit een reële stijging van het belastbare inkomen per hoofd (b), en g_N voor de groei van het aantal belastingplichtigen.

De reden waarom we de ontbinding van vergelijking (17) invoeren is omdat de progressiviteit van de personenbelasting gerelateerd is tot g_b .

10.4 De supra-unitaire elasticiteit

De progressiviteit van de personenbelasting heeft tot gevolg dat de belastingopbrengsten per hoofd sneller stijgen dan de reële groei van het belastbare inkomen per hoofd. Dat is eenvoudig te zien door zowel de belastbare basis B als de belastingopbrengst T even niet langer macro-economisch, maar wel op individuele basis te beschouwen. De elasticiteit van de te betalen belasting per hoofd ($t = \frac{T}{N}$) met betrekking tot het belastbare inkomen per hoofd ($b = \frac{B}{N}$) kan geschreven worden als:

$$\varepsilon_{t,b} = \frac{\frac{\Delta t}{t}}{\frac{\Delta b}{b}} = \frac{\frac{\Delta t}{\Delta b}}{\frac{t}{b}} = \frac{m(b)}{a(b)}, \quad (19)$$

waarbij $m(b)$ het marginaal tarief voorstelt op inkomensniveau b , en $a(b)$ het gemiddeld tarief op dat inkomensniveau. Bij een progressieve belasting is het marginaal tarief hoger dan het gemiddeld tarief, en dus is $\varepsilon_{t,b} > 1$. Het is deze elasticiteit $\varepsilon_{t,b}$ die de *supra-unitaire* elasticiteit genoemd wordt.

Vergelijking (19) toont trouwens duidelijk aan dat de supra-unitaire elasticiteit varieert met het inkomensniveau b , en dus niet constant is. Voor lage inkomens ligt het marginaal tarief ver boven het gemiddeld tarief en is de elasticiteit veel groter dan één. Voor heel hoge inkomens tendeeert het marginaal tarief naar het gemiddeld tarief is dus tendeeert de elasticiteit daar naar één.

Met het microsimulatiemodel FANTASI, dat op een heel gedetailleerde manier de te betalen belasting berekent voor meer dan 35000 belastingplichtigen, kunnen wij die supra-unitaire elasticiteit precies berekenen. We doen dat door bijvoorbeeld de bruto-inkomens voor elke belastingplichtige met 1% te verhogen, en dan de te betalen belasting te herberekenen. De procentuele toename van de te betalen belasting geeft in dat geval de elasticiteit. Aangezien de elasticiteit verschillend is voor elke belastingplichtige, zal ze ook variëren tussen inkomensgroepen, regio's, etc. We rapporteren die geschatte elasticiteiten in detail in Decoster en De Swerdt (2013). Gemiddeld bekomen wij een supra-unitaire elasticiteit van 1,90. Geaggregeerd per gewest bekomen we een supra-unitaire elasticiteit van 1,89 voor Vlaanderen, 1,94 voor Wallonië, en 1,85 voor Brussel.

Om deze supra-unitaire elasticiteit te integreren in de groeivoet van de belastingontvangsten, ontbinden we eerst de groei van de belastingopbrengst in belastingopbrengst per hoofd en groei van het aantal belastingplichtigen:

$$1 + g_T = (1 + g_t) \cdot (1 + g_N), \quad (20)$$

zodat we, na gebruik van $\varepsilon_{t,b} = \frac{g_t}{g_b}$, een formule krijgen voor de groei van de belastingontvangsten

in functie van de supra-unitaire elasticiteit, de groei van de belastbare basis en de groei van het aantal belastingplichtigen:

$$g_T = (1 + \varepsilon_{t,b} g_b) \cdot (1 + g_N) - 1, \quad (21)$$

Dat betekent dat de elasticiteit van de belastingopbrengsten m.b.t. de belastbare basis functie is van de supra-unitaire elasticiteit, van de groei van de belastbare basis per belastingplichtige, en van het aantal belastingplichtigen:

$$\varepsilon_{T,B} = \frac{g_T}{g_B} = \frac{(1 + \varepsilon_{t,b} g_b) \cdot (1 + g_N) - 1}{(1 + g_b) \cdot (1 + g_N) - 1}, \quad (22)$$

10.5 Operationalisering

Maar hoe operationaliseren we dit alles in onze simulaties? De enige elasticiteit die we gebruiken is de supra-unitaire. We simuleren immers de groei van de ontvangsten uit de personenbelasting op basis van vergelijking (21), maar dan wel gediifferentieerd naar gewest:

$$g_T^i = (1 + \varepsilon_{t,b}^i g_b^i) \cdot (1 + g_N^i) - 1, \quad (23)$$

waarbij we het superscript i gebruiken om het gewest aan te duiden.

