



Nele Beyens



Federalisering op z'n Belgisch

'België is een federale Staat, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten',
zo luidt het eerste artikel van de Belgische grondwet sinds juli 1993.

Daarmee is officieel een einde gekomen aan de eenheidsstaat België zoals die na de
revolutie van 1830 was ingesteld.

'La Belgique de papa' is niet meer. Tegengestelde belangen tussen het Nederlandstalige
en het Franstalige deel van België – communautaire spanningen genoemd – maakten
het samenleven tussen Walen en Vlamingen in één Belgische staat steeds moeilijker en
deden de vraag naar regionale autonomie almaar luider klinken.

5



N. Beyens studeerde geschiedenis aan de Katholieke Universiteit Leuven en is als AIO verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

10 nov. 1963. De betogers zeggen niet terug te zullen deinzen. Zelfs niet voor de destijds befaamde bommenmaker Jacques Stassart.



Betoging in Antwerpen in 1963 naar aanleiding van de taalwetgeving.

tijde tracht men de overgave van Brussel aan de Franstaligen te vermijden. In Wallonië is de fixatie op Brussel veel minder. De Franstalige vertegenwoordiging is door het numerieke overwicht gewaarborgd en Wallonië tracht vooral zijn economische belangen te behartigen. Het Brusselse grootkapitaal wordt daarbij vaak juist als tegenstander gezien.

Als gevolg van het hervormingsproces is een unieke federale structuur ontstaan, bestaande uit gemeenschappen en gewesten, elk met een eigen regering en parlement. Tussen de bestuurlijke bevoegdheid van deze gemeenschappen en gewesten enerzijds en de federale overheid anderzijds is geen hiërarchie aangebracht. Het resultaat is een warrige kluit van parlementen, regeringen en bevoegdheden.

Door de steeds verdergaande bevoegdheden van de deelregeringen blijft van de federale bevoegdheden niet veel over. Op het gebied van het onderwijs bijvoorbeeld kan België geen internationale verdragen meer afsluiten. Vlaanderen en Wallonië kunnen dat wel. Illustratief is ook de kwestie van de nationale plantentuin, gelegen op Vlaams grondgebied, die traditioneel onder het federale ministerie van landbouw viel. Bij de laatste grondwetsherziening in 2001 werd dit ministerie opgeheven en een akkoord gesloten over de plantentuin: de planten, de plantenverzameling en de bibliotheek blijven federaal, maar de tuin wordt Vlaams en het Franstalige personeel komt onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap. Kortom, het federaliseringproces biedt niet alleen oplossingen, maar legt ook vaak de basis voor nieuwe problemen. Hoe kan men nog wegwijzen raken in het 'Belgische Labyrint'?

Voorgeschiedenis

De communautaire gevoeligheden achter de hele federaliseringsdiscussie gaan terug op de spanningen tussen de twee grote taalgemeenschappen in het jonge België. De belangrijkste kwestie destijds was dat alleen het Frans erkend werd als officiële bestuurstaal. De Vlaamse beweging ijverde voor de erkenning van het Nederlands. Naar-

mate aan het einde van de negentiende eeuw successen werden geboekt, breidde het actieterrain van de Vlaamse beweging zich uit. Van een zuivere taalbeweging ontwikkelde zij zich tot een brede sociaal-culturele emancipatiebeweging.

Met de verwezenlijking van de eerste taalwetten (1837 en 1878) nam ook de Franstalige agitatie toe en ontwikkelde zich een Waalse beweging. In eerste instantie was het vooral de Franssprekende burgerij in de Vlaamse steden die de verwezenlijking van de Vlaamse eisen tegen ging. De Waalse beweging verplaatste zich vervolgens naar Wallonië, maar zou nooit de omvang krijgen van haar Vlaamse tegenhanger.

