

De besluitvormingsmechanismen op nationaal en gewestelijk vlak

Een federale staat zonder federaal gezag?

door Omer COENEN,

Docent Universiteit Antwerpen (UIA)

★

In november 1983 werd het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat geïnstalleerd. Dit Studiecentrum werd opgericht bij K.B. van 14 maart 1983 met als opdracht « ten laatste tegen 1 januari 1985, een evaluatie te maken en voorstellen te doen met het oog op het eventueel voortzetten, aanpassen, verbeteren en, of herzien van de Staatshervorming » (1).

De voltooiing van onze institutionele hervormingen wordt aldus opnieuw in de focus van de politieke schijnwerpers geplaatst. Het past dus — op een politologisch congres, en in de rand van het werk van het Studiecentrum — een evaluatie te maken naar de toekomst toe.

We moeten ons evenwel de vraag stellen of de symbolisch gekozen datum van 1990 niet te ver af ligt. Kunnen sommige hervormingen nog zes jaren uitblijven?

De drie jaren die verlopen zijn sedert de wetten van 8 en 9 augustus 1980 hebben inderdaad een belangrijke evolutie in de gedachten tot gevolg gehad. Dat de executieven zo spoedig uit de nationale regering zijn getreden heeft deze evolutie ongetwijfeld versneld. Een stelsel waarbij de decreten van de gewestraden en van de gemeenschapsraden op hun terrein volkomen gelijkwaardig zijn met de wet en waarbij geen enkel hiërarchisch verband bestaat tussen de nationale regering en de executieven hebben de evolutie van de gedachten nog doen versnellen.

De tweede fase van de staatshervorming met executieven buiten de regering had normaliter slechts kunnen aanvangen nadat het Arbitragehof

(1) B.S. dd. 15 maart 1983, blz. 3355.

zou zijn opgericht. De executieven treden zelfstandig op sedert 22 december 1981; het Arbitragehof zal ten vroegste einde lente 1984 worden geïnstalleerd.

Intussen zijn heelwat bevoegdheidsconflicten ontstaan tussen het nationale parlement en de gemeenschaps- en gewestraden die vooralsnog geen oplossing kennen.

Ondanks het verplicht advies van de Raad van State en de procedure voor het Overlegcomité (art. 3, §§ 3 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) worden decreten gestemd die in rechte moeilijk in overeenstemming kunnen gebracht worden met de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale overheid en de gemeenschappen en gewesten.

Dat de executieven proportioneel zijn samengesteld heeft de cohesie van beleidsvoering tussen nationaal niveau en het gewestelijk niveau ongetwijfeld niet in de hand gewerkt. De aanwezigheid in de executieven — soms in een meerderheidspositie — van ministers die op nationaal vlak tot de oppositie behoren, heeft van de executieven en van sommige raden in bepaalde gevallen een instrument gemaakt dat om louter politieke redenen het nationaal beleid bekampt.

Ook wat de overgedragen bevoegdheden betreft zijn de wetten van 1980 ongetwijfeld aan verfijning toe. Het is begrijpelijk dat de executieven en deelparlementen in deze beginperiode van het federale België maximaal gebruik willen maken van de hun toegemeten bevoegdheden en van de verhoudingsgewijze beperkte middelen waarover zij beschikken. Daar er noch op wetgevend vlak, noch op het vlak van de uitvoerende macht een hiërarchie bestaat tussen het nationale en de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen is de behoefte aan formeel duidelijk afgebakende actieterreinen een absolute noodzakelijkheid. De onvermijdelijke conflicten blijven dan ook aanslepen.

In 1980, toen de executieven nog zitting hadden in de nationale regering en dienvolgens behoorden tot dezelfde politieke meerderheid als de nationale regering kon men zich moeilijk de toestand indenken die sedert 22 december 1981 is ontstaan.

Het Overlegcomité tussen regering en executieven, dat reeds sedert 1979 bestaat, heeft om dezelfde evidente redenen niet aan de verwachtingen kunnen beantwoorden. Van werkelijk overleg is er weinig sprake. De maandelijks vergaderingen zijn voor het grootste gedeelte gewijd aan de behandeling van beroepen en conflicten tussen de executieven en de nationale regering en tussen de raden en het nationaal parlement.

Allen die met de goede werking van onze overheidsstructuren begaan zijn voelen de noodzakelijkheid aan bepaalde opties van de staatshervor-

ming 1980 bij te sturen, zowel voor de geloofwaardigheid en de volledige ontplooiing van de gewesten en van de gemeenschappen als voor het verder bestaan van onze nationale instellingen.

*
**

Hoe belangrijk het bijschaven van de mechanismen van de federale staatsinrichting van 1980 ook moge zijn, toch ligt naar mijn gevoelen het fundamenteel probleem van het voortbestaan van de Belgische Staat, zijn gemeenschappen en gewesten, onverwacht op een totaal ander niveau.

