

Eén jaar zelfstandige Vlaamse executieve

door Jan CEULEERS,

Docent aan de Vrije Universiteit te Brussel.

Kabinetschef van de Gemeenschapsminister van Gezondheidsbeleid.



Inleiding.

Op 23 december 1981 is de zogenoemde tweede overgangsfase van de staats hervorming, ingesteld bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in werking getreden. Artikel 65, par. 1 heeft van dat ogenblik af toepassing gevonden; het houdt in dat de executieven, die in de eerste overgangsfase nog deel uitmaken van de centrale regering, een volkomen zelfstandig bestaan zijn gaan leiden.

Gedurende vier jaar echter, te rekenen vanaf de vernieuwing van de wetgevende kamers volgend op de parlementsverkiezingen van 8 november 1981, wordt voor de samenstelling van de executieven afgeweken van het meerderheidsbeginsel. De mandaten van lid van een executieve worden in die periode evenredig verdeeld over de politieke fracties waaruit de raad is samengesteld.

Het was de uitdrukkelijke wil van de bijzondere wetgever dat gedurende die vierjarige aanloopperiode naar de definitieve staats hervorming alle grote politieke partijen zouden worden betrokken bij het beleid van gemeenschappen en gewesten (1).

Het eerste werkingsjaar van de zelfstandige executieven is achter de rug. Een gelegenheid om een proeve tot evaluatie te wagen; daarbij beperken wij ons tot de activiteit van de Vlaamse executieve, die zich, als was het om haar onafhankelijkheid t.o.v. de centrale overheidsstructuren te beklemtonen, vrijwel onmiddellijk heeft omgedoopt tot de wettelijk niet voorziene Vlaamse regering.

Voor de duidelijkheid weze herinnerd aan de asymmetrische opbouw van de gemeenschaps- en gewestinstellingen boven en onder de taalgrens.

(1) Senaat, stuk 434 (1979-1980), Nr 2 (verslag), blz. 282.

Krachtens artikel 1 van de bijzondere wet oefenen de Vlaamse raad als wetgevend orgaan en de Vlaamse executieve als uitvoerend orgaan de bevoegdheden uit over zowel de gemeenschapsaangelegenheden (artikel 59 bis G.W.) als de gewestelijke aangelegenheden (artikel 107 quater G.W.). Aan Franstalige zijde zijn die bevoegdheden opgesplitst over de Franse gemeenschapsraad en -executieve (artikel 59 bis) en de Waalse gewestraad en -executieve (artikel 107 quater).

Aan moeilijkheden heeft het tijdens het startjaar niet ontbroken, moeilijkheden die grotendeels, zoals uit deze bijdrage blijken zal, met de structuur en het wezen zelf van de staats hervorming te maken hebben. Ze hebben zich in hoofdzaak in vier vlakken voorgedaan: de administratie, de bevoegdheden, de financiële middelen en de interne verhoudingen.

1. De administratie.

Het eerste jaar van hun werking konden de executieven niet beschikken over een eigen administratie. In de Vlaamse gemeenschap waren slechts vier topambtenaren, bijgestaan door een vijftiengestigal medewerkers, aan de slag (twee topambtenaren werden pas in de loop van het jaar benoemd): één secretaris-generaal en drie administrateurs-generaal, gemeenzaam de « staf » genoemd, die zich intensief inlieten met de voorbereiding van de grootscheepse overhevelingsoperatie van de nationale naar de gemeenschaps- en gewestambtenarij, die op 1 januari 1983 althans gedeeltelijk haar beslag zou krijgen.

De Vlaamse executieve was voor de uitvoering en de voorbereiding van haar beslissingen dan ook aangewezen op de diensten en ambtenaren van de nationale administratie, die, geheel of gedeeltelijk, aangelegenheden behandelden, die krachtens de staats hervorming van 1980 tot het bevoegdheidsdomein van gemeenschap en gewest behoorden. Deze ongewone toestand plaatste de executieve, en de gemeenschapsministers in het bijzonder (2), in een meer dan eens delicate positie; vele nationale ambtenaren werkten, in het vooruitzicht van hun mogelijke overheveling naar de gemeenschaps- en gewestadministraties, weliswaar loyaal mee; anderen echter toonden zich onwillig, ofwel omdat ze tot de andere taalrol behoorden ofwel omdat ze zich principieel als nationaal ambtenaar wensten te gedragen ofwel omdat hun superieur anderstalig of « nationaal voelend » was. Naast en boven dit alles speelde dan nog de dikwijls

(2) Ofschoon de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de leden van de executieven niet de titel noch de waardigheid van minister verlenen (artikel 65 van de grondwet is niet op hen van toepassing), heeft de Vlaamse executieve toch bij besluit van 18 januari 1982 de titel van « gemeenschapsminister » ingevoerd (*Belgisch Staatsblad*, 5 februari 1982).

doorslaggevende overweging dat de nationale minister, en niet de gemeenschapsminister of de executieve, de uiteindelijke top uitmaakte, met al wat dat inhoudt aan gezag, benoemings- en promotiebevoegdheid.