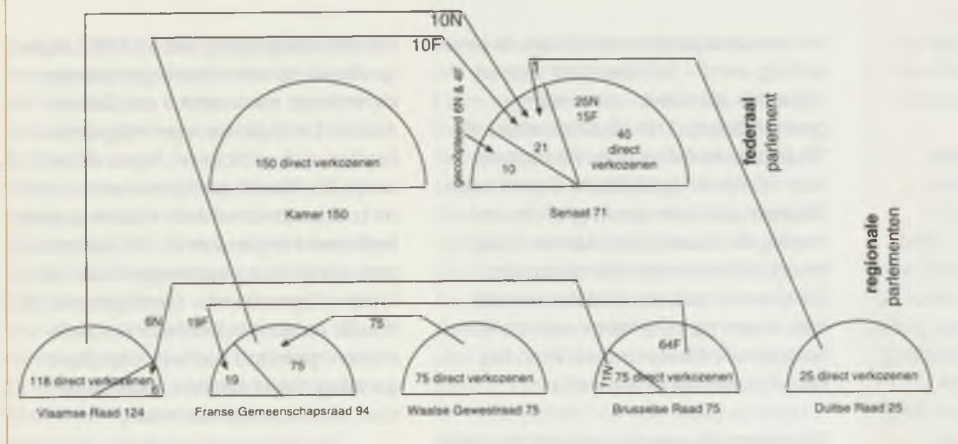
Het is in Wallingantische kringen dat voor het eerst de vraag naar federale herstructurering werd gehoord. Deze kwam voort uit de angst dat de Franstaligen als gevolg van de gelijkheidswet (1898) – die regelde dat de wetteksten voortaan ook in het Nederlands werden omgezet – een minderheidspositie zouden krijgen. Regionale autonomie moest een garantie bieden tegen de onderdrukking door de *état Belgo-Flamand*. Aan Vlaamse zijde deed het federale denken zijn intrede tijdens de Eerste Wereldoorlog. Sindsdien is het in België nooit helemaal meer weg geweest. Pas in de tweede helft van de twintigste eeuw werd het echter door de oprichting van regionale partijen, zoals de Volksunie in 1954, een belangrijk punt op de politieke agenda. In 1963 werd de taalgrens vastgelegd om verdere uitbreiding van het Frans rondom Brussel tegen te gaan. Brussel kreeg een tweetalig statuut en in de zes randgemeenten die als Nederlandstalig werden aangemerkt, werden voor de Franstalige inwoners speciale faciliteiten ingevoerd.

In Vlaanderen zijn die altijd als overgangsmaatregel beschouwd. Voor de Franstaligen golden ze van meet af aan als blijvend verworven rechten. Naast de Brusselse randgemeenten werden ook sommige gemeenten langs de taalgrens zogenaamde faciliteitsgemeenten.

In de jaren zestig deed een Wallingantische partij, het *Rassemblement Wallon*, zijn intrede in de politiek. Waar de Volksunie vooral pleitte voor meer culturele autonomie, ijverde haar Waalse tegenhanger voor federalisme op economisch gebied, in de hoop de econo-

De federalisering in België is uniek. Het is namelijk geen proces van samenvoeging, maar van decentralisatie. Het regionaliseringsproces kristalliseerde uit in vijf grondwetsherzieningen (in 1970, 1980, 1988, 1993 en 2001), ging gepaard met enorme discussies en leidde meer dan eens tot een regeeringscrisis. Voortdurend werd er geschipperd om de verschillende en vaak tegengestelde eisen, wensen en gevoeligheden van de verschillende regio's met elkaar te verzoenen. Elke stap in het federaliseringproces was een compromis om een nieuw communautair evenwicht te realiseren. De verschillende regio's en taalgemeenschappen konden zich met elk nieuw bereikt akkoord min of meer tevreden stellen, maar niemand was ooit laaiend enthousiast. Vooral Brussel was een wekerende bron van onenigheid. Enerzijds fungeerde Brussel als dé splijtzwam bij uitstek, anderzijds was het het hart dat Vlaanderen en Wallonië als een siamese tweeling verbond. Voor Vlaanderen heeft Brussel vooral een symbolische betekenis. Te allen

BELGIË SINDS 1830



Politieke structuur van België na de vierde staatshervorming 1992/1993.

Naar: P. Berckx, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht (1992) 783.

mische achteruitgang in Wallonië een halt toe te roepen.

In Brussel ten slotte werd in 1965, als reactie op de Vlaamse eisen het *Front Démocratique des Bruxellois Franco-phones* (FDF) opgericht.

In het spoor van deze regionale partijen en onder druk van de toenemende communautaire spanningen – vooral in verband met de verplaatsing van het Franstalige deel van de Leuvense universiteit naar Wallonië – splitsten ook de traditionele Belgische partijen zich op in autonome Nederlandstalige en Franstalige partijen.