Hierbij hebben we zoals eerder vermeld $\varepsilon_{t,b}$ geschat op 1,89 voor Vlaanderen, 1,94 voor Wallonië, en 1,85 voor Brussel. Bemerkt wel dat we deze elasticiteiten in SAFIRE enkel gebruiken om de fiscale sleutels te bepalen waarmee de “juste retour” dotaties verdeeld worden. Die sleutels zijn immers gebaseerd op de finale opbrengst uit de personenbelasting. Voor de opbrengst uit de regionale opcentiemen gebruiken we een licht andere supra-unitaire elasticiteit, nl. deze van wat ‘Belasting Staat’ genoemd wordt, d.w.z. de basisbelasting volgens barema en na toepassing van het belastingkrediet voor vervangingsinkomens. Daarvoor bekomen we uit FANTASI een gemiddelde supra-unitaire elasticiteit van 1,83 (1,83 voor Vlaanderen, 1,89 voor Wallonië en 1,78 voor Brussel). We geven de verschillende supra-unitaire elasticiteiten die we hanteren in SAFIRE, en berekend aan de hand van FANTASI, weer in tabel 6 hieronder. Het feit dat de elasticiteit met betrekking tot de finale opbrengst hoger ligt, is te wijten aan de aftrekken en verminderingen niet opgenomen in de berekening van de opbrengsten voor belasting staat. Deze aftrekken en verminderingen zijn immers, net als de barema’s niet welvaartsvast, en zorgen daardoor voor een hogere elasticiteit. In tabel 5 is ook te zien dat we beide elasticiteiten laten afnemen doorheen de tijd. We doen dit om rekening te houden met de toename van het absolute niveau van het belastbare inkomen.

Om vergelijking (23) te implementeren hebben we nog twee andere elementen nodig: de groei van de belastbare basis per gewest (g_b^i), en de groei van het aantal belastingplichtigen (g_N^i). De groei van het aantal belastingbetalers in elk gewest halen we uit gegevens van het federaal planbureau. We geven ze weer in Tabel 7 hieronder, waar we meteen ook de andere relevante grootheden uit het macro-economisch scenario van de NBB/Federaal Planbureau weergeven, zoals regionale groei en inflatie.

Wat resteert is de reële groei van het belastbare inkomen per hoofd g_b^i . Hierboven maakten we de veronderstelling dat het reële belastbare inkomen aan het zelfde ritme groeit als het reële BBP: $g_b^i = g_Y^i$ (vergelijking (14) voor elk gewest). Gecombineerd met vergelijking (18) leidt dat tot:

$$1 + g_Y^i = (1 + g_b^i) \cdot (1 + g_N^i), \quad (24)$$

en dus kunnen we uit de gegeven regionale groeicijfers, en de gegeven groei van het aantal belastingplichtigen berekenen met hoeveel het belastbaar inkomen per belastingplichtige groeit:

$$g_b^i = \frac{1 + g_Y^i}{1 + g_N^i} - 1. \quad (25)$$

In Tabel 7 geven we op de vierde rij (voor elk gewest) deze resulterende groei van het belastbaar inkomen per hoofd weer.

Hiermee zijn alle elementen van vergelijking (23) gekwantificeerd per regio. Met de daaruit resulterende groeivoet van de belastingontvangsten berekenen we dan in SAFIRE de belastingopbrengsten als volgt:

$$T^i = T_{-1}^i (1 + g_T^i). \quad (26)$$

Om een idee te geven over de elasticiteit die de combinatie van de gemaakte veronderstellingen en informatie-onderdelen impliceert hebben we in Tabel 8 hieronder de ex-post verhouding weergegeven tussen nominale totale opbrengsten uit de PB en de nominale (regionale) groei. Dat is m.a.w. de *feitelijk gehanteerde nominale elasticiteit*, die volgt uit onze eigen reële supra-unitaire elasticiteit, de regionale groeicijfers en de inflatie.