De kernvraag is inderdaad of niet in de eerste plaats de structuren van de nationale overheid moeten worden aangepast om haar toe te laten haar nationale opdrachten te vervullen.

De structuren van de gemeenschappen en van de gewesten zijn in hun eventuele onvolkomenheid en ondanks de beperktheid van hun middelen, in alle duidelijkheid ingericht. In de deelparlementen zetelen rechtstreeks verkozen leden die de uitsluitende emanatie zijn van het gebied waarvoor zij door de kiezer werden afgevaardigd. De leden van de executieven worden door deze raden verkozen en zijn de juiste politieke afspiegeling van de verhoudingen binnen hun raden : zij zijn als het ware de echte representatieve regering van hun gewest en hun gemeenschap.

Bovendien beschikken deze raden en executieven over een coherente politieke onderbouw. De politieke partijen zijn op basis van de gewesten en de gemeenschappen gestructureerd ; zij bieden zich voor de kiezer aan met een beleidsprogramma voor het besturen van die gemeenschap en dat gewest.

Ook het sociaal-economisch substratum is meer en meer, zonet volledig aangepast aan de werkelijkheid van het tweeledige België. De syndicale organisaties maar ook de verenigingen van werkgevers, raden en adviesorganen, zijn gestructureerd op basis van de tweeledigheid van het land.

De indiciën voor het te voeren beleid waartoe zij hun medewerking verlenen zijn hoofdzakelijk zonet uitsluitend geconcipieerd op basis van een homogeen Vlaanderen en een homogeen Wallonië.

Hierbij vergeleken staan de nationale beleidsstructuren er eerder politiek armoedig bij, bij gebrek aan beleidsondersteunende structuren op nationaal vlak.

De Belgische Socialistische Partij werd, na een periode van Waals-Vlaams co-voorzitterschap, definitief opgesplitst in 1978. Het was de laatste in de reeks. Hieraan was reeds de splitsing van de Liberale Partij voorafgegaan in 1971 en van de Christen-democraten in 1968 ingevolge

het « distancement » dat tussen CVP en PSC was ontstaan ingevolge de crisis om de Universiteit van Leuven (2).

Deze partijen hebben nog een beperkte tijd getracht op het niet-communautaire vlak een eenheid van programma te behouden. Op ideologisch vlak hebben ze zich nog, voor een enkele verkiezing, voor de Vlaamse en de Waalse kiezer aangeboden met een eenheidsprogramma waarin hun ideologische opvattingen gemeenschappelijk werden verwoord; enkel op het communautaire vlak hadden zij een formeel andersluidend en tegengesteld programma.

Deze periode heeft echter niet lang geduurd. Wanneer men thans de programma's van sommige zusterpartijen en van de twee gemeenschappen naast mekaar legt, stelt men vast dat deze niet enkel fundamentele communautaire tegenstellingen vertonen, maar ook op ideologisch vlak andere klemtonen of andere prioriteiten leggen.

Maar ook buiten de politieke wereld heeft de structurele splitsing tussen Vlaanderen en Franssprekend België zich verdergezet.

Bij de werknemersorganisaties bestaan er weliswaar nog nationale structuren en nationale voorzitters. Eenieder weet evenwel dat dit aan de syndicale regionale organisaties niet belet de facto de strategie voor hun deelorganisatie te bepalen in de eerste plaats bekommerd om de belangen van de regio of de gemeenschap waarvan zij de emanatie zijn.

Ook voor de werkgeversorganisaties is dit meer en meer een feit. De activiteiten aan de dag gelegd door het VEV en het UWE laten op dit stuk niets aan duidelijkheid te wensen over.

Is het dan overdreven te stellen dat, bij afwezigheid van een werkelijk politiek en sociaal-economisch substratum, het bijzonder moeilijk wordt het bestaan van een nationale regering en van een nationaal parlement meer dan als een fictie te beschouwen?

De nationale parlementsleden worden binnen hun arrondissement verkozen op basis van een programma dat zich vooral, zoniet uitsluitend bekommert om het beleid van de Vlaamse, respectievelijke Franstalige Gemeenschap. Door de wet van 3 juli 1971 werden kamerleden en senatoren trouwens reeds in twee taalgroepen ingedeeld.

De ministers maken deel uit van een Ministerraad, die op voorschrift van de grondwet paritair is samengesteld uit evenveel Franstaligen als Nederlandstaligen, en zullen omwille van hun gemeenschapsaanhorigheid bij het kiezen van de nationale beleidsbeslissingen, maximaal rekening moeten houden met de politieke opties en de belangen van hun gemeen-

(2) Op 19 februari 1984 werd ook de splitsing van de Belgische Communistische Partij formeel een feit.

schap. Dat binnen de nationale regering gewestelijke ministercomités werden opgericht voor de voorafgaande « gewestelijke » behandeling van sommige belangrijke nationale dossiers, kan dan ook nauwelijks verwondering wekken (3).