Voorzichtige decentralisatie

Het was duidelijk dat de Belgische staatsstructuur moest worden aangepast. Met de grondwetsherziening van 1970 werd de eerste stap gezet in de richting van een gedecentraliseerd bestuur door de instelling van drie gemeenschappen en drie gewesten. De gemeenschappen – de Franstalige, de Vlaamse en de Duitstalige – kregen de bevoegdheden over culturele en persoonsgebonden aangelegenheden; de gewesten – een Vlaams, Waals en Brussels-Hoofdstedelijk – verwierven de verantwoordelijkheid over meer plaatsgebonden kwesties, met name op economisch gebied.

De federale regering zou voortaan bestaan uit een gelijk aantal Franstalige en Vlaamstalige ministers, met uitzondering van de minister-president, zodat de Waalse angst om in een minderheidspositie te geraken werd weggenomen.

De besluiten van 1970 bepaalden de verdere richting van de staatshervorming en legden de grondslag voor het unieke Belgische federale model.

De verdeling in gemeenschappen enerzijds en gewesten anderzijds maakt duidelijk hoezeer het hervormingsproces een compromis betreft tussen Vlaamse en Waalse eisen en gevoeligheden. Met de vorming van de gemeenschappen werd tegemoetgekomen aan de Vlaamse eisen voor meer culturele autonomie. De gewesten boden een antwoord op de Waalse vraag naar meer autonomie op economisch gebied.

De gemeenschapsinstellingen konden relatief gemakkelijk worden opgenomen in de grondwet. De Vlaamse gemeenschap kreeg, binnen het domein van haar bevoegdheden, de verantwoordelijkheid over Vlaanderen, alsook over de onderwijs- en culturele instellingen in Brussel die het Nederlands als de voertaal gebruikten. Aan Franstalige zijde gebeurde hetzelfde. De gemeenschappen kregen een eigen parlement of cultuurraad – samengesteld uit nationale parlementsleden van de eigen taalgroep – en een eigen regering of executieve – bestaande uit leden van de federale regering. Bewindslieden hadden zodoende een dubbelmandaat: zij functioneerden zowel op nationaal als op regionaal niveau. Dat zou tot aan de staatshervorming van 1993 zo blijven. Bij de regeling van de gewestvorming waren de problemen aanzienlijk groter. Over de geografische afbakening van het Brusselse gewest werd geen akkoord bereikt. De Vlamingen wensden het Brusselse gewest qua omvang en bevoegdheden zo beperkt mogelijk te houden: een derde gewest zou hen in de minderheid drukken. Aan Waalse zijde drong men echter aan op een volwaardig derde gewest met bovendien een ruime geografische omvang.

De gemeenschappen

DE VLAAMSE GEMEENSCHAP



DE FRANSE GEMEENSCHAP



DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP



De gewesten

HET VLAAMSE GEWEST



HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST



HET WAALE GEWEST



Verdere uitbouw

In de jaren zeventig en tachtig werden verdere stappen ondernomen om de gewestvorming definitief te organiseren (een Waalse eis) en om de bevoegdheden van de gemeenschappen te vergroten (een Vlaamse eis). Met de staatshervorming van 1980 kregen zowel de gemeenschappen als de gewesten volwaardige wetgevende raden en deelregeringen en de bevoegdheden werden verder uitgebreid. Tevens werd vastgelegd dat er geen enkele vorm van hiërarchie zou bestaan tussen het federale en het regionale niveau.

In Vlaanderen vond meteen een fusie plaats tussen de gewest- en gemeenschapsinstellingen. Bijgevolg heeft Vlaanderen slechts één deelparlement

en één deelregering. Aan Franstalige zijde is aan de mogelijkheid tot fusie voorbijgegaan en bestaat er dus een dubbelstructuur.

De problemen rond het Brusselse gewest bleven ook nu onopgelost.