TABEL 7: BBP GROEI, INFLATIE, GROEI BELASTINGPlichtIGEN EN GROEI BELASTBAAR INKOMEN /HOOFD PER GEWEST

VL	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groei (g_Y)	1,8%	2,0%	2,2%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
Inflatie (π)	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
g_N	0,7%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
g_b	1,1%	1,0%	1,2%	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%

WAL	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groei (g_Y)	1,6%	1,8%	1,9%	1,5%	1,5%	1,4%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%
Inflatie (π)	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
g_N	0,8%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
g_b	0,8%	0,6%	0,9%	0,4%	0,5%	0,4%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%

BRU	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groei (g_Y)	1,7%	1,8%	2,0%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%
Inflatie (π)	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
g_N	1,0%	1,3%	1,3%	1,1%	1,2%	1,0%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
g_b	0,7%	0,5%	0,7%	0,5%	0,3%	0,6%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%

TABEL 8: NOMINALE ELASTICITEIT PER GEWEST VOOR "BELASTING STAAT" EN VOOR FINALE BELASTING

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	Belasting staat														
VL	1,22	1,25	1,16	1,18	1,18	1,19	1,19	1,19	1,20	1,21	1,23	1,23	1,22	1,23	1,23
WAL	1,16	1,21	1,11	1,13	1,11	1,23	1,24	1,21	1,22	1,22	1,23	1,23	1,22	1,21	1,21
BRU	1,11	1,13	1,11	1,08	1,13	1,18	1,19	1,18	1,19	1,20	1,22	1,22	1,22	1,21	1,22
BEL	1,20	1,23	1,14	1,17	1,16	1,21	1,21	1,20	1,21	1,21	1,23	1,23	1,22	1,22	1,23
	Finale belasting														
VL	1,24	1,27	1,18	1,20	1,20	1,21	1,21	1,20	1,22	1,22	1,24	1,25	1,24	1,24	1,25
WAL	1,17	1,22	1,12	1,14	1,12	1,25	1,25	1,23	1,24	1,23	1,25	1,25	1,23	1,23	1,23
BRU	1,12	1,15	1,12	1,08	1,14	1,19	1,21	1,20	1,21	1,22	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24
BEL	1,21	1,24	1,16	1,18	1,17	1,22	1,22	1,21	1,23	1,23	1,25	1,25	1,24	1,24	1,25

11. APPENDIX B: NUMERIEKE WAARDEN BIJ DE FIGUREN IN DE TEKST

TABEL BIJ FIGUUR 1: AANDEEL IN GEZAMENLIJKE UITGAVEN (IN %) PER OVERHEIDSNIVEAU

Jaar	Federaal	Sociale Zekerheid	Gemeenschappen & Gewesten	Lokale overheden
1970	56.9	29.0	0.0	14.4
1971	56.6	29.3	0.0	14.6
1972	55.8	29.9	0.0	14.7
1973	55.1	30.6	0.0	14.6
1974	53.0	32.1	0.0	15.3
1975	51.8	33.5	0.0	15.0
1976	50.8	34.5	0.0	15.0
1977	51.2	34.5	0.0	14.5
1978	51.2	34.2	0.0	14.8
1979	51.7	33.7	0.0	14.8
1980	50.8	33.9	0.0	15.6
1981	53.5	32.5	0.0	14.2
1982	52.0	33.9	0.0	14.2
1983	53.7	33.2	0.0	13.2
1984	53.4	33.9	0.0	12.8
1985	53.8	33.8	0.0	12.5
1986	53.5	34.0	0.0	12.7
1987	51.9	35.3	0.0	13.0
1988	52.4	34.7	0.0	13.1
1989	38.2	33.9	15.8	12.4
1990	38.2	33.8	16.3	11.9
1991	36.3	34.2	18.0	11.7
1992	35.2	34.6	18.6	11.8
1993	34.5	34.2	19.0	12.5
1994	32.5	34.8	19.8	12.9
1995	31.8	35.4	20.5	12.5
1996	31.3	35.9	20.4	12.5
1997	30.9	35.6	21.2	12.5
1998	30.5	35.9	21.4	12.5
1999	29.8	35.9	21.6	12.9
2000	29.6	35.9	21.6	13.2
2001	28.4	36.7	22.1	13.0
2002	27.0	36.7	23.1	13.5
2003	26.8	37.0	22.8	13.7

