

BELGIË, QUO VADIS?

De reeks *Forum Federalisme* is een samenwerkingsverband van onderzoekers die verbonden zijn aan de Universiteit Antwerpen. In deze reeks verschijnen studies over *multilevel governance* in het federale België en in Europa. Vanuit verschillende invalshoeken (juridisch, politicologisch, sociologisch en historisch) staat telkens de vraag centraal: hoe worden in een gelaagde context, beleid en bevoegdheden het best georganiseerd om te voldoen aan eisen van doelmatigheid en democratische legitimiteit?

Editors van de reeks zijn de Professoren Bea Cantillon, Patricia Popelier en Jan Velaers.

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB): www.centrumvoorsociaal.be.

Onderzoeksgroep Overheid en Recht (OOR): www.ua.ac.be/main.aspx?c=*FACREC&n=88207.

In deze reeks zijn reeds verschenen:

1. B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche (eds.), *De gelaagde welvaartsstaat. Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?*
2. P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers en B. Cantillon (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*

BELGIË, *QUO VADIS?*

Waarheen na de zesde staatshervorming?

Patricia POPELIER
Dave SINARDET
Jan VELAERS
Bea CANTILLON
(editors)



Antwerpen – Cambridge

België, *quo vadis?* Waarheen na de zesde staatshervorming?
Patricia Popelier, Dave Sinardet, Jan Velaers en Bea Cantillon (eds.)

© 2012 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-0273-9
D/2012/7849/52
NUR 823



Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

WOORD VOORAF

Toen het Forum Federalisme op 21 oktober 2011 het congres “België: *Quo Vadis?*” organiseerde aan de Universiteit Antwerpen, verkeerde de Belgische Staat al meer dan vier jaar in een diepe institutionele crisis en werd hij al bijna anderhalf jaar geregeerd door een regering in lopende zaken. Het Forum Federalisme bracht wetenschappers uit diverse disciplines bijeen om, zonder taboes, fundamentele vragen te stellen over en krachtlijnen te tekenen voor de toekomst van de Belgische Staat, eerst in een reeks van besloten lunchseminaries, vervolgens in een groter opgezet congres. Precies tien dagen vóór het congres stelde formateur Elio Di Rupo het Vlinderakkoord voor, dat de zesde staats hervorming inluiddde. Met een werd het congres het eerste wetenschappelijke forum waarin de zesde staats hervorming werd afgetoetst. Deze bundel is het resultaat van de besprekingen en discussies op dit congres. In verschillende bijdragen worden het Vlinderakkoord en de eerste uitvoeringsteksten nader besproken. Deze bundel blijft echter niet beperkt tot een eerste bespreking van de nog maar net opgestarte zesde staats hervorming. De basisvraag reikt verder dan deze ene staats hervorming: ze betreft de toekomst van België op lange termijn. In deze bundel reflecteren juristen, sociologen, politicologen en economen van beide zijden van de taalgrens over deze basisvraag, om uitdagingen en knooppunten te identificeren, taboes te doorbreken en voorstellen te doen.

In een inleidende bijdrage leggen Patricia Popelier en Dave Sinardet het fragiele karakter van de Belgische bipolaire staatsstructuur bloot en gaan zij na aan welke voorwaarden de staats hervorming moet voldoen om voor stabiliteit te zorgen binnen het kader van een federaal staatsverband, waarvoor in het Vlinderakkoord resoluut werd gekozen. De vijf volgende delen spitsen toe op vijf wezenlijke elementen van ons staatsbestel die struikelblokken vormden voor de onderhandelingen over de staats hervorming.

In het eerste deel komen “taal en territorialiteit” aan bod. De vraag of het territorialiteitsbeginsel dan wel het personaliteitsbeginsel dient te gelden als grondslag voor onze taalwetgeving, is nog steeds stof voor discussie. Daarbij rijzen vragen over de mate waarin we voor homogene taalgebieden moeten kiezen, of de taalgrenzen onbespreekbaar zijn, in hoeverre we rechten van taalminderheden moeten erkennen en of het in dat opzicht wenselijk is om de verdragen inzake de bescherming van taalminderheden te tekenen.

Philippe Van Parijs ontleedt de dynamiek die ontstaat in meertalige gebieden en doet, vanuit een idee van sociale rechtvaardigheid, voorstellen voor een op territorialiteit gebaseerd taalregime, waarin ook het Engels een belangrijke plaats krijgt. Jan Velaers analyseert vanuit een juridische invalshoek de tegenstellingen tussen het territorialiteitsbeginsel en het personaliteitsbeginsel op drie domeinen: de organisatie van verkiezingen – met Brussel-Halle-Vilvoorde als het symbool-dossier bij uitstek, de bevoegdheidsverdeling en de taalwetgeving, evenals de antwoorden die het Vlinderakkoord daarop biedt.

