

De besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak

door Robert SENELLE,

Gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

★

Wie zich ooit heeft ingebeeld dat de omvorming van een klassiek staatsbestel tot een federale of regionale staatsvorm in één keer en zonder horten of stoten zou verlopen is een fantast die elk politiek realisme mist. Dat de staatkundige evolutie in België vrij langzaam verloopt heeft ons niet te verbazen. In de staten die thans klassieke federale staten zijn geworden, heeft het ettelijke jaren geduurd alvorens de federale traditie was gevestigd. De globale herziening van de federale grondwet heeft in Zwitserland tien jaar gevergd. Het financieringsstelsel van de Länder in de Bondsrepubliek Duitsland heeft vijf jaar parlementaire voorbereiding gevraagd. Canada sleutelt sedert een kwarteeuw aan zijn grondwetsherziening.

Haast alle federale staten zijn tot stand gekomen door het verenigen van deelgebieden die al vrijwel onafhankelijk waren. In België doet men het net andersom: van de unitaire staat naar Napoleontisch model moet de aan gang zijnde staatsvorming op onomkeerbare wijze tot een federaal staatsbestel voeren.

Een evaluatie van de besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak moet noodzakelijkerwijs gebeuren in perspectief van wat hierboven is aangegeven.

I. Interne factoren m.b.t. de besluitvormingsmechanismen.

In een eerste afdeling zullen we ons beraden over de interne factoren die de besluitvormingsmechanismen op regionaal vlak bepalen.

De Vlaamse Raad is in deze fase samengesteld uit de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die deel uitmaken van de Nederlandse taalgroep en de rechtstreeks verkozen senatoren die ook tot dezelfde taalgroep behoren. Fundamenteel is hier een foute procedure toegepast.

In alle federale staten worden de leden van de Statenkamer — Bundesrat in de Bondsrepubliek ; Senate in USA ; Conseil des Etats in Zwitserland — aangewezen en afgevaardigd door de deelgebieden zelf. Bij ons is het weer precies andersom : de leden van de Vlaamse Raad worden eerst als leden van het nationaal parlement verkozen en worden als dusdanig eerst nadien lid van het Vlaams parlement. Het ligt voor de hand dat deze wijze van verkiezing bij deze parlementsleden het besef versterkt dat ze eerst vertegenwoordiger van de Belgische natie en pas dan vertegenwoordiger van het Vlaamse volk zijn. De politieke bevoogding die door de nationale politieke machtscentra op het Vlaamse parlement wordt uitgeoefend, is grotendeels hieraan te wijten.

In klassieke federale staten komt de regionale problematiek op federaal vlak aan bod in een « Statenkamer ». Zulk een orgaan bestaat (nog) niet in België, niettegenstaande er een herziening van art. 53 en 54 GW in uitzicht werd gesteld, waardoor de Senaat die functie zou kunnen waarnemen. Op dit ogenblik wordt de functie van dit orgaan zowel door het nationale parlement, de paritaire Ministerraad als het Overlegcomité vervuld. Dat heeft twee nadelen. Vooreerst kunnen de belangen van de componenten van de Staat niet voldoende aan bod komen omdat het nationaal parlement handelt vanuit een nationale en niet vanuit een regionale optiek. Een tweede gevolg is dat een regionale tegenstelling een nationale tweedracht met zich meebrengt. De doelstelling van de staatsvorming die erin bestond de vrede tussen de gemeenschappen te bewerkstelligen, wordt erdoor teniet gedaan.

Welke zijn nu de componenten van de Belgische staatsstructuur ? Het antwoord op deze voor de hand liggende vraag is niet zo maar te geven.

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat er in België geen componenten bestaan in de zin zoals dat in een klassieke federale staat wordt verstaan. In de eerste plaats is er al geen samenloop van territoriale afbakeningen binnen het Belgisch staatsverband. Sommige provincies maken deel uit van meerdere gemeenschappen en gewesten (Brabant en Luik). Bepaalde gemeenschappen overlappen elkaar territoriaal gezien. Er bestaat evenmin samenloop tussen de territoriale afbakening van gemeenschappen en gewesten onderling. Er is tenslotte ook geen samenloop van de territoriale afbakening van de taalgebieden met de voorlopige afbakening van de gewesten, noch met die van de gemeenschappen. De gewesten zijn niet eens definitief afgebakend.