Jaar	Federaal	Sociale Zekerheid	Gemeenschappen & Gewesten	Lokale overheden
2004	24.1	39.1	23.8	13.4
2005	27.9	37.1	22.4	12.8
2006	23.6	39.0	23.8	14.0
2007	24.5	38.6	23.6	13.5
2008	24.1	39.2	23.6	13.3
2009	24.1	39.6	23.5	13.1
2010	23.3	40.1	23.7	13.1
2011	23.1	40.0	23.8	13.2
na 6de SH	21.5	33.9	31.7	13.1

TABEL BIJ FIGUUR 2: PER CAPITA VERSCHIL IN TOTALE INKOMSTEN TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW (IN €) VOOR DE DRIE GEWESTEN IN TWEE GROEISCENARIO'S

Jaar	Linkerluik			Rechterluik		
	VL	WAL	BRU	VL	WAL	BRU
2015	51	-167	-83	51	-167	-83
2016	56	-173	-98	61	-169	-96
2017	62	-175	-101	68	-170	-99
2018	77	-168	-99	84	-169	-96
2019	82	-170	-99	91	-164	-96
2020	89	-169	-102	100	-157	-98
2021	96	-174	-100	111	-148	-97
2022	107	-170	-96	125	-134	-92
2023	120	-163	-89	144	-111	-84
2024	131	-159	-84	160	-84	-77
2025	143	-154	-77	178	-56	-68
2026	156	-149	-69	197	-28	-58
2027	172	-142	-59	220	-7	-44
2028	189	-134	-47	244	17	-28
2029	207	-126	-35	269	43	-11
2030	225	-118	-21	296	73	8

TABEL BIJ FIGUUR 3: PER CAPITA VERSCHIL TUSSEN DOTATIES EN HUIDIGE UITGAVEN (IN €) VOOR DE TWEE GEMEENSCHAPPEN (MIDDELEN VOOR NIEUWE BEVOEGDHEDEN)

Jaar	VL	FR
2015	2.7	-21.0
2016	0.6	-17.3
2017	2.3	-16.8
2018	3.7	-16.5
2019	4.8	-16.5
2020	5.9	-16.4
2021	7.1	-16.3
2022	8.5	-16.2
2023	9.7	-16.1
2024	10.6	-16.1
2025	11.3	-16.2
2026	11.9	-15.9
2027	12.1	-15.9
2028	12.2	-16.1
2029	12.0	-16.4
2030	11.7	-16.8

TABEL BIJ FIGUUR 4: GROEISIMULATIE VAN DE REGIONALE ONTVANGSTEN PER HOOFD (IN €) VOOR WALLONIË ONDER GROEISCENARIO 2%

Jaar	oude BFW	nieuwe BFW
2015	1153	985
2016	1140	993
2017	1128	1008
2018	1116	1024
2019	1104	1040
2020	1137	1077
2021	1180	1129
2022	1223	1184
2023	1267	1242
2024	1312	1300
2025	1357	1359
2026	1404	1420
2027	1451	1483
2028	1499	1547
2029	1548	1614
2030	1598	1682

TABEL BIJ FIGUUR 5: VERGELIJKING VAN HET TOTALE BEDRAG AAN SOLIDARITEIT (IN MILJOEN €) ONDER OUDE EN NIEUWE BFW IN HET GROEISCENARIO VAN DE NBB

Jaar	oude BFW	nieuwe BFW
2015	1228	884
2016	1305	906
2017	1378	966
2018	1450	1023
2019	1525	1084
2020	1605	1151
2021	1663	1197
2022	1721	1251
2023	1782	1309
2024	1845	1369
2025	1911	1433
2026	1979	1501
2027	2049	1572
2028	2122	1647
2029	2198	1725
2030	2277	1808