Het tweede deel bespreekt de dubbele gelaagdheid van het Belgische federale staatsbestel. Het Belgische federale systeem bestaat uit twee types van deelstaten, de gemeenschappen en de gewesten, die elkaar overlappen en bovendien asymmetrisch zijn uitgebouwd, met een institutionele complexiteit tot gevolg. In zijn bijdrage behandelt Wouter Pas de vraag of en hoe die complexe structuur gesaneerd kan worden. Hij bespreekt daarbij verschillende voorstellen die werden gelanceerd om tot een vereenvoudiging te komen, en pleit zelf voor het behoud van een op de gemeenschappen gebaseerde asymmetrische structuur.

De problematiek van de staatsstructuur en de dubbele gelaagdheid vindt een institutionele climax in Brussel. Brussel vormt dan ook het thema van het derde deel. Kan Brussel een volwaardig Gewest worden? Kan het via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ook gemeenschapsbevoegdheden uitoefenen? Moet de band tussen Brussel en de beide Gemeenschappen worden versterkt? In twee hoofdstukken worden de knelpunten en uitdagingen voor Brussel onder de loep gelegd en worden voorstellen gedaan voor de toekomst. In het ene hoofdstuk doet Hugues Dumont dit vanuit een Franstalige invalshoek, in het andere hoofdstuk zorgt Hendrik Vuye voor een Vlaams perspectief. Wij verwijzen overigens graag naar de uiteenzetting van deze laatste auteur over de benaming, die oorspronkelijk “Brusselse Hoofdstedelijk Gewest” moest luiden. In de overige bijdragen in deze bundel hanteren wij niettemin de term “Brusselse Hoofdstedelijke Gewest”, die uiteindelijk in de Grondwet is beland.

Het vierde deel gaat over de bevoegdheidsverdeling. In de aanloop naar de onderhandelingen over de staatshervorming werd gepleit voor een grondige staatshervorming, een copernicaanse revolutie, de toepassing van artikel 35 van de grondwet tot zelfs de omvorming van de federale staat tot een confederaal bestel. Het exclusiviteitsbeginsel blijft daarbij steeds het heilig huisje als axioma voor de bevoegdheidsverdeling. In zijn bijdrage relateert Jürgen Vanpraet dit principe. Sébastien Van Drooghenbroeck stelt dan weer vast dat de zesde staatshervorming geen copernicaanse revolutie brengt, maar gaat na of het Vlinderakkoord geen kiemen in zich draagt voor minder spectaculaire maar niet minder diepgaande hervormingen. De auteur ziet daarbij een netwerk van actoren dat tot een meer

complexe interactie leidt dan het discours over één zwaartepunt op federaal dan wel deelstatelijk niveau, doet vermoeden.

Wie over bevoegdheden beschikt, moet tevens over de financiële middelen beschikken om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen. De discussies over fiscale autonomie, financiële responsabilisering en herverdeling komen aan bod in deel vijf. Bruno Peeters analyseert met kritische blik de impact van de zesde staats hervorming op de fiscale autonomie van de gemeenschappen en gewesten. André Decoster en Willem Sas nemen de nieuwe financieringswet onder de loep. Ze gaan na of deze wet oplossingen biedt voor de problemen die werden geïdentificeerd, en waarom men bepaalde keuzes heeft genomen en andere pistes heeft laten liggen.

Ten slotte wordt, in het zesde deel, de overheveling van delen van sociaaleconomisch beleid en in het bijzonder de sociale zekerheid besproken. Dit vormde een belangrijk breekpunt tijdens de regeringsonderhandelingen. Deze problematiek komt aan bod in de bijdrage van Bea Cantillon. Gegeven de grote verschillen aan beide kanten van de taalgrens op het vlak van draagkracht en sociale risico's, zijn de belangen en meningen hierover fundamenteel verschillend. Dit betreft meer fundamentele kwesties dan de loutere discussie over transferten van Vlaanderen naar Wallonië: het gaat over de vraag op welk niveau de herverdelende functie van de sociale zekerheid moet gelegd worden en, eens te meer, over responsabilisering. Bovendien rijst de vraag naar de praktische uitvoerbaarheid van diverse scenario's van bevoegdheidsoverdrachten.