Waar politieke besluitvorming op nationaal vlak dan ook praktisch totaal ontbreekt, zou men kunnen stellen dat enkel bij het onderhandelen over een nieuwe regeringscoalitie, door de meerderheidspartijen, afspraken voor het besturen van het land als een politieke entiteit worden vastgelegd.

En is een dergelijk regeerakkoord dan nog niet enkel een compromis tussen vaak aan mekaar tegengestelde belangen, met als voornaamste zorg de belangen van beide gemeenschappen in evenwicht te houden ?

Bestaat bovendien niet het gevaar dat ministers die behoren tot een gemeenschap of gewest waarin hun partij niet of slechts in een minderheidspositie aanwezig is, verplicht zijn in de nationale regering vooral zoniet uitsluitend « regionaal » te denken ?

De staatshervorming van 1980 heeft de nationale wetgevende bevoegdheid en de regeringsbevoegdheid over 3 gelijkwaardige niveau's verdeeld : de nationaal gebleven bevoegdheden worden beheerd door het nationale parlement en de nationale regering, de als gewestelijke aangeduide bevoegdheden door gewestraden en gewestexecutieven, de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden door de gemeenschapsraden en gemeenschapsexecutieven.

De uitsplitsing is totaal : de decreten van de raden en de besluiten van de executieven hebben dezelfde waarde als de wetten van het nationale parlement en de besluiten van de nationale regering. Zij staan volkomen gelijkwaardig naast elkaar, tussen een en ander is er geen enkel hiërarchische band.

Dit is een in de wereld wellicht uniek systeem waarin 3 gelijkwaardige parlementen en regeringsniveau's verschillende pakketten van bevoegdheden totaal onafhankelijk van mekaar beheren.

In deze context is het nationale parlement en de nationale regering slechts één bestuursniveau naast de twee andere : zij beheren de nationaal gebleven aangelegenheden.

Tot hertoe zou het mechanisme kunnen functioneren. Ontstaan er bevoegdheidsbetwistingen tussen deze drie autonome niveau's dan zal het Arbitragehof moeten oordelen wie van de drie desgevallend zijn bevoegd-

(3) K.B. dd. 31 maart 1984 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse Gewest en van een Ministerieel Comité voor de nationale sectoren in het Waalse Gewest (B.S. van 7 april 1984) genomen ingevolge het in de regering op 26 juli 1983 bereikte staalakkoord.

heden is te buiten gegaan en dienvolgens de ongrondwettige wet of het ongrondwettig decreet kunnen vernietigen.

Maar wie beheert de Belgische Staat als geheel, als conglomeraat van de diverse wetgevende vergaderingen en regeringen? Wie staat borg voor het compromis der Belgen, dat onze grondwet is, voor de werking van de gemeenschappelijke instellingen?

Ook deze taak behoort aan het nationale parlement en aan de nationale regering. De fundamentele vraag blijft evenwel gesteld: beschikken het nationale parlement in zijn huidige communautaire opdeling, en de regering in haar huidige door de grondwet gewilde tweeledige samenstelling over de werkelijke macht en het politieke substratum om deze nationale taak te blijven vervullen? Moeten wij uit de gevoerde analyse niet afleiden dat het federaal model van 1980 enkel mogelijk blijft indien de nationale wetgever en regering werkelijk op een nationale basis is samengesteld?

Om hiertoe te komen is de keuze van mogelijkheden niet groot.

- Men kan de nationale instellingen een werkelijk nationaal politiek substratum bezorgen door, voor het beheer van de nationale instellingen, de partijfamilies te hergroeperen over de taalgrens heen. Het is u wel bekend dat in alle federale staten het federaal gezag de emanatie is van politieke structuren die ruimer zijn dan de grenzen van de deelstaten.
- Nationale verkiezingen kunnen worden ingericht op basis van één kiesomschrijving voor het gehele land. Prof. W. Dewachter duidde onlangs in deze richting door de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Minister door alle Belgische kiezers voorop te stellen (4).
- Ofwel moet een passend confederaal model worden uitgewerkt waarbij het beheer van de nationale instellingen en van de nationale bevoegdheden wordt overgedragen aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de parlementen en de regeringen van de gemeenschappen (5).
- Een provinciaal federalisme, idee die sedert enige tijd opnieuw wordt gelanceerd.

(4) Prof. W. DEWACHTER, « De modernisatie van de besluitvormingsstructuren in België », in *Politieke instrumenten ter bestrijding van de crisis*, K.U.L., Departement Politieke Wetenschappen, Universitaire Pers Leuven, 1983, blz. 31 tot 55.