TABEL BIJ FIGUUR 6: REGIONALE INKOMSTEN PER HOOFD (IN €) IN DE OUDE EN NIEUWE BFW VOOR DE DRIE GEWESTEN EN HET FEDERAAL GEMIDDELDE (FED)

Jaar	VL	Linkerluik			VL	Rechterluik		
		WAL	BRU	FED		WAL	BRU	FED
2015	1072	1153	1021	1092	1124	985	936	1059
2016	1110	1187	1060	1129	1167	1013	960	1095
2017	1151	1223	1099	1168	1213	1047	997	1137
2018	1187	1256	1134	1203	1264	1087	1033	1183
2019	1225	1291	1171	1240	1308	1120	1071	1222
2020	1265	1328	1206	1279	1355	1157	1103	1264
2021	1306	1365	1244	1318	1403	1190	1143	1307
2022	1348	1404	1281	1359	1456	1233	1184	1355
2023	1392	1445	1319	1401	1513	1281	1229	1408
2024	1437	1487	1358	1445	1569	1328	1273	1459
2025	1485	1532	1397	1490	1629	1377	1320	1515
2026	1536	1579	1438	1539	1693	1429	1368	1572

Jaar	Linkerluik				Rechterluik			
	VL	WAL	BRU	FED	VL	WAL	BRU	FED
2027	1589	1627	1479	1589	1761	1485	1419	1635
2028	1643	1678	1520	1641	1833	1543	1473	1700
2029	1700	1730	1563	1694	1907	1603	1528	1768
2030	1759	1784	1606	1750	1985	1665	1585	1838

TABEL BIJ FIGUUR 7: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE DRIE GEWESTEN EN DE FEDERALE OVERHEID

Jaar	VL	WAL	BRU	FED
2015	51	-167	-83	33
2016	56	-173	-98	34
2017	62	-175	-101	31
2018	77	-168	-99	20
2019	82	-170	-99	18
2020	89	-169	-102	14
2021	96	-174	-100	12
2022	107	-170	-96	4
2023	120	-163	-89	-7
2024	131	-159	-84	-15
2025	143	-154	-77	-24
2026	156	-149	-69	-33
2027	172	-142	-59	-46
2028	189	-134	-47	-59
2029	207	-126	-35	-73
2030	225	-118	-21	-88

TABEL BIJ FIGUUR 8: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE DRIE GEWESTEN EN DE FEDERALE OVERHEID

Jaar	VL	WAL	BRU	FED
2015	0	-7	-14	4
2016	5	-15	-30	5
2017	11	-17	-34	3
2018	26	-11	-33	-8
2019	32	-14	-33	-10
2020	39	-15	-37	-14
2021	46	-21	-36	-16
2022	57	-17	-33	-24
2023	71	-11	-26	-34
2024	82	-8	-21	-42
2025	100	-19	-21	-48
2026	117	-30	-20	-55
2027	138	-38	-16	-65
2028	160	-45	-10	-76
2029	183	-53	-4	-87
2030	206	-60	3	-98

TABEL BIJ FIGUUR 9: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR DE TWEE GEMEENSCHAPPEN EN DE FEDERALE OVERHEID

Jaar	VL	FR. Gem.	FED
2015	0	0	0
2016	-11	10	2
2017	-15	13	3
2018	-20	17	4
2019	-26	21	5
2020	-32	26	6
2021	-37	28	8
2022	-44	33	10
2023	-51	38	11
2024	-59	43	13
2025	-70	49	16
2026	-81	57	18
2027	-94	65	21
2028	-107	73	24
2029	-121	82	28
2030	-136	91	31