Ten tweede dient men zich af te vragen welke onderverdeling van België nu als component geldt ? Is het de provincie, het taalgebied, het gewest of de gemeenschap ? Het antwoord op deze vraag ligt besloten in Titel I en Titel I bis van de grondwet. Titel I van de grondwet han-

delt over het Belgisch grondgebied en zijn indeling. Bij de grondwetsherziening van 1970 had men zich voorgenomen om deze Titel met twee bepalingen aan te vullen : één betreffende de cultuurgemeenschappen en één betreffende de gewesten. Om duidelijk aan te tonen dat de gewesten op een niveau van autonomie staan dat hiërarchisch lager ligt dan dat van de gemeenschappen heeft de grondwetgever de bepaling betreffende de gewesten dan in een nieuw Hoofdstuk III ter van Titel III ondergebracht, vlak voor de lokale besturen. Een tweede element dat duidelijk de hiërarchische ondergeschiktheid van de gewesten aan de gemeenschappen aantoont ligt in art. 26 bis GW. Luidens dit artikel immers, kunnen de door de organen van de gewesten genomen maatregelen alleen kracht van wet hebben voor zover de wetten die in uitvoering van art. 107 quater GW worden aangenomen zulks voorzien. De door de gemeenschappen uitgevaardigde decreten hebben echter kracht van wet van uit de grondwet zelf. Tenslotte is het afzonderlijk bestaan van het gewest buiten de gemeenschap een achterhaald feit geworden sinds de Vlaamse Gemeenschap ook de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest uitoefent. Dat dit aan Franse zijde alsnog niet gebeurt, is niet aan staatkundige maar aan partijpolitieke overwegingen te wijten.

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt duidelijk dat alleen de gemeenschappen in aanmerking komen om als component van de Belgische Staat te fungeren. Dat art. 3 bis GW België in vier taalgebieden onderverdeelt, doet daaraan geen afbreuk.

Wat met Brussel dan ? Brussel-Hoofdstad blijft de hoofdstad van het land en is een tweetalige — en misschien later een drietalige (Duitstalige Belgen) — enclave in het Nederlandse taalgebied. De in artikel 1 van de grondwet opgesomde provincies zijn zuiver administratieve indelingen. Sedert de staatshervorming van 1980 kunnen zij niet langer als componenten van het Belgisch staatsbestel gelden. Hoe men het ook draaie of kere, alleen de in artikel 3ter GW opgesomde gemeenschappen kunnen de grondslag voor het huidig België vormen. Het zijn precies deze gemeenschappen die de leden van de Statenkamer zouden moeten verkiezen.

Wat de werking van de Vlaamse Raad betreft, mag geredelijk aanvaard worden dat deze niet beter maar ook niet slechter is geweest dan deze van het nationaal parlement. Uitschieters zijn er tijdens de debatten niet geweest. De Vlaamse Raad en het nationaal parlement vertonen dezelfde ziekteverschijnselen : politieke apathie, gebrek aan dossierkennis, gebrek aan bezielende kracht om de stem van het Vlaamse volk zo krachtig mogelijk te laten horen.

De Vlaamse Executieve is van meet af, d.w.z. sedert de jongste nationale verkiezingen in 1981, onder een ongelukkig gesternte gestart doordat

zij samengesteld is met toepassing van de regel van de evenredige verdeling over de politieke fracties waaruit de Raad bestaat (art. 60 bijz. wet van 8 augustus 1980). Het wantrouwen van de Socialistische Partij en de Liberale Partij heeft deze toegeving van de christelijke familie weten af te dwingen in ruil voor de goedkeuring van de wetten van 1980. Het is voor iedereen duidelijk geworden dat dit inbouwen van de oppositie in de Vlaamse regering deze in vele gevallen vleugellam heeft gemaakt. De samenstelling van de Vlaamse Executieve is ondemocratisch: in een politieke democratie wordt het uitvoerend gezag uitgeoefend door een regering met steun van de politieke meerderheid in de Volksvertegenwoordiging. Gelukkig zal die onzalige situatie eind 1985 ophouden te bestaan. Al bij al heeft de Vlaamse Executieve, ondanks al de vermelde handicaps, behoorlijk gepresteerd.