Deze bundel vindt het licht in een periode waarin de uitvoering van de zesde staats hervorming op volle toeren draait. Een en ander krijgt concreet vorm, maar de precieze details van elk onderdeel zijn nog niet bekend. Deze bundel biedt alvast een premature doorlichting, maar tegelijk een levensverwachting. Hierbij worden heilige huisjes niet gespaard, of ze nu gaan over taalgrenzen, Brussel, het exclusiviteitsbeginsel, of sociale en financiële transferten. België *Quo Vadis*: het kan nog vele kanten uit, maar onvermijdelijk zullen taboes moeten sneuvelen.

De editors
mei 2012

INHOUD

INLEIDING

Hoofdstuk 1

Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur

Patricia POPELIER en Dave SINARDET	3
I. Stabiel of instabiel federalisme: lessen uit de federale theorie en praktijk ..	4
II. Factoren voor instabiliteit in de Belgische staatsstructuur	8
A. Geïstitutionaliseerde bipolariteit	8
B. Een centrifugale dynamiek, gebaseerd op wantrouwen en gericht op afzondering	9
III. Factoren voor stabiliteit in de Belgische staatsstructuur	11
A. Welke institutionele factoren zorgen voor federale samenhang?	11
B. Herverdelingsmechanismen, economische en monetaire unie en taalwetgeving	12
C. Samenwerkingsinstrumenten	13
D. Grondwettelijke toetsing	14
E. Wat verhindert een <i>exit option</i> ? De Brusselse kwestie	17
IV. De Europese factor	19
V. <i>België, quo vadis?</i> De zesde staatshervorming	21
A. Eerste voorwaarde: spanningen oplossen	23
B. Tweede voorwaarde: deelstatelijke autonomie	25
C. Derde voorwaarde: samenhang, coördinatie en participatie	27
D. Vierde voorwaarde: beperking van de “ <i>joint decision trap</i> ”	30
VI. Conclusie	31

DEEL I. TAAL EN TERRITORIALITEIT

Hoofdstuk 2

On Linguistic Territoriality and Belgium's Linguistic Future

Philippe VAN PARIJS	35
I. For territoriality: equal dignity and social cohesion	36
II. Against territoriality: democracy and pacification?	40
III. Brussels big or Belgium strong	42
IV. Europe's trilingual capital	45

V.	An overflow tank for Brussels' expats	47
VI.	Born-again Brusselers	51
VII.	The linguistic dilemma of Belgian democracy	56

Hoofdstuk 3

Territorialiteit versus personaliteit: een *never ending story*? Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, de legisprudentie van de Raad van State en het Vlinderakkoord over de zesde staatshervorming

	Jan VELAERS	61
I.	Territorialiteit en verkiezingen	62
II.	Territorialiteit en bevoegdheid	70
III.	Territorialiteit en taalwetgeving	75
	A. Het territorialiteitsbeginsel en het belang van de officiële taal	76
	B. De taalvrijheid het beginsel, de taalregelgeving de uitzondering	79
	1. De taalvrijheid als regel	80
	2. De individuele taalvrijheid en de regeling van taalkennis en taalbereidheid	84
	3. Taalvereisten en vergunnings-, erkennings- en subsidievoorwaarden	88
	C. De taalfaciliteiten	93
	1. Het taalgebruik in gerechtszaken	94
	2. Het taalgebruik in bestuurszaken	98
	3. De taalrechten van de (nationale) minderheden	103
IV.	Besluit	106

DEEL II. DE DUBBELE GELAAGDHEID VAN HET FEDERALISME

Hoofdstuk 4

De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis*?

	Wouter PAS	111
I.	Inleiding	111
II.	Dubbel gelaagd maar territoriaal federalisme	112
III.	(Constitutionele) verschillen tussen gemeenschappen en gewesten	117
IV.	Bestaande voorstellen	120
V.	De complexiteit van de dubbel gelaagde federale structuur	124
	A. Efficiëntie van het beleid in Brussel?	124
	B. Mogelijke vormen van vereenvoudiging	126
	1. Territoriale toepassingsgebied van de gemeenschappen	126
	2. Belangenconflicten	128
	3. Fusie tussen Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest	128