TABEL BIJ FIGUUR 10: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN

Jaar	VL	WAL	BRU	FR. Gem.	FED
2015	0.0	-7.3	-14.2	0.0	3.9
2016	-5.5	-14.6	-30.4	10.4	6.5
2017	-3.7	-17.1	-34.1	13.3	5.1
2018	6.2	-11.4	-33.1	17.3	-4.4
2019	6.0	-14.4	-33.1	21.4	-5.2
2020	6.6	-14.7	-36.9	25.9	-7.1
2021	9.5	-20.6	-35.9	27.8	-8.1
2022	13.6	-17.2	-32.7	32.7	-14.2
2023	20.0	-10.6	-26.2	37.6	-22.9
2024	22.9	-7.7	-21.3	42.7	-28.5
2025	29.9	-18.5	-20.9	49.4	-32.7
2026	35.9	-29.6	-19.7	57.1	-36.9
2027	44.4	-37.8	-15.6	65.2	-43.8
2028	53.2	-45.2	-10.4	73.4	-51.4
2029	61.5	-52.7	-4.1	82.1	-59.0
2030	69.8	-59.5	3.2	91.2	-67.0

TABEL BIJ FIGUUR 11 EN 12: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN

Jaar	VL	WAL	BRU	FR. Gem.	WAL+FR. Gem.	FED
2015	-17	-13	306	-12	-26	-13
2016	-24	-21	296	-3	-24	-10
2017	-23	-23	273	-2	-24	-9
2018	-14	-17	277	1	-16	-17
2019	-16	-20	279	4	-16	-17
2020	-16	-21	278	7	-13	-19
2021	-23	-27	283	0	-28	-10
2022	-30	-25	290	-6	-31	-6
2023	-35	-19	301	-13	-32	-4
2024	-44	-17	310	-20	-37	3
2025	-50	-29	316	-26	-55	11
2026	-58	-41	322	-32	-73	20
2027	-64	-50	332	-38	-89	28
2028	-71	-59	343	-46	-105	35
2029	-67	-67	356	-41	-108	31

Jaar	VL	WAL	BRU	FR. Gem.	WAL+FR. Gem.	FED
2030	-63	-74	370	-36	-110	27

TABEL BIJ FIGUUR 13: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN (LINKERPANEEL)

Jaar	VL	WAL	BRU	FR. Gem.	WAL+FR. Gem.	FED
2015	-132	-79	248	-40	-120	92
2016	-257	-154	179	-60	-214	203
2017	-263	-159	155	-59	-218	209
2018	-260	-157	156	-57	-214	206
2019	-268	-163	157	-56	-219	211
2020	-276	-166	154	-54	-220	216
2021	-290	-177	156	-63	-240	230
2022	-304	-178	160	-70	-249	241
2023	-316	-177	168	-78	-255	250
2024	-333	-179	174	-87	-266	263
2025	-348	-195	176	-95	-290	279
2026	-364	-211	179	-103	-314	296
2027	-379	-225	185	-111	-337	311
2028	-395	-238	192	-121	-359	326
2029	-400	-251	200	-118	-369	330
2030	-406	-263	210	-115	-378	334

TABEL BIJ FIGUUR 13: VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN (RECHTERPANEEL)

Jaar	VL	WAL	BRU	FR. Gem.	WAL+FR. Gem.	FED
2015	-132	-79	248	-40	-120	92
2016	-257	-154	179	-60	-214	203
2017	-269	-162	154	-63	-224	216
2018	-273	-161	153	-64	-225	218
2019	-287	-169	153	-65	-235	229
2020	-300	-175	148	-67	-241	239
2021	-321	-187	148	-79	-266	260
2022	-342	-191	151	-90	-281	277
2023	-361	-192	157	-102	-293	293

Jaar	VL	WAL	BRU	FR. Gem.	WAL+FR. Gem.	FED
2024	-386	-196	161	-114	-311	313
2025	-409	-215	161	-126	-341	336
2026	-434	-234	162	-139	-373	361
2027	-459	-251	166	-152	-403	385
2028	-485	-267	171	-167	-434	410
2029	-500	-283	177	-170	-452	424
2030	-517	-298	184	-172	-471	438