Dat de nationale ambtenarij, zelfs de meest « gemeenschapsgezinden » onder haar leden, niet in staat is gebleken, als was het om het oude gezegde te bevestigen dat niemand twee heren tegelijk kan dienen, een ernstige ondersteuning te verlenen aan een eigen Vlaams beleid, hoeft in die omstandigheden geen verwondering te wekken. De Vlaamse gemeenschapsministers hebben trouwens snel de conclusies getrokken ; ze negeerden de in de administratie nochtans heilige hiërarchie en wendden zich rechtstreeks tot de coöperant bevonden ambtenaren. De administratieve lacunes dienden dan maar te worden opgevangen door de kabinetten, die echter dan weer om budgettaire redenen beperkt in omvang waren gehouden. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de staatshervorming heel wat legislatief werk heeft meegebracht, gewoon al om wetten en besluiten betreffende aangelegenheden, die krachtens de bijzondere wet tot de gehele of gedeeltelijke bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten zijn gaan behoren, om te zetten in Vlaamse decreten en besluiten. Het ontbreken van een eigen administratie werd in dit eerste jaar vooral op dit stuk fel aangevoeld, laat staan op het stuk van conceptie- en beleids-werk.

Op 1 januari 1983 zijn de gemeenschaps- en gewestadministraties van start gegaan. Deze operatie is gepaard gegaan met een gelijklopende herstructurering van de nationale administratie en een overheveling van diensten en ambtenaren. In het Belgisch Staatsblad van 30 juni 1982 werden zevenentwintig koninklijke besluiten gepubliceerd tot afschaffing van de betrekkingen die uit de traditionele ministeries moesten worden overgeheveld naar de gemeenschappen en gewesten. Tegelijkertijd werden vier koninklijke besluiten gepubliceerd die de personeelsformatie van de nieuwe ministeries van de gemeenschappen en de gewesten vaststelden.

Deze grootscheepse overhevelingsbeweging diende, volgens een beslissing van het ministercomité voor institutionele hervormingen, in twee operaties te verlopen.

Bij de *eerste operatie* zouden de personeelsleden van de traditionele ministeries en van sommige wetenschappelijke inrichtingen van de staat worden overgeheveld naar de vier nieuwe ministeries van de gemeenschappen en gewesten. Deze vier nieuwe ministeries staan onder het rechtstreeks gezag van de eerste-minister. De overheveling zou, volgens het tijdschema, verlopen in twee fasen : vooreerst de ambtshalve overheveling van diensten en het daaraan verbonden personeel, dit op 1 juli 1982 ; vervolgens de vrijwillige overgang van ambtenaren, die zich daartoe kandidaat hebben gesteld, dit op 1 januari 1983.

In de *tweede operatie* zouden dan de personeelsleden van de nieuwe ministeries worden overgedragen aan de respectieve executieven. Een datum voor deze operatie werd niet vooropgezet.

De hele overhevelingsbeweging heeft evenwel een gevoelige vertraging opgelopen : de eerste fase van de eerste operatie (ambtshalve overheveling) is in feite pas gerealiseerd op 1 januari 1983 (in plaats van 1 juli 1982) ; de tweede fase (vrijwilligers) wordt verwacht op 1 juni 1983. Toch is de overdracht van het — beschikbare — personeel (uitsluitend voort-spruitend uit de ambtshalve overheveling dus) aan de respectieve execu-tieven gebeurd op de voorziene datum, nl. 1 januari 1983, ondanks de omstandigheid dat de eerste operatie maar voor de helft was gerealiseerd.

Het onvermijdelijk gevolg van deze toestand was dat de administratie van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap sterk onderbemand van start is moeten gaan. De voorlopige administratieve cel (de zgn. Staf) heeft in opdracht van de Vlaamse executieve een organisatiestructuur van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap opgesteld, gebaseerd op de betrek-kingen, die vanuit de traditionele nationale ministeries werden overge-heveld (3) (zie tabel 1).