II. Externe factoren m.b.t. de besluitvormingsmechanismen.

In een tweede afdeling dienen we ons erover te beraden welke de aan de componenten externe factoren zijn die de besluitvorming hebben beïnvloed. Deze factoren zijn vijf in aantal, nl.:

a) binnen de eentalige gebieden blijven er quasi tweetalige gebieden bestaan die aan de bevoegdheid van het deelgebied zijn onttrokken precies in die materies waarvoor het deelgebied juist bevoegd zou dienen te zijn;

b) het financieringsstelsel van de deelgebieden is strijdig met de meest elementaire begrippen van financieel federalisme en dermate nadelig voor Vlaanderen dat de bevoegdheden er niet op voldoende wijze kunnen worden uitgeoefend;

c) er bestaat op nationaal vlak geen coherente visie ten aanzien van de zgn. nationale economische sectoren, hetgeen de actie op regionaal vlak ten zeerste bemoeilijkt;

d) de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de deelgebieden, is vaak onduidelijk met alle gevolgen vandien;

e) er bestaat geen grondwettelijk Hof dat voor de deelgebieden de jurisdictionele waarborg zou bieden dat de Staat zijn bevoegdheid niet te buiten gaat.

Laten we nu elke factor van meer nabij toelichten.

De absolute eentaligheid van de taalgebieden met uitzondering van Brussel-Hoofdstad.

De eentaligheid van het Nederlands-, Frans- en Duits taalgebied ligt vervat in de grondwetsherziening van 1970. De bestaande uitzonderingen

dienen op beperkende wijze te worden geïnterpreteerd. De door de bestuurstaalwetgeving van 1963 ingevoerde faciliteiten zijn overgangsmaatregelen die het de anderstaligen mogelijk moeten maken zich in het bedoelde gebied te integreren. Het zijn, in weerwil van wat de Franstaligen beweren, geen « verworven rechten » die door art. 59 bis, § 4 GW impliciet in de grondwet zouden opgenomen zijn. Art. 59 bis, § 4 GW heeft geen andere inhoud dan het vastleggen van de territoriale gelding van de decreten van de gemeenschappen.

Er zal geen pacificatie tussen de gemeenschappen mogelijk zijn zolang dit gegeven van Franse zijde niet wordt aanvaard. Aangezien de adaptatieperiode ruim voorbij is, dient gesteld te worden dat de aan anderstaligen toegestane faciliteiten op korte termijn behoren te worden afgeschaft. Dit kan door een wijziging van de bestuurstaalwetgeving bij gewone wet. De uitzonderingen die op de bevoegdheden van de deelgebieden inzake bepaalde materies betreffende deze gemeenten zijn gesteld, zullen met-teen komen te vervallen.

Van Franstalige zijde (bv. PRL-voorzitter Michel, de ministers Maystadt en Gol) hoort men geregeld verklaren dat de arresten en de adviezen van de Raad van State die een regelmatige naleving van de bestuurstaalwetgeving bevelen, best in de koelkast gestopt worden als ze strijdig zijn met Franstalige belangen. Afgezien van het feit dat een dergelijke houding een aanfluiting van de rechtsstaat betekent, dient aan de Franstaligen dringend duidelijk te worden gemaakt dat indien ze de regelen van de eentaligheid niet willen eerbiedigen, België ten dode is opgeschreven. In Zwitserland heeft men dat al lang begrepen.