(5) Hier blijft het probleem gesteld dat dit systeem op basis van de twee grote gemeenschappen moet worden uitgebouwd.

Of wij het betreuren of niet : de oplossing van dit probleem is naar mijn gevoelen niet de uitdaging voor de staatshervorming van het jaar 1990, maar wel voor de zeer nabije toekomst. De vraag is niet of aan de gemeenschappen en de gewesten nog een bijkomende bevoegdheid kan worden toegekend, de eerste vraag is niet of zogenaamde nationale sectoren nog verder zullen worden geregionaliseerd en vooral zullen moeten worden betaald met de middelen van de eigen gemeenschap, de cruciale vraag is niet of aan gemeenschappen en gewesten nieuwe financiële middelen kunnen worden ter beschikking gesteld...

De absolute, prioritaire vraag is, als wij de staatshervorming van 1980 met drievoudige, totaal autonome, naast mekaar bestaande parlementen en regeringen willen in stand houden, hoe wij de nodige politieke consensus tot stand zullen kunnen blijven brengen om het complex geheel van onze staatsinstellingen te laten functioneren en hoe wij nationale akkoorden zullen kunnen blijven bereiken om deze centraal gebleven bevoegdheden te beheren. Dit is, naar mijn gevoelen, de kernvraag omtrent de toekomst van al onze instellingen.

*
**

Wat er ook van zij, de staatshervorming van 1980 is inderdaad nog niet voltooid.

Wellicht zijn wij in de keuze van de oplossingen in 1980 onbewust een zeer moeilijke weg opgegaan, omdat de hervorming niet volledig werd afgesloten, omdat de nationale en centrale instellingen zodanig werden afgebouwd dat zij wel eens zouden kunnen blijken niet meer bij machte te zijn hun opdracht te vervullen, omdat sommige mechanismen in het dagelijkse politieke leven tegenstellingen in het leven roepen waarvoor een loutere overlegprocedure geen oplossing kan bieden.

Sedert in december 1981 de executieven uit de nationale regering zijn getreden is het probleem van onze nationale structuren zeer acuut gesteld.

De raden en executieven steunen op een natuurlijke sociologische basis van reële gemeenschappen en op duidelijke politieke en socio-economische structuren, die voor de nationale overheid niet of in slechts veel mindere mate voorhanden zijn.

De toestand die wij beleven sedert december 1981 levert eens te meer het bewijs dat een federale staat slechts leefbaar is als een sterk federaal gezag aanwezig is. Hiervan was de grondwetgever van 1980 zich onvoldoende bewust.

Bij het evalueren van de staatshervorming moet de eerste betrachting dan ook zijn de centrale overheid de politieke middelen te geven om haar

eigen taken te vervullen, natuurlijk, maar ook om de garant te zijn voor de goede werking van al onze instellingen, nationale en federale.

Dit is geen kwestie van bevoegdheden of financiële middelen, maar van effectieve politieke macht.

Hiertoe is een gemeenschappelijk politiek en socio-economisch substratum noodzakelijk waarop een nationaal parlement en een nationale regering kunnen steunen om de wetten te maken en te besturen op het niveau van de Belgische Staat, waarvan gemeenschappen en gewesten essentiële structuren zijn, maar toch slechts deelstructuren. Ofwel moeten deze deelstructuren leven geven aan de organen van de centrale Staat. Ofwel moeten de organen van de centrale Staat in een nationale politieke verkiezing worden samengesteld, los van de deelstructuren.

Maar een oplossing moet spoedig worden uitgewerkt om het bestaan van de Belgische Staat te waarborgen en hem de opdracht te laten vervullen die vooral na de hervorming van 1980 de zijne is gebleven en die ook voor het behoud en de uitbouw van de nieuwe structuren noodzakelijk is.

Summary : The decision-making mechanisms on the national and regional levels : A federal state without federal authority ?

The rapid evolution that has taken place since the state reform of 1980 has made the need felt that some options of this state reform must be adjusted. In spite of this need, the core question is whether or not one should, in the first place, adapt the structures of the national government so it can carry out its national tasks. The clear establishment of communities and regions, the structuring of the political parties on the basis of these entities, the socio-economic substratum that is based on the duality, of the country, are indexes that show that the regions have numerous policy supporting structures while they are virtually absent on the national level. The political decision making on the national level is very restricted in this perspective. The state reform of 1980 has established three levels of equal standing between which the division is total. However, the problem immediately arises of a common political and socio-economic substratum on which a national parliament and a national government should be able to rest if the Belgian state is to survive with its substructures. The solution here is twofold : either the substructures will have to create organs of the central state or the organs of the central state will have to be assembled on the basis of a national political election free of the substructures.