TABEL I

Aantal overgedragen betrekkingen naar de Vlaamse gemeenschap

Diensten	Niveau				Totaal
	I	II	III	IV	
Algemeen secretariaat	4	—	—	3	7
Algemene administratieve diensten	23	61	44	141	269
Algemene technische diensten	40	43	34	11	128
Financiën en begroting	8	7	7	1	23
Kunst en toerisme	31	46	23	86	186
Onderwijs en permanente vorming	77	134	64	51	326
Sport en openlucht recreatie	37	84	65	159	345
Gezin en maatschappelijk welzijn	103	600	123	74	900
Gezondheidszorg	86	330	315	291	1.022
Economie en werkgelegenheid	61	59	53	5	178
Ruimtelijke ordening en leefmilieu	165	241	255	57	718
Huisvesting	8	35	18	5	66
Regionale en lokale besturen	35	19	14	2	70
Totaal	678	1.659	1.015	886	4.238

Bij deze tabel passen enkele opmerkingen.

Vooreerst is deze organisatiestructuur gebaseerd op overgeheveldde betrekkingen, gesteund op de nationale personeelsformaties. Dit betekent

(3) Het wordingsproces van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap, tweede verslag, 30 september 1982, aangepast aan de beslissing van de Vlaamse executieve van 22 december 1982, blz. 88.

geenszins dat deze organisatiestructuur overeenstemt met de ideale personeelsformatie, zoals de Vlaamse gemeenschap die zich zou wensen. Ze kan dan ook maar als voorlopig worden beschouwd, in afwachting van de uittekening van een aan de noden van de Vlaamse gemeenschap aangepaste administratieve structuur. Deze voorlopige schakel was echter onafwendbaar, al was het maar omdat met de overheveling van de betrekkingen ook die van de daaraan verbonden begrotingskredieten (weddekosten) gepaard ging.

Een tweede opmerking geldt, zoals hoger aangegeven, het aantal werkelijk overgedragen personeelsleden. Het bleek dat in de nationale ministeries nogal wat betrekkingen, in het vooruitzicht van de overheveling, onbezet zijn gehouden. Vacatures werden niet meer opgevuld door de nationale verantwoordelijken; in vele gevallen werden vacatures in de over te hevelen betrekkingen bewust uitgelokt door de personeelsleden gewoon te muteren naar « nationale » betrekkingen.

Het onvermijdelijk gevolg van deze dikwijls bewust beoefende afremmingstactiek van de centrale politieke en administratieve verantwoordelijken blijkt uit de cijfers van tabel 2 : onderbemanning.

TABEL II

Aantal werkelijk overgedragen ambtenaren naar de Vlaamse gemeenschap

<i>Ministeries van oorsprong</i>	<i>Rijks-ambtenaren</i>	<i>Tijdelijken</i>	<i>Jongerenstageirs</i>	<i>Contractuelen</i>	<i>Tewerkgestelde werkløzen</i>	<i>Bijzonder Tijdelijk Kader</i>
Openbare Werken	460	8	33	13	29	—
Landbouw	202	—	—	—	8	—
Volksgezondheid	770	59	10	55	54	—
Justitie	100	—	—	—	5	—
Middenstand	55	—	—	—	11	—
Binnenlandse Zaken	49	—	5	—	1	—
Economische Zaken	17	—	1	2	8	—
Tewerkstelling en Arbeid	6	1	—	2	—	—
Cultuur	678	66	20	301	137	221
Onderwijs	21	2	—	—	42	—
	2.358	136	69	373	295	221

Totaal : 3.452

De vaststelling is veelzeggend : 786 betrekkingen zijn niet bezet, d.i. 18,5 %. Komt daarbij dat 1.094 personeelsleden geen vastbenoemde rijksambtenaren zijn, maar tijdelijken, jongerenstagiars, contractuelen of BTK'ers (d.i. 31 % van het bestand). In die omstandigheden kan het niet anders dan dat de Vlaamse administratie, ondanks de inzet van vele goedmenende ambtenaren, mank loopt. Een voorbeeld moge dit illustreren :

in de sector gezondheidszorg is er *niemand* gekwalificeerd om zich met de medische sportbegeleiding bezig te houden, omdat de ambtenaren in het vroegere nationale departement ofwel nationaal zijn gebleven (men kan zich afvragen waarom, gelet op het feit dat deze materie volledig aan de gemeenschappen werd toebedeeld) ofwel zijn overgegaan naar de Franse gemeenschap. In de psychiatrische sector doet zich een gelijkaardige situatie voor.

2. De bevoegdheden.

Ofschoon de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen vrij omvangrijk is, blijkt de toetsing aan de praktijk veel lacunes op te leveren. Vooral de afbakening tussen de aangelegenheden waarvoor de centrale overheid bevoegd gebleven is enerzijds, en die waarover de gemeenschaps- en gewestorganen de bevoegdheid hebben verworven anderzijds, laat soms heel wat te wensen over. Met als resultaat dikwijls onvruchtbare discussies in het overlegcomité « nationale regering / executieven » dat nochtans speciaal werd opgericht tot voorkoming en regeling van de belangenconflicten (gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hoofdstuk II), of nog oneindige procedures voor de Raad van State (gewone wet, hoofdstuk I).