De hervormingen kwamen niet alleen voort uit het uiteengroeien van de verschillende bevolkingsgroepen, maar ze maakten de tegenstellingen nog groter. Door de federalisering en de instelling van regionale besturen was men immers niet langer gewoon Belg. Men werd ook Vlaming, Waal of Brusselaar, Nederlands- of Franstalig. Afhankelijk van woonplaats en taal kreeg men – al dan niet gewenst – een regionale identiteit aangemeten. Voor iemand uit Gent of Luik veranderde er niet zoveel, maar voor mensen uit de regio Brussel wel. Hoe perfect tweetalig ook, een individu kan maar van één taalgroep deel uitmaken en moet dus een expliciete keuze maken. Franstalige inwoners van de faciliteitengemeenten rond Brussel woonden tegen hun zin plots in Vlaanderen en moesten zich schikken naar de besluiten van de Vlaamse (en dus een vreemde) overheid. Hun ongenoegen daarover uitte zich onder meer in actie voor meer faciliteiten. Als Belgische staatsburger wensten zij ook in Vlaanderen over dezelfde rechten te beschikken als de inwoners van Wallonië. Met deze eis stonden zij – vaak letterlijk – tegenover hun Vlaamse burens die protesteerden tegen de aanwezigheid van Franstalige scholen die bovendien met Vlaams gemeenschapsgeld moesten worden gefinancierd.

Een roemrucht lokaal conflict speelde zich af in de faciliteitengemeente Voeren, sinds 1963 deel van de provincie Limburg, voorheen van Luik. De Franstalige Voerenaars ijverden, onder aanvoering van de onverzettelijke burgemeester José Happart, voor een herziening van de taalgrens. De Vlamingen weigerden dat radicaal. De Voerense kwestie leidde tot ettelijke regeringscrises en bracht overal in het land discussie op gang. Happart gold in die dagen voor veel Vlamingen als de verpersoonlijking van het kwaad. Vooral de zogenaamde Vlaamse Voerenwandelingen, waarbij overtuigde en vaak rechtse Vlamingen naar Happarts thuisbasis trokken om het Vlaamse karakter van de streek in de verf te zetten, liepen uit op handgemeen.

Het communautaire debat van de jaren tachtig werd – behalve door taal en regionale identiteit – bovendien gevoed doordat de Vlaamse media de 'financiële transfers' van Vlaanderen naar Wallonië 'ontdekten'. Zowel in de Vlaamse politieke partijen, als in de media, de Vlaamse huiskamer of de kroeg leidde dit tot felle discussies. De Vlaamse belastingbetaler wenste niet langer op te draaien voor de verliesgevende Waalse industrie en het dure Waalse onderwijssysteem.

De commotie van de jaren tachtig leidde tot de derde staatshervorming en de uitbreiding van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden (respectievelijk onderwijs en openbare werken, delen van openbaar vervoer en industrieel beleid). Niet alleen was dit een antwoord op de Vlaamse eis om de geldtransfers van het noordelijke naar het zuidelijke deel van het land in te dijen. Tevens moest deze regeling de overheidsuitgaven helpen saneren. Tot dan toe moest tegenover elke frank die naar Vlaanderen ging, er een ten gunste voor Wallonië staan en omgekeerd. Onnodige uitgaven en budgettaire problemen voor de federale overheid waren het gevolg. Decentralisatie van de grote uitgavenposten was dus de oplossing om het mechanisme van de dubbele uitgaven uit te schakelen.

Ook werd een akkoord bereikt over Brussel. De omvang van het Brussels-Hoofdstedelijk gewest bleef beperkt, maar in ruil daarvoor werden de faciliteiten in de zes randgemeenten in de grondwet verankerd. De Franstalige interpretatie als waren deze faciliteiten blijvende rechten werd op die manier verzegeld. Een Brusselse regering en raad werden ingesteld. Zoals op het federale niveau de Franstalige minderheid in België waarborgen kreeg voor een evenredige vertegenwoordiging, zo kreeg de Vlaamse minderheid die binnen de Brusselse regering.

Naar een officieel federalisme

Toch bleef er – vooral aan Vlaamse zijde – ongenoegen bestaan over de beperkte financiële bevoegdheden van de deelregeringen en over de dubbelmandaten. Men wilde de stap zetten naar een echte federatie met volwaardige deelparlementen. En in 1993 werd een vierde staatshervorming, zoals vastgelegd in het Sint-Michielsakkoord, afgerond.

Een eerdere poging was in 1991 afgesprongen op een regeringscrisis over de verkoop van wapens aan Saoedi-Arabië. De Vlaamse regeringspartijen kantten zich principieel tegen de verkoop. De Waalse partijen waren voor: de toekomst van enkele Waalse wapenbedrijven hing er van af. De spanningen waren hoog opgelopen toen de Waalse Gewestraad – samengesteld uit Waalse leden van het federale parlement – bedreigd had een exportvergunning toe te kennen, hoewel het daar niet bevoegd toe was.