C.	Brengt het “institutioneel akkoord” vereenvoudiging?	130
1.	Biculturele bevoegdheden voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.	130
2.	De hoofdstedelijke gemeenschap	131
3.	Het financieringssysteem	131
4.	De Senaat	132
VI.	Nieuwe bevoegdheden	133
A.	Situering en relativering van de problemen voor nieuwe gemeenschapsbevoegdheden	133
1.	Zelfde vragen voor gemeenschappen en gewesten	133
2.	Europees recht	134
3.	Brussel	137
4.	Fiscaliteit	139
5.	Duitstalige Gemeenschap	139
6.	Besluit	140
B.	Wat brengt het institutionele akkoord op het vlak van nieuwe bevoegdheden?	141
1.	Bijkomende bevoegdheden	141
2.	Constitutieve autonomie en volksraadpleging	141
3.	Toekenning “sociale rechten” aan GGC	142
4.	Toekenning ‘gemeenschapsbevoegdheden’ aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met behoud van gemeenschapsbevoegdheden	143
5.	Financiering van de Brusselse instellingen	145
6.	De Duitstalige Gemeenschap	146
VII.	Territorialiteit en taal	146
VIII.	Federalisme met vier werkt beter dan federalisme met twee?	148
A.	Samenwerking en gezamenlijk uitoefenen bevoegdheden	148
B.	Wat brengt het institutionele akkoord op het vlak van de “shared rule”?	150
IX.	Uitleiding	151

DEEL III. BRUSSEL

Hoofdstuk 5

Het statuut van Brussel: de perken van de onvermijdelijke complexiteit

	Hugues DUMONT	157
I.	Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, een bijna volwaardig gewest ...	157
II.	De belangrijkste oorzaak van complexiteit: de band tussen Brussel en de beide gemeenschappen blijft noodzakelijk	159
III.	De voorwaarden voor pacificatie over de grenzen van Brussel	167

IV.	De “intra-Brusselse vereenvoudiging” en de verbeteringen van het stedelijk bestuur.	170
V.	De Franstalig-Nederlandstalige bipolariteit en de evolutie van de Brusselse demografie	172
VI.	Besluit.	173

Hoofdstuk 6

Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen. Pleidooi voor een asymmetrische benadering

	Hendrik VUYE	175
I.	Vooraf.	175
	A. Iedereen boos?.....	175
	B. Maar een bijzonder grote inzet.	176
	C. Opzet en plan	177
	D. Brussel: een kind met vele namen	177
	E. Wederzijds onbegrip	178
	F. Multi-hoofdstad en economische groeipool.	179
II.	Het Brusselse model: over nachtmerries en utopieën	180
	A. Het koterijmodel	180
	B. Het koterijmodel overtreft zichzelf... het lot van het gerechtelijk arrondissement BHV	181
	C. “ <i>Concilier l’inconciliable</i> ” en de onmogelijke pacificatie.	183
	D. Het naïeve (Franstalige) model: het ‘carcan’ laten springen.	183
	E. Het naïeve Vlaamse model: een onafhankelijk Vlaanderen met Brussel.	184
	F. Is Brussel (g)een volwaardig gewest?	185
	G. De Wallo-Brux... “Vlaamse ratten, rol uw matten”.	186
	H. Het naïeve Brusselse model: Brussel, autonome deelstaat van de Brusselaars.	188
	I. Het Brusselse ‘jobkesmodel’ ... het bestaat wel degelijk	189
	J. Het naïeve Europese model ... zelfs dat bestaat	190
III.	Besluit: heeft Brussel vlinders in de buik?	191
	A. Octopusnota en Vlinderakkoord: (on)verzoenbaar?	191
	B. Het Brusselse Vlinderakkoord ... vereenvoudiging of de grote leugen?.....	194
	C. Vlaamse Brusselaars, Brusselse Vlamingen en Brusselse Nederlandstaligen: bedenkingen omtrent legitimiteit.	195
IV.	Kiezen tussen radicaal verschillende opties.	197
	A. Kleur bekennen	197
	B. “Vlaanderen laat Brussel los”, het model van Frans Crols	197
	C. Brussel, autonome deelstaat met (nog) een Vlaamse aanwezigheid..	199

D. Een asymmetrisch model, gepaard met een grondige interne staats hervorming	200
V. Besluit: hoe sterk zijn de banden nog?	204