Enkele voorbeelden mogen dit illustreren.

Het werkgelegenheidsbeleid.

Krachtens artikel 6, par. 1, IX van de bijzondere wet is aan de bevoegdheid van de gewesten onderworpen :

1. De arbeidsbemiddeling en de daaraan verbonden financiële tegemoetkomingen ;
2. Ter uitvoering van de maatregelen door de nationale overheid vastgesteld :
 - a) de plaatsing van werklozen in het kader van de werkverschaffing door het gewest, de ondergeschikte besturen en de natuurlijke personen en rechtspersonen ;
 - b) de plaatsing van werklozen die tijdelijk en buiten kader worden tewerkgesteld voor activiteiten van algemeen belang.

Ondanks deze toch duidelijke tekst, die het hele werkverschaffingsbeleid, althans in zijn uitvoering op het terrein, heeft toevertrouwd aan de gewestelijke overheden, heeft de nationale minister van tewerkstelling en arbeid, net alsof er geen staatshervorming had plaatsgemaakt, én de

arbeidsbemiddeling én de werkverschaffingsprogramma's (bijzonder tijdelijk kader, stages, tewerkstelling van werklozen) in eigen handen gehouden. Sterker : waar voordien, d.w.z. vóór de inwerkingtreding van de huidige tweede overgangsfase van de staats hervorming, nog een georganiseerd overleg bestond tussen de nationale minister en de bevoegde leden van de executieven, werd dit overleg eenvoudigweg afgeschaft.

Om het scherp te stellen : de nationale minister heeft zich bevoegdheden aangemattigd die hij krachtens de staats hervorming niet (meer) bezat. De verklaring voor deze merkwaardige toestand is tweemaal. Enerzijds reserveerde de nationale minister van tewerkstelling en arbeid, tegen de bepalingen van de bijzondere wet in en ondanks het negatief advies van de gewestexecutieven, de toepassing van het door hem op touw gezette derde arbeidscircuit voor zichzelf. Anderzijds zijn de kredieten, bestemd voor de financiering van een werkgelegenheidsbeleid, niet begrepen in de dotaties van gemeenschappen en gewesten, en staan ze bijgevolg ingeschreven op de nationale begroting van tewerkstelling en arbeid. Een anomalie, die evenmin in 1983 werd verholpen : de gewesten, die grondwettelijk bevoegd zijn voor het uitvoeren van het werkverschaffingsbeleid dat door de nationale overheid wordt bepaald (op zichzelf ook al een anomalie !), krijgen van diezelfde nationale overheid de nodige middelen daartoe niet.

De voogdij over de lokale en regionale besturen.

Artikel 7 van de bijzondere wet bepaalt dat tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten, zowel het gewoon administratief toezicht (inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties), als alle andere handelingen (behalve als een wet of een decreet een specifiek toezicht organiseert voor de nationale of gemeenschapsoverheid).

Ondanks deze tekst is de nationale minister van binnenlandse zaken blijven onderrichtingen verstrekken aan de ondergeschikte besturen op domeinen zoals de begrotingen en de personeelsformaties, wat zonder enige twijfel aan diens bevoegdheid is onttrokken ten voordele van de gewesten.

Zo ook is de zaak van het door de burgemeester verboden kernafvaltransport op Brugs grondgebied kenschetsend voor de onduidelijkheden in de wetgeving. Op grond van zijn vermeende bevoegdheid inzake specifiek administratief toezicht inzake kernafvaltransport, vernietigde de nationale staatssecretaris voor volksgezondheid en leefmilieu het verbod van de Brugse burgemeester, die nochtans een gewone administratieve handeling had gesteld, waarvoor geen specifiek toezicht was georganiseerd,

zoals de nationale overheid achteraf moest erkennen in het overlegcomité. Terzake was bijgevolg de Vlaamse gemeenschapsminister van binnenlandse aangelegenheden alleen bevoegd.

De internationale samenwerking.

Artikel 59 bis van de grondwet vertrouwt, inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, de internationale samenwerking toe aan de gemeenschappen.

Dit houdt in dat de gemeenschappen rechtstreeks, d.w.z. zonder tussenkomst van de nationale overheid, betrekkingen kunnen onderhouden met andere staten en internationale organisaties, inclusief verdragen sluiten (4). Toch blijft de minister van buitenlandse betrekkingen, en met hem vele andere nationale ministers, zich beroepen op artikel 68 van de grondwet (de koning sluit de vredesverdragen, de verdragen van bondgenootschap en de handelsverdragen), om aan de gemeenschapsministers van cultuur, van gezondheidsbeleid en van gezin en welzijnszorg enig recht op initiatief op internationaal gebied te ontzeggen.