Het onaanvaardbare financieringssysteem.*

Het huidig dotatiesysteem, dat meer dan 9/10 van de inkomsten van gewesten en gemeenschappen levert, is strijdig met de meest elementaire begrippen van financieel federalisme. Het is een constante in alle federale staten dat de financiering van de deelgebieden gebeurt in functie van hun fiscale opbrengsten, hetgeen de financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden impliceert. Te grote verschillen inzake hoofdelijk inkomen tussen de diverse deelstaten worden daarna gemilderd door toepassing van het principe van de objectieve solidariteit.

Het financieringsstelsel dat in België sedert 1980 van toepassing is functioneert net andersom. Er wordt gestart met dotaties waarin, voor de

* Voor een uitgebreide analyse verwijs ik naar de studie van mijn medewerker E. VAN DE VELDE, « De financiering van gewesten en gemeenschappen. De nodeloze steen des aanstoots », in *Rechtkundig Weekblad*, 23 mei 1983, k. 2577-2618.

gewestelijke aangelegenheden, aan het Waals Gewest een bedrag wordt toegekend dat per inwoner 30 % hoger ligt dan wat aan het Vlaams Gewest wordt toegekend. Hetzelfde gebeurt met het Gemeentefonds. De op het Provinciefonds toegepaste verdeelsleutel is voor de Vlaamse regio nog ongunstiger. Wat de dotaties voor de gemeenschapsaangelegenheden betreft, mag gerust gesteld worden dat de Franse Gemeenschap per inwoner minimum 15 % meer ontvangt dan de Vlaamse.

Dat zulks een financieringssysteem geen grondslag kan vormen voor een evenwichtige stabiele verhouding tussen de grote volksgemeenschappen van dit land, behoeft geen nader betoog.

Het toekomstig financieringssysteem dient voornamelijk geïnspireerd te zijn op het stelsel dat in de Bondsrepubliek Duitsland geldt. De normering van alle belangrijke belastingen is er in handen van het federaal gezag, zulks om de economische eenheid van de Bundesrepubliek veilig te stellen.

De basis van de financiering van de deelstaten wordt gevormd door het toekennen van een deel van de meest produktieve belastingen in verhouding tot hun respectieve bijdrage ertoe, hetgeen leidt tot financiële verantwoordelijkheid van die deelstaten. De deelstaten wier inkomen per inwoner lager ligt dan 92,5 % van het federaal gemiddelde hebben recht op een dotatie ten laste van de deelstaten wier inkomen per inwoner het federaal gemiddelde te boven gaat.

Deze objectieve solidariteit heeft echter niet de integrale gelijkmaking van het hoofdelijk inkomen per deelstaat in de Bondsrepubliek Duitsland tot gevolg.

De solidariteit mag er niet toe leiden dat het hoofdelijk inkomen van de rijkste deelgebieden beneden het federaal gemiddelde daalt, noch dat het hoofdelijk inkomen van de arme deelgebieden boven de 95 % stijgt.

In de praktijk is het zo dat bv. in 1975 de inkomensverhouding vóór de toepassing van de solidariteitsregeling tussen het armste en het rijkste deelgebied er een was van 80,5 - 107 bij een federaal gemiddelde van 100. Na de toepassing van de solidariteitsregeling werd deze verhouding er een van 93,3 - 102,4.

Dit stelsel verenigt derhalve daadwerkelijk de twee elementen van het coöperatief financieel federalisme in zich. Dit van de financiële verantwoordelijkheid (de rijkere blijft altijd rijker dan de armere) en dit van de objectief berekenbare flexibele en variabele solidariteit.

Dit nieuw financieringssysteem kan in België ingevoerd worden door een wijziging van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Een coherente visie op de nationale industriële sectoren.