TABEL BIJ FIGUUR 14: BIJDAGEN TOT SANERINGS- EN VERGRIJZINGSINSPANNINGEN VOOR ALLE ENTITEITEN
IN € PER CAPITA

Jaar	VL	VL. Gew.	VL Gem.	WAL	BRU	FR. Gem.	WAL+FR. Gem.	FED
2015	115	81	34	73	73	28	101	109
2016	233	163	69	148	147	56	205	220
2017	246	170	76	155	153	61	216	233
2018	258	176	82	160	158	65	225	244
2019	271	183	88	166	163	69	235	256
2020	284	190	94	172	169	74	246	268
2021	298	197	101	179	175	79	257	280
2022	312	204	107	186	182	84	269	294
2023	326	212	114	193	188	89	282	307
2024	342	220	122	200	195	95	295	322
2025	358	229	130	208	202	101	308	337
2026	376	237	138	216	210	107	323	353
2027	394	247	148	224	218	114	338	371
2028	414	256	157	233	226	121	354	389
2029	433	266	167	242	234	128	370	407
2030	454	276	178	251	243	136	387	427

TABEL BIJ FIGUUR 15: BIJDAGEN TOT SANERINGS- EN VERGRIJZINGSINSPANNINGEN VOOR ALLE ENTITEITEN IN % VAN DE TOTALE ONTVANGSTEN (LINKERPANEEL)

Jaar	VL	VL. Gew.	VL Gem.	WAL	BRU	FR. Gem.	WAL+FR. Gem.	FED
2015	2.00	3.10	1.11	2.84	2.28	0.94	1.73	2.21
2016	3.88	6.06	2.13	5.58	4.49	1.82	3.36	4.28
2017	3.97	6.10	2.26	5.64	4.58	1.92	3.44	4.38
2018	4.03	6.11	2.36	5.68	4.63	2.00	3.50	4.45
2019	4.10	6.15	2.45	5.73	4.68	2.07	3.57	4.53
2020	4.16	6.18	2.55	5.78	4.73	2.15	3.63	4.60
2021	4.24	6.21	2.65	5.85	4.77	2.23	3.71	4.68
2022	4.31	6.22	2.75	5.90	4.81	2.32	3.78	4.76
2023	4.37	6.24	2.85	5.94	4.85	2.40	3.85	4.84
2024	4.44	6.27	2.95	5.99	4.89	2.48	3.92	4.92
2025	4.51	6.28	3.05	6.06	4.93	2.56	4.00	5.00
2026	4.58	6.29	3.16	6.13	4.97	2.65	4.07	5.08
2027	4.65	6.30	3.28	6.19	5.01	2.73	4.15	5.16
2028	4.72	6.30	3.39	6.25	5.04	2.81	4.22	5.24
2029	4.79	6.31	3.49	6.31	5.08	2.89	4.28	5.31
2030	4.85	6.32	3.60	6.37	5.11	2.96	4.35	5.38

TABEL BIJ FIGUUR 15: BIJDAGEN TOT SANERINGS- EN VERGRIJZINGSINSPANNINGEN VOOR ALLE ENTITEITEN IN % VAN DE FISCALE CAPACITEIT VOOR GEWESTEN (RECHTERPANEEL)

Jaar	VL Gewest	WAL	BRU
2015	4.01	4.37	3.65
2016	7.84	8.54	7.21
2017	7.89	8.62	7.32
2018	7.89	8.65	7.40
2019	7.93	8.71	7.49
2020	7.97	8.78	7.57
2021	7.99	8.85	7.65
2022	8.01	8.89	7.71
2023	8.02	8.93	7.76
2024	8.04	8.97	7.81
2025	8.06	9.01	7.86
2026	8.08	9.05	7.90
2027	8.08	9.09	7.93
2028	8.09	9.12	7.96

Jaar	VL Gewest	WAL	BRU
2029	8.10	9.16	7.98
2030	8.11	9.20	8.00

TABEL BIJ FIGUUR 16: FINAAL VERSCHIL TUSSEN NIEUWE EN OUDE BFW IN € PER CAPITA VOOR ALLE ENTITEITEN

Jaar	VL. Gew.	WAL	BRU	FR. Gem.	WAL+FR. Gem.	FED
2015	-132	-79	248	-40	-120	92
2016	-257	-154	179	-60	-214	203
2017	-269	-162	154	-63	-224	216
2018	-273	-161	153	-64	-225	218
2019	-287	-169	153	-65	-235	229
2020	-300	-175	148	-67	-241	239
2021	-321	-187	148	-79	-266	260
2022	-342	-191	151	-90	-281	277
2023	-361	-192	157	-102	-293	293
2024	-386	-196	161	-114	-311	313
2025	-409	-215	161	-126	-341	336
2026	-434	-234	162	-139	-373	361
2027	-459	-251	166	-152	-403	385
2028	-485	-267	171	-167	-434	410
2029	-500	-283	177	-170	-452	424
2030	-517	-298	184	-172	-471	438

12. REFERENTIES

ALGOED K. en VAN DEN BOSSCHE, W. (2009), De Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009), *Documentatieblad FOD Financiën*, 69 (2), 63-90.