Zo verstrekte de minister van buitenlandse betrekkingen strikte onderrichtingen aan de diplomatieke posten, volgens welke de kosten, die gebeurlijk zouden voortvloeien uit een dienstreis van een gemeenschapsminister moeten worden aangerekend aan de betrokken executieve. Zo weigerde een nationaal staatssecretaris die zichzelf tot hoofd van een Belgische delegatie op een internationaal congres had benoemd waarop hoofdzakelijk aangelegenheden werden behandeld die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoorden, de rechtstreekse vertegenwoordiger van de bevoegde Vlaamse gemeenschapsminister in de delegatie op te nemen. Zo raken internationale culturele samenwerkingsprogramma's tussen vreemde staten en de Vlaamse en Franse gemeenschap niet rond omdat het nationale departement van buitenlandse betrekkingen voor zichzelf de medeondertekening opeist.

De persoonsgebonden aangelegenheden.

Volgens artikel 59 bis, par. 2 bis van de grondwet regelen de gemeenschappen de persoonsgebonden aangelegenheden. Artikel 5, par. 1 van de bijzondere wet somt, in drie categorieën geschikt, de persoonsgebonden aangelegenheden op: het gezondheidsbeleid, de bijstand aan personen, het toegepast wetenschappelijk onderzoek.

(4) J. CEULEERS en D. VANDERMAELEN, De volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid en de verdragrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, in *Rechtskundig Weekblad*, 46ste jaargang, nr 13, 27 november 1982, kolom 817-826.

Het gezondheidsbeleid neemt in dit pakket een aanzienlijke plaats in. Het omvat het beleid « betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, met uitzondering van de organieke wetgeving, de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur, de nationale erkenningsnormen, uitsluitend voor zover ze een weerslag kunnen hebben op voormelde bevoegdheden, de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen ».

Zoals uit het citaat blijkt heeft de nationale overheid drie belangrijke hefbomen in eigen handen gehouden : de organieke wetgeving, de financiering, de basisnormen. De uitvoering is evenwel volledig overgedragen aan de gemeenschappen. Dit is een weinig efficiënte werkwijze gebleken, bij zover dat de nationale minister van sociale zaken en de Vlaamse en Franstalige gemeenschapsministers, bevoegd voor het gezondheidsbeleid in hun respectieve gemeenschap, zich ertoe genoopt zagen een « protocol » (5) te sluiten waarin inzake het ziekenhuisbeleid elkaars rol en aandeel nader werden omschreven en afspraken werden gemaakt over de te volgen politiek. Wat baat het immers dat de nationale minister, geconfronteerd met een groeiend begrotingstekort in de ziekenhuizen en een alsmaar toenemende beddenberg, een aantal financiële maatregelen zou uitvaardigen, als de gemeenschapsministers, die voor de uitvoering instaan, weigeren hun medewerking te verlenen. Het wat ongewone gevolg van de toepassing van dit protocol is dat de gemeenschapsministers een (overigens noodzakelijk) rationaliseringsbeleid in de ziekenhuissector voeren ten bate van ... de nationale schatkist.

3. De financiële middelen.

De financiering van de begroting van de Vlaamse gemeenschap gebeurt door eigen niet-fiscale middelen (dit zijn ondermeer heffingen en patrimoniale inkomsten, wegens hun geringe omvang in de praktijk te verwaarlozen), door een krediet ten laste van de rijksbegroting (de zogenoemde dotaties), door *ristorno's* van bij wet vastgestelde belastingen en heffingen, door eigen fiscaliteit (die nog niet bestaat en de eerstvolgende jaren zo goed als uitgesloten is gelet op het verbod om de globale fiscale druk te verhogen), en door leningen (die in de praktijk evenmin bestaan en

(5) J.L. DEHAENE, Waar staan wij met de Staatshervorming na twee jaar ?, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, november-december 1982, 37ste jaargang, nr 6, blz. 383-391.

overigens aan beperkingen onderhevig zijn met betrekking tot ondermeer de uitgiftekalender) (6).

In 1982 hebben de financiële middelen zich dan ook beperkt tot twee inkomstencategorieën : het begrotingskrediet (dotatie) en de belastings- en heffingsristorno's.

a) *Begrotingskrediet.*

Voor de berekening van het begrotingskrediet wordt een vrij ingewikkelde techniek aangewend, waarbij het echter belangrijk is te onderstrepen dat het basisbedrag een conventioneel bepaalde som is, die jaarlijks aan de gemiddelde indexschommeling wordt aangepast.