In artikel 6, § 1, VI van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft men vijf industriële sectoren als van nationaal belang aangemerkt : steenkool, textiel, scheepsbouw, staal en holglas. Deze opsomming kan uitgebreid, ingekrompen of afgeschaft worden bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, mits eensluidend advies van de gewestexecutieven (art. 6, § 5 van dezelfde wet). Voor deze sectoren werd een financieel programma 1979-1985 opgesteld. Op 31 december 1981 was er in het Waalse Gewest 1 miljard frank meer besteed dan de 3/7 van de programmatie, daar waar men in het Vlaamse Gewest een overschot van 20 miljard frank had. Medio 1983 was het duidelijk dat men voor het Waalse Gewest nooit met het voor dat gebied voorziene financieel programma zou toekomen. Supplementaire kredieten per sector en per onderneming zouden echter slechts verstrekt worden voor zover de betrokken gewesten een fiscale inspanning zouden leveren.

Deze stelling is om twee redenen ongerijmd :

a) de gewesten worden financieel verantwoordelijk gesteld voor een beleid dat niet door hen wordt gevoerd ;

b) niettegenstaande het Vlaamse Gewest op 31 december 1981 20 miljard minder had opgebruikt dan hetgeen overeenstemt met drie jaarlijkse tranches van zijn programmaties zullen de inwoners ervan toch moeten betalen voor de Kempense Steenkoolmijnen omdat dat bedrijf de hem toegemeten tranche zal overschrijden. Ondertussen resten er voor het Vlaamse Gewest tientallen miljarden die door de Staat niet aangewend worden.

Aan deze problematiek dient onverwijld één van de twee hiernavolgende coherente oplossingen gegeven te worden :

— ofwel handhaaft men de financiële verantwoordelijkheid van de gewesten en hevelt men de beleids- en bestuursbevoegdheid, voor zover ze niet op EEG-materies betrekking heeft, naar de gewesten over, met inbegrip van de niet benutte delen van de financiële programmatie ;

— ofwel handhaaft men het nationaal karakter en voert men een daadwerkelijk nationaal beleid overeenkomstig de duidelijke adviezen die door de regering aangeduide consultants hebben verstrekt in het raam van de in 1979 vastgestelde financiële programmatie.

Duidelijke bevoegdheidsverdeling en stevig federaal gezag.

De hutsepottechniek welke bij de verdeling van de bevoegdheden in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd gehanteerd, is achterhaald.

De bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische natie en de deelgebieden dient te geschieden met inachtneming van de volgende beginselen :

a) De uitvoerende bevoegdheid dient in de meest uitgebreide zin aan de deelgebieden toegekend te worden (= duidelijke bevoegdheid voor de deelgebieden).

Alleen inzake landsverdediging, financiën, economie, internationale betrekkingen en justitie lijkt het behoud van de nationale administraties noodzakelijk.

b) De exclusieve wetgevende bevoegdheden voor de deelgebieden zijn slechts te verantwoorden inzake echte regionale aangelegenheden. Voor het overige dient steeds de regel « Bundesrecht bricht Landesrecht » toegepast te worden.

Het grondwettelijk Hof.

Wat dit land nodig heeft is niet een politiek getint Arbitragehof maar een echt jurisdictioneel constitutioneel Hof. Dit Hof zou uitspraak doen over de conflicten inzake de bevoegdheidsafbakening van de onderscheiden lichamen, over de grondwettigheid van wetten en decreten en over de grondrechten van de burgers.

Summary : The decision-making mechanisms on the regional level.

The factors that determine the decision-making mechanisms on the regional level are twofold in nature : internal and external.

We may distinguish three internal factors : 1° the councils of the regions are composed of members of the national parliament ; 2° on the national level, the regional problem is not dealt with by representatives of the regions ; 3° the conventional system controls the relationship between the executives and the councils of the regions.

The external factors may be reduced to five : 1° the regions do not have jurisdiction for their entire territory ; 2° the financing of the regions is done via a system that implies no financial responsibility and one-sidedly favors the southern regions ; 3° the financial burden of some decisions of the nation is imposed on the regions ; 4° the distribution of authority disregards federal practice ; 5° conflicts of authority are not resolved by a purely jurisdictional organ.

Finally, we stress the contiguous existences of regions and communities as substructures while the latter are the true components of the Belgian nation.