BLÖCHLIGER, H. en KING, D. (2006), *Fiscal autonomy of sub-central governments*, Working Paper 2 of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.

BOADWAY, R. en SHAH, A. (2009), *Fiscal Federalism: Principles and practice of multiorder governance*, Cambridge University Press.

THONET, S.; SCORNEAU, B.; SCHMITZ, V. en DESCHAMPS, R. (2013), *L'autonomie fiscale des Régions : Inventaire des compétences et estimations chiffrées*, Cahiers de recherche - Série Politique Economique - Cahier n°62, CERPE, UNAMUR.

DECOSTER, A. en DE SWERDT, K. (2012), *FANTASI: Een microsimulatiemodel voor personenbelasting op de IPCAL-data*, Steunpunt Fiscaliteit en Begroting II, Working Paper WP/B1/1.

DECOSTER, A. en DE SWERDT, K. (2013), *Fiscal expenditures and progressivity in the Belgian personal income tax*, Working Paper te verschijnen bij Steunpunt Fiscaliteit en Begroting II.

DECOSTER, A., FLAWINNE X. EN VANLEENHOVE, P. (2013), Generational accounting in Belgium: fiscal sustainability at a glance, forthcoming in: *Empirica, Journal of European Economics*, published online May 22nd 2013.

DECOSTER, A. en SAS, W. (2011), *De Bijzondere Financieringswet voor dummies*, Flemosi Discussion Paper DP4, Leuven, Centrum voor Economische Studiën.

DECOSTER, A. en SAS, W. (2012), *Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet*, in Popelier, P., Sinardet, D., Velaers, J. en Cantillon, B., 'België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming', pp. 311-342, Antwerpen, Intersentia.

DARBY, J.; MUSCATELLI, V.A. en GRAEME, R. (2005), Fiscal consolidation and decentralisation: A tale of two tiers, *Fiscal Studies*, vol. 26, no.2, pp. 169-195.

FROGNEUX, V. en SAINTRAIN, M. (2012), *De elasticiteit van de personenbelasting: prospectieve macro-economische benadering van de nationale elasticiteit en van de elasticiteit van een geregionaliseerde personenbelasting*, Federaal Planbureau, Working Paper 1-12.

LEIBFRITZ, W. (2009), *Fiscal Federalism in Belgium: Main challenges and considerations for reform*, OECD Economics Department, Working Papers No. 743.

LENOIR, T. et VALENDUC, C. (2006), Révision de la méthode macro-économique d'estimation des recettes fiscales, *Bulletin de Documentation* 66 (1), Service Fédéral Public Finances.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2012), *Jaarverslag 2011*.

SAINTRAIN, M. (2010), *Herziening van het Belgisch budgettair federalisme: vragen omtrent de budgettaire houdbaarheid en omtrent budgettair beleid en economische cyclus*, Working paper 23-10, Federaal Planbureau.

SAINTRAIN, M. en WEEMAES S. (2008), *Begrotingsoverschotten opbouwen om de vergrijzing in België aan te pakken: realiteit en verkenningen*, Working paper 05-01, Federaal Planbureau.

SHAH, A. (2007), *A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers'*, in in: Boadway, R. en Shah, A. (eds.), *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and Transfers*, World Bank.

SPAHN, P.B. (2007), *Intergovernmental fiscal relations, and structural problems of federalism in Belgium*, International Monetary Fund, Washington D.C.

VANDENBROUCKE, F. en MEERT, L. (2010), *Solidariteit, verantwoordelijkheid en autonomie in de staats hervorming*, SP.A studiedienst.