Dit basisbedrag beloopt (referentiejaar 1980) :

	<i>Titel I</i>	<i>Titel II</i>
— gewestmateries	15 miljard	24 miljard
— gemeenschapsmateries	40 miljard	7 miljard

Het totale *gewestelijke begrotingskrediet* wordt jaarlijks verdeeld over de Vlaamse gemeenschap en het Waalse gewest aan de hand van de gewestelijke verdeelsleutel, d.w.z. één derde in verhouding tot het bevolkingscijfer van elk gewest, één derde in verhouding tot de oppervlakte van elk gewest en één derde in verhouding tot de opbrengst van de personenbelasting in elk gewest.

Het totale *gemeenschapsbegrotingskrediet* wordt jaarlijks verdeeld tussen de Vlaamse en de Franse gemeenschap volgens de verhouding 55 % - 45 %.

Voor het begrotingsjaar 1982 gaf dit volgend beeld voor de Vlaamse gemeenschap (in miljoen frank) :

	<i>Titel I</i>	<i>Titel II</i>	<i>Totaal</i>
— gewest	9.221,7	14.754,7	23.976,4
— gemeenschap	23.678,6	4.143,8	27.822,4
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	32.900,3	18.898,5	51.798,8

Zoals hoger aangestipt zijn de dotaties berekend op vaste indexeerbare basisbedragen, uitgaande van de « conventioneel » vastgelegde veronder-

(6) Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, eerste titel. *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1980.

stelling dat deze basisbedragen overeenstemmen met de basisbehoeften van gemeenschappen en gewesten, rekening houdend met de bevoegdheden die ze bij de staatshervorming zijn toevertrouwd.

Het is alras gebleken dat dit begrotingskrediet aan de krappe kant is gemeten. Dit belemmert des te meer de ontplooiingskansen van de gemeenschappen en de gewesten, omdat ze enerzijds bezwaard zijn met de door het rijk in het verleden gemaakte schulden in aangelegenheden die het rijk niet langer wil dragen; met deze (miljarden) schulden is bij het vastleggen van de basisbedragen geen rekening gehouden (7). Anderzijds is het de gemeenschappen en gewesten niet toegestaan de eigen belastingen, waartoe ze in beginsel zijn gemachtigd krachtens artikel 12 van de gewone wet tot hervorming der instellingen te heffen, omdat dezelfde wet met de andere hand meteen terugneemt wat ze met de ene hand heeft gegeven: gedurende vier jaar mag de globale belastingsdruk niet toenemen en heeft de nationale regering een vetorecht om eventuele fiscale initiatieven van gemeenschappen en gewesten te beletten.

b) *Belastings- en heffingsristorno's.*

Van 1 januari 1982 af worden de eigen exclusieve belastingen en de opbrengst van de gedeelde belastingen geleidelijk overgeheveld van het rijk naar de gemeenschappen en de gewesten.

Met *exclusieve gewest- en gemeenschapsbelastingen* worden bedoeld het kijk- en luistergeld, de verkeersbelasting op de autovoertuigen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen, de onroerende voorheffing, de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken, het registratierect op de overdrachten van onroerende goederen, het successierecht.

Met *gedeelde belastingen* wordt bedoeld de personenbelasting, waarvan een deel van de opbrengst aan de gemeenschappen en gewesten kan worden toegewezen, echter pas nadat alle exclusieve gemeenschaps- en gewestbelastingen volledig zijn overgedragen.

Als eerste stap bepaalt het rijk jaarlijks in de middelenbegroting het totale bedrag van de opbrengst van de (toekomstige) exclusieve gemeenschaps- en gewestbelastingen. Het rijk stelt dit bedrag vrij vast, maar moet rekening houden met een wettelijk minimum, nl. een percentage van de voorgaande jaarlijkse dotatie, zijnde het verschil tussen de groeivoet van de kredieten voor de lopende uitgaven van het rijk enerzijds en de procentuele verandering van het geraamde gemiddelde indexcijfer van het voorgaande jaar. Ligt dit bedrag onder het wettelijk minimum, moet een deel van de personenbelasting worden aangesproken als bijpassing.

(7) Zo wordt de gecumuleerde schuldenlast van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting geraamd op een bedrag tussen 50 en 70 miljard frank.

Voor 1982 heeft het rijk dit bedrag vastgesteld als volgt :

— gewesten :		
340,5 miljoen, waarvan voor het Vl. gewest :	170,6 miljoen	
— gemeenschappen :		
908,0 miljoen, waarvan voor Vl. gemeenschap :	570,9 miljoen	
	<hr/>	<hr/>
1.248,5 miljoen		741,5 miljoen