DEEL IV. DE BEVOEGDHEIDSVERDELING

Hoofdstuk 7

Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België

Jürgen VANPRAET	209
I. Het kracht van wet-beginsel	210
II. De jurisprudentiële keuze voor het exclusiviteitsbeginsel	212
III. Het exclusiviteitsbeginsel onder druk	214
A. De zwaartepuntleer	214
B. De dubbelaspect-leer	216
IV. Mogelijkheden en grenzen van de dubbelaspectleer	221
A. Toepassingsvoorwaarden dubbelaspectleer	221
B. Het <i>lex specialis</i> -beginsel	224
C. Voor- en nadelen van de dubbelaspectleer	227
V. Bevoegdheidsverdeling in het federale België: <i>quo vadis</i> ?	229

Hoofdstuk 8

De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices. Considérations diverses sur la répartition des compétences à l'aube de la sixième réforme de l'État

Sébastien VAN DROOGHENBROECK	231
Introduction	231
I. L'article 35 de la Constitution	233
II. <i>De latente staats hervorming</i> : Gouvernement des juges et fédéralisme des exécutifs ?	240
A. La fin des certitudes	240
B. Le juge constitutionnel a-t-il conquis la « compétence des compétences » ?	243
C. Vers un fédéralisme des exécutifs ?	251
III. L'Europe	254

DEEL V. FISCALITEIT EN FINANCIERINGSWET

Hoofdstuk 9

De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het institutioneel akkoord voor de zesde staats hervorming van 11 oktober 2011

Bruno PEETERS.....	265
Inleiding.....	265
I. De financiering van de gemeenschappen en gewesten sinds de vijfde staats hervorming.....	267
A. Algemeen.....	267
B. Zes financieringstechnieken.....	268
1. Niet-fiscale ontvangsten.....	268
2. Fiscale ontvangsten.....	268
a. Belastingen op grond van artikel 170, § 2 Gw.....	268
b. De gewestelijke belastingen opgenomen in de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989.....	272
3. Toegevoegde gedeelten van de opbrengst van federale belastingen.....	275
a. Gedeelde belastingen.....	276
b. Samengevoegde belastingen.....	278
4. Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld.....	282
5. Nationale solidariteitstussenkomst (enkel voor de gewesten) ...	282
6. Leningen.....	283
II. Het institutioneel akkoord van 11 oktober 2011 over de Bijzondere Financieringswet.....	284
A. Uitgangspunten.....	284
B. Gemeenschappen.....	288
C. Gewesten.....	290
1. Algemeen.....	290
2. Verdieping van de fiscale autonomie inzake de personenbelasting.....	291
3. Nieuwe dotaties ter compensatie van overgehevelde fiscale uitgaven.....	299
4. Responsabiliseringsmechanismen.....	300
D. De bijzondere positie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest....	301
E. De belasting van niet-inwoners.....	303
F. De vennootschapsbelasting.....	305
III. Besluit.....	306

Hoofdstuk 10

Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet

André DECOSTER en Willem SAS	311
I. Inleiding	311
II. Waarom moest de BFW aangepakt worden?	312
III. Hoe groot was en is de fiscale autonomie nu echt?	314
A. Grootte van de fiscale autonomie	315
B. Meting en gevolgen van fiscale autonomie	317
IV. En nam ook de responsabilisering toe?	318
A. Drie politieke keuzes	319
B. De dotatiefinanciering	320
C. Responsabilisering in de oude en de nieuwe BFW	321
V. Hoe ‘pervers’ is de solidariteit (nog)?	323
A. De ontwikkelingsval: als ze al voorkwam, is ze nu verdwenen	323
B. Omvang van solidariteit in oude en nieuwe BFW	325
VI. Transparantie	327
VII. Wie wint? Wie verliest?	329
A. Het statische perspectief en de sokkel of overgangsmechanisme	329
B. Het dynamische perspectief	331
1. Winst en verlies in het NBB-scenario	332
2. Winst en verlies met een PB-elasticiteit van 1,30	337
VIII. Besluit	340

DEEL VI. SOCIALE ZEKERHEID

Hoofdstuk 11

Quo vadis sociale zekerheid?

Bea CANTILLON	345
I. Inleiding	345
II. Op welk niveau sociale zekerheid organiseren? Een korte herhaling van de argumenten	347
III. Wat aan de zesde staatshervorming vooraf ging	352
IV. De vier ambigue uitgangspunten van de sociale staatshervorming	354
V. Het Vlinderakkoord en de toekomst van de sociale zekerheid	360
A. Van interpersoonlijke naar interregionale solidariteit, met de handrem op	360
B. Responsabilisering door meer autonomie	364
C. Homogenisering én ‘ineenstrengeling’ van bevoegdheden	366
D. Naar een driedelig sociaal federalisme met twee verschillende werkingsbeginselen	367
VI. Besluit	368