Het Sint-Michielsakkoord hervormde de Belgische staat grondig. De deelparlementen werden voortaan allemaal rechtstreeks verkozen. Hiermee kwam een einde aan de dubbelmandaten van de regionale parlementsleden. Tevens werd opnieuw een aantal bevoegdheden overgeheveld. De belangrijkste zijn een aantal sociale bevoegdheden voor de Gemeenschappen en delen van het landbouw- en milieubeleid voor de Gewesten. Bovendien kregen beide gewesten het internationaal verdragsrecht voor de domeinen waarvoor zij bevoegd zijn.

Voorts werden ook de federale instellingen hervormd. Het aantal kamerleden en senatoren werd flink gereduceerd. De bevoegdheden van de senaat werden teruggeschroefd.

Een belangrijk punt bij de hervorming betrof het zogenaamde territorialiteitsbeginsel. Dat stelde dat men woonachtig diende te zijn in een gewest of moest behoren tot een gemeenschap om als vertegenwoordiger ervan te kunnen optreden. Deze Vlaamse eis moest het voor Happart onmogelijk maken te zetelen in de Waalse gewestregering, zolang hij in Voeren bleef wonen.

De Franstaligen keurden het akkoord toch goed, in ruil voor extra geld. Om het faillissement van de Franse Gemeenschap (als gevolg van de hoge uitgaven voor onderwijs) te voorkomen, werd voorzien in een grotere geldstroom naar de gemeenschappen. De Franstalige pers en publieke opinie zagen het akkoord overigens als een concessie.

Het Waalse en Vlaamse enthousiasme voor een voortschrijdende autonomie hebben zich in de loop van de hervormingen beduidend anders ontwikkeld. Het federaliseringproces wordt in het zuidelijk deel hoe langer hoe meer gezien als een Vlaams dictaat. De drin-

gende behoefte aan meer geld – weer ten gunste van het onderwijs – heeft de Franstaligen echter doen instemmen met een vijfde hervorming van de Belgische staat.

Deze tot nu toe laatste hervorming kreeg gestalte in het Lambermontakkoord (2001). Het landbouwbeleid ging naar de gewesten, evenals de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de provincies en gemeenten. De bevoegdheden van de deelregeringen in verband met buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking werden verruimd. De financieringswet vergrootte het budget van de gemeenschappen en verstrekke de gewesten een ruimere fiscale bevoegdheid door dat zij bepaalde belastingen voortaan rechtstreeks konden innen.

Bij de goedkeuring van het Lambermontakkoord bleek eens te meer hoe diep de meningen verdeeld zijn. Om aan de vereiste tweederde meerderheid te komen, was opnieuw steun van de oppositie nodig. In 1993 was de tweederde meerderheid gehaald dankzij de steun van de groene partijen, in ruil voor de belofte dat de ecotaks zou worden ingevoerd. Deze keer moesten de Franstalige Christendemocraten (PSC) over de streep worden getrokken door de belofte dat zij als oppositiepartij bij de verdeling van extra (federaal) geld zouden worden betrokken en dat het minderhedenverdrag zou worden aangenomen. Het minderhedenverdrag moest de rechten van de Franstaligen in de Brusselse rand waarborgen. De PSC-steun was noodzakelijk omdat de radicale fractie van de Volksunie – die op regionaal vlak mee in de coalitie zat en waarvan een aantal kopstukken het Lambermontakkoord mee vormgegeven hadden – met het minderhedenverdrag weigerde in te stemmen. Interne onenigheid over het Lambermontakkoord leidde uiteindelijk tot de opsplitsing van de Volksunie.