Het is duidelijk dat de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, ook in de toekomst, niet volledig is. De inning blijft hoe dan ook nationaal, bij het ministerie van financiën. De personenbelasting, die met-tertijd een gedeelde belasting zal worden, blijft bij nationale wetgeving geregeld ; alleen de opbrengst wordt verdeeld. Telkenjare moet er bijgevolg onderhandeld worden over het aandeel van de gemeenschappen en de gewesten in die opbrengst. De omvang van de exclusieve gewestelijke en gemeenschapsfiscaliteit via het stelsel van de *ristorno's* bedraagt hooguit 6 % van de totale belastingsopbrengst ; dit percentage toont aan hoe miniem deze eigen inkomstenbron is in vergelijking met de totale fiscale massa, beschikbaar bij het rijk. Bovendien, omdat anno 1982 de exclusieve gewestelijke en gemeenschapsbelastingen nog niet geheel zijn overgedragen, bereiken ze momenteel niet eens de vermelde grens van 6 %, maar amper 1,5 % van de totale belastingsopbrengst. Ook deze cijfers tonen aan hoe stiefmoederlijk de gemeenschappen en de gewesten zijn bedeed door de nationale overheid op het gebied van hun inkomsten.

4. De interne verhoudingen in de executieve.

Gedurende een periode van vier jaar, te rekenen vanaf de jongste gehele vernieuwing van de wetgevende kamers als gevolg van de verkiezingen van 8 november 1981, worden de mandaten van lid van een executieve evenredig verdeeld over de politieke fracties, waaruit de raad is samengesteld (bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 65, par. 1).

De Vlaamse executieve bestaat, volgens een dwingende wettelijke regel, uit negen leden (bijzondere wet, artikel 63, par. 1). De toepassing van de evenredigheidsregel brengt mee dat de Vlaamse executieve politiek als volgt is samengesteld :

- 4 leden van de Christelijke Volkspartij (Geens, Steyaert, Akkermans, Lenssens) ;
- 2 leden van de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (Poma, Buchmann) ;

- 2 leden van de Socialistische Partij (Galle, De Wulf) ;
- 1 lid van de Volksunie (Schiltz).

De toewijzing van hun bevoegdheden is geregeld bij artikel 74 van de bijzondere wet. Volgens hun rangorde hebben de gemeenschapsministers gekozen uit negen bij wet samengestelde bevoegdheidspakketten ;

1. Huisvesting (Buchmann) ;
2. Ruimtelijke ordening, landinrichting en natuurbehoud (Akkermans) ;
3. Leefmilieu en waterbeleid (Lenssens) ;
4. Economisch, tewerkstellings- en energiebeleid (Geens) ;
5. Ondergeschikte besturen (Galle) ;
6. Financiën en begroting (Schiltz) ;
7. Culturele aangelegenheden en pedagogische en didactische vorming (Poma) ;
8. Gezondheidsbeleid (De Wulf) ;
9. Bijstand aan personen (Steyaert).

De keuze van de materies door de ministers doorkruiste sterk deze volgorde : als eerste : het nummer 4 : economisch, tewerkstellings- en energiebeleid (Geens) ; als tweede : het nummer 7 : culturele aangelegenheden en pedagogische en didactische vorming (Poma) ; als derde : het nummer 5 : ondergeschikte besturen (Galle) ; als vierde : het nummer 9 : bijstand aan personen (Steyaert) ; als vijfde : het nummer 6 : financiën en begroting (Schiltz) ; als zesde : het nummer 2 : ruimtelijke ordening, landinrichting en natuurbehoud (Akkermans) ; als zevende : het nummer 1 : huisvesting (Buchmann) ; als achtste : het nummer 8 : gezondheidsbeleid (De Wulf) ; als negende : het nummer 3 : leefmilieu en waterbeleid (Lenssens).

De evenredige verdeling van de mandaten in de executieve is een wezenmerk van de lopende fase van de staatshervorming, waarvan onder geen beding kan worden afgeweken ; het verdwijnen van de vertegenwoordiger(s) van een politieke fractie in de executieve, bijvoorbeeld als gevolg van ontslag, tast de rechtsgeldige samenstelling ervan aan en belet het nemen van beslissingen buiten het kader van de lopende zaken (8).

Niet alle bevoegdheden, die door de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten zijn opgedragen, werden in de pakketten opgenomen. Zo ontbreken onderwijs, personeelsbeleid, gemeenschapsfinanciën en -begroting. Deze door de bijzondere wetgever niet toegewezen (of residuaire) aangelegenheden werden bij besluit van de Vlaamse executieve van 18 januari 1982 toevertrouwd aan respectievelijk J. Lenssens (CVP)

(8) J. CEULEERS, De rechtsgevolgen van het ontslag van één of meer leden van een executieve, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, maart-april 1983, 38ste jaargang, nr. 2, blz. 127-130.

en G. Geens (CVP). Bovendien werd K. Poma (PVV) aangesteld tot ondervoorzitter van de executieve (een niet door de bijzondere wetgever voorziene functie) en werd aan het kabinet R. Steyaert (CVP) een cultuurcel toegevoegd.