Bij wijze van conclusie

Op het ogenblik lijkt er een vrij grote consensus te bestaan over het nut van regionale autonomie. Over de vraag hoe ver deze autonomie moet gaan, zijn de meningen echter verdeeld. Dit kwam reeds begin jaren negentig tot uiting in de discussie of het Sint-Michielsakkoord al dan niet de definitieve staatshervorming was. Aan Vlaamse zijde bleef men ijveren voor ruimere bevoegdheden voor de deelregeringen. Aan Franstalige zijde vond

men de aftakeling van België nu wel ver genoeg gegaan. Deze tegengestelde visie uitte zich zelfs in de wetteksten. In de Franstalige versie sprak men van een 'achèvement' (voltooiing, beëindiging), in de Nederlandstalige versie van een 'vervollediging' van de staatshervorming; en dat klinkt net iets minder definitief. De Vlaamse versie heeft zich doen gelden. Hoewel nog steeds stemmen worden gehoord voor een verdere regionalisering en zelfs voor separatisme, heeft de meerderheid van de Vlaamse bevolking toch te kennen gegeven voorstander te zijn van het voortbestaan van België.

In de loop van de jaren negentig werd de federaliseringskwestie steeds meer een zaak van de politiek. De grote communautaire discussies werden niet meer in de kroeg gevoerd, maar louter in het parlement. De stimulans tot verdere federalisering kwam niet meer van het volk, maar van de regionale instellingen zelf – en dan vooral van de Vlaamse regering. De meeste Belgen hebben hun Belgische en regionale identiteiten met elkaar verzoend, al bracht de overdreven profileringsdrang van de Vlaamse regering de nodige kritiek van Vlaamse én Waalse kant teweeg. De regionale conflicten zijn geluwd, een enkele opflakking zoals in Voeren in 2001 daargelaten. De beslissing van het stadsbestuur (dat sinds de verkiezingen van 2000 uit Nederlandstaligen bestaat) om een aantal goedkope huurwoningen – allemaal bewoond door Franstaligen – te verkopen, gaf weer aanleiding tot gewelddadigheden tussen Nederlandstalige en Franstalige Voerenaren.

Hoever de regio's uit elkaar gegroeid zijn, wordt steeds duidelijker. Vlamingen en Walen kennen elkaar steeds minder. Ze komen elkaar nog weinig tegen, kijken naar andere televisieprogramma's, lezen andere kranten en tijdschriften, gaan naar andere theaterstukken, hebben elk hun eigen beroemdheden. De kennis van het Nederlands in Wallonië is altijd belabberd geweest, en nu is ook de kennis van het Frans in Vlaanderen sterk afgenomen. De voertaal tussen Vlamingen en Walen is steeds vaker het Engels. Ook bestuurlijk groeien beide landsdelen almaar verder uiteen. Zo is in Vlaanderen besloten om het kijk- en luistergeld (tegenwoordig een gewestbevoegdheid) af te schaffen. Aan Waal-

Literatuur

Nico Jacquemin en Mark van den Wijngaert, *O dierbaar België. Ontstaan en structuur van de federale staat* (Antwerpen/Baarn 1996).

Marc Platel, *Het nieuwe België. Andere Belgen. 1830 - het Sint-Michielsakkoord* (Knokke-Heist 1993).

Marc Swyngedouw en Marco Martiniello, *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie* (Antwerpen/Amsterdam 1998).

Kas Deprez en Louis Vos, *Nationalisme in België. Identiteiten in beweging, 1780-2000* (Antwerpen/Baarn 1999).

Geert van Istendael, *Het Belgische labirint. Wakker worden in een ander land* (Antwerpen/Amsterdam 2001).

se zijde – waar de gewestregering zich dit inkomstenverlies niet kan veroorloven – blijft deze belasting gewoon bestaan. Bij de Vlaamse regering ligt een wetsvoorstel op tafel om burgemeesters voortaan rechtstreeks te kiezen. In Wallonië wil men van een dergelijke verandering niet weten.

Toch wonen Vlamingen en Walen nog altijd in één land. Bij tijd en wijle worden ze daaraan herinnerd. De treinbot-sing (2001) ten zuiden van Leuven die in grote mate te wijten was aan een communicatieprobleem is bijvoorbeeld zo'n moment geweest. Wil men België in stand houden – en dat is nog steeds de wens van de meeste Belgen – dan moeten de verschillende landsdelen weer met elkaar in contact treden. Het recente akkoord over de senaats-hervorming (april 2002) – waarbij de senaat wordt herschapen in een overlegorgaan samengesteld uit afgevaardigden van de gewesten en de gemeenschappen – moet hiertoe op politiek niveau de mogelijkheid gaan bieden. De groeiende kloof heeft – ironisch genoeg – de noodzaak tot samenwerking en overleg versterkt.