Deze interne regeling heeft in de executieve, vooral bij het begin van haar werkzaamheden, voor heel wat moeilijkheden gezorgd. De toewijzing van de residuaire aangelegenheden aan gemeenschapsministers die uitsluitend tot de CVP- en PVV-strekking behoren, heeft kwaad bloed gezet bij de SP- en VU-leden, die zich in een oppositierol gedrongen voelden. De opstelling van de beleidsverklaring van de executieve heeft er zelfs toe geleid dat deze « oppositieministers » een persconferentie belegden om hun ongenoegen te uiten over de gang van zaken, een toch wel bijzonder vreemd overkomend gevolg van de evenredige samenstelling van de executieve.

Een ander zwaarwichtig incident, dat lang heeft gewogen op de interne verhoudingen in de executieve, betreft de opsplitsing van de financiën- en begrotingsbevoegdheid tussen de ministers Schiltz (gewest) en Geens (gemeenschap). Het is weliswaar correct dat de bijzondere wet het pakket « financiën en begroting » heeft ondergebracht in het hoofdstuk « gewestelijke aangelegenheden » (artikel 74), maar gelet op de versmelting van de gemeenschaps- en gewestexecutieven tot één Vlaamse « regering » ware het logisch en juridisch-functioneel te verantwoorden de financiën en de begroting niet over twee ministers te verdelen. Gemeenschapsminister Schiltz die voor het pakket « financiën en begroting » had gekozen, zag zijn vermeende bevoegdheid door een beslissing van de executieve gereduceerd tot de gewestfinanciën en -begroting ; hij bracht daarop de zaak voor de Raad van State, die pas eind oktober uitspraak deed : de opdeling is weliswaar niet efficiënt, maar niet onwettig.

Besluit.

Ondanks de moeilijke omstandigheden waarin de Vlaamse executieve haar eerste jaar van zelfstandige werking heeft moeten aanvatten, is de balans toch vrij positief.

Het collegialiteitsbeginsel heeft behoorlijk gefunctioneerd, tegen de verwachtingen in van diegenen die meenden dat een evenredig samengesteld bestuurscollege per definitie de kiemen in zich draagt van interne tegenstellingen en verlamming. Meer dan negentig procent van de beraadslagingen van de Vlaamse executieve werden bij eenparigheid goedgekeurd, in dikwijls belangrijke aangelegenheden, die gelet op de ingebouwde ideologische schakeringen enerzijds en de afspiegelingsverschijn-

selen van de nationale coalitievorming anderzijds, in beginsel toch niet zo eenvoudig hoorden te liggen.

Opvallend allicht is de eensgezindheid die onder alle gemeenschapsministers heerste, als het erop aankwam de eigen bevoegdheden af te schermen tegen de soms verregaande aanspraken van de nationale overheid.

Het standpunt van de Vlaamse executieve inzake de verdragrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen voor culturele en persoonsgebonden aangelegenheden is daarvan een markant voorbeeld. Maar ook op het stuk van politiek delicate aangelegenheden zoals sommige economische dossiers (staal, F-16) heeft de executieve eensgezind adviezen geformuleerd, waarmee de nationale regering niet bijster gelukkig was.

Handicaps voor een krachtdadig Vlaams beleid blijven evenwel: de met mondjesmaat toebedeelde kredieten en personeelsleden; de versnippering van bevoegdheden tussen de nationale en gemeenschaps- en gewestoverheden; de talrijke onduidelijkheden inzake de bevoegdheidsverdeling, en, algemeen, de bevoogdende druk van de nationale overheid op gemeenschappen en gewesten. Zolang die handicaps niet zijn weggenomen, zelfs al impliceert zulks een nieuwe wijziging van de wetgeving op de staats-hervorming (bevoegdheden, financiële middelen) zal het staatsapparaat hoekig blijven draaien: het is de hoogste tijd dat de beleidsverantwoordelijken deze evidentie inzien.

Summary : The Flemish Executive first year of autonomous action.

Since December 23rd, 1981 the Flemish Community has an autonomous organ : the Flemish Executive.

Its first year of activity was characterized by difficulties on four levels.

1. The lack of an own administration seriously hindered its functioning. It had to appeal to « national » civil servants, who were not subject to its higher authority. The setting up of an own Flemish administration occurred laboriously because of delay (it will only be operational on June 1st, 1983) and the fact that approximatively one fifth of the jobs is not filled.

2. There were also numerous disagreements with the central authority, due to the not always perfect delimitation between the respective competences and as a result of the urge of that central authority to keep it on tutelage.

3. *The central authority granted rather limited pecuniary means to the communities and regions. They seriously impede the conduct of an autonomous Flemish policy.*

4. *The proportional political composition of the Flemish Executive led to internal tensions ; nevertheless it has not caused the apprehended paralyzing effect.*

