

De staatshervorming van 1980 als niet-oplossing

Inleidend referaat door Jan CEULEERS,

Docent Vrije Universiteit Brussel,
Kabinetschef van de Gemeenschapsminister van Gezondheidsbeleid.

★

I. De onafgewerkte staatshervorming.

Alvorens mij te begeven aan een evaluatie van de staatshervorming van 1980, blijf ik stilstaan bij een fenomeen waar al te weinig aandacht aan wordt besteed, en dat nochtans de huidige gebrekkige werking van het staatsapparaat nog eens extra bezwaart ; met name de onafgewerkt gebleven punten van de staatshervorming.

De aangepaste grondwet van 1980 en de uitvoeringswetten voorzagen in een aantal toekomstige regelingen, die vandaag slechts ten dele uitvoering hebben gekregen.

Zo werden — zeer onlangs — gerealiseerd : de toekenning aan de Duitstalige Gemeenschap van eigen organen met eigen beslissingsbevoegdheden inzake onderwijs, culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, en de oprichting van het Arbitragehof.

Er zijn voorzeker kanttekeningen te maken bij deze nagekomen initiatieven, maar ik laat ze hier achterwege. Sta me alleen toe vast te stellen dat hun verwezenlijking alles bij elkaar genomen zo geen grote politieke moeilijkheden heeft opgeworpen, omdat over hun principe zelf een politieke consensus bestond.

Heel anders liggen de kaarten voor twee andere onafgewerkt gebleven dossiers : *de hervorming van de Senaat* en *de definitieve regeling voor Brussel*. Voor deze twee punten kon er tijdens de voorbereiding van de staatshervorming geen politieke meerderheid worden gevonden, ook achteraf niet, zoals nu wel duidelijk is geworden.

Wat het eerste punt betreft heeft dit non-lieu rechtstreeks te maken met de vraag naar de zin van het behoud van een tweekamerstelsel, of,

concreter geformuleerd van het behoud van de Senaat in zijn huidige vorm en met zijn huidige bevoegdheden. Deze discussie is al oud, maar werd in hoofdzaak gevoerd in wetenschappelijke tijdschriften en op dito congressen, en heeft dan ook nooit tot politieke realisaties geleid, ofschoon in menig pact en regeerakkoord de Senaat de rol werd toebedeeld van nationale bezinningskamer en regionaal parlement (1).

In die gedachtengang ligt trouwens de halve oplossing waarvoor in 1980 werd gekozen : de Senaat behoudt (voorlopig ?) zijn taak van spiegelbeeld van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op nationaal vlak, maar ook op gewestelijk en gemeenschapsniveau blijft het parallelisme bijna compleet, omdat de raden worden samengesteld uit de leden van de respectieve taalgroepen van de nationale kamers. Een *bijna* compleet parallelisme, zei ik, omdat de niet-rechtstreeks gekozen senatoren geen zitting hebben in de raden.

Weliswaar was het de bedoeling van de bijzondere wetgever om finaal de raden te doen samenstellen met uitsluitend rechtstreeks gekozen senatoren, dus zonder de volksvertegenwoordigers. Met het oog daarop diende dan ook de categorie van gecoöpteerde senatoren, en misschien zelfs van provinciale senatoren (hoewel dit een omstreden zaak was) te worden afgeschaft. Duidelijke tekenen van die bedoeling van de bijzondere wetgever kan men in de tekst van de bijzondere wet terugvinden (2).

Maar met de noodzakelijke herziening van de grondwetsartikels 53 en 54, die de samenstelling van de Senaat regelen, is niet eens een aanvang gemaakt, laat staan met een nieuwe taakverdeling tussen Kamer en Senaat. Deze rechtstoestand bezwaart de autonome werking van gemeenschappen en gewesten, meer bepaald van hun raden en executieven, die, zolang de grondwet niet is herzien in de zin die de bijzondere wetgever voor ogen had en waarin hij ook heeft gelegifereerd, toch maar « afgeleide » organen

(1) Het zgn. Egmontpact, gevoegd bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977, aangevuld met het zgn. Stuyvenberg-akkoord, gevoegd bij de regeringsmededeling van 28 februari 1978, zegt over de Senaat het volgende : (oorspronkelijke tekst in het Frans) : « Le Sénat sera composé des membres des Conseils de communautés. Le Sénat sera compétent pour la révision de la Constitution et des lois à voter à majorité spéciale. Il assumera le rôle de chambre de réflexion pour la législation de base dans les domaines du droit public, civil, commercial, pénal et fiscal (... etc.) ». (Integrale tekst in R. Senelle : *La réforme de l'Etat belge, Textes et Documents*, n° 315, 1978, Ministère des Affaires Etrangères).

(2) Artikel 24 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen : « De Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad zijn samengesteld uit rechtstreeks door het kiezerkorps verkozen senatoren. » Dit is het beginsel, waarvan echter wordt afgeweken in artikel 29 van dezelfde wet, met een duidelijke verwijzing naar de toekomstige grondwetswijziging.

Artikel 29 : « Na de gehele vernieuwing van de Wetgevende Kamers die volgt op de inwerkingtreding van deze wet, en tot de herziening van de artikelen 53 en 54 van de Grondwet, zijn de Raden samengesteld als volgt (...) enz. »

blijven van de nationale instellingen. De samenstelling van de raden hangt immers af van de samenstelling van Kamer en Senaat, dus ook van de wijzigingen die zich in de samenstelling van het nationaal parlement voordoen als gevolg bijvoorbeeld van verkiezingen, wat dan weer zijn weerslag kan hebben op de samenstelling van de executieven (3). De zelfstandigheid van gemeenschappen en gewesten in hun bevoegdheidsdomein is dus fel ingekort door het laten voortbestaan van onaangepaste mechanismen en instrumenten : de raden dienen immers rechtstreeks te worden samengesteld (de bijzondere wet voorziet in die mogelijkheid), gekoppeld aan de hervorming van de Senaat die echter in het dak blijft steken.

Het tweede onopgeloste probleem : een regeling voor Brussel. Ook dit politieke heet hangijzer heeft bij de staatshervorming van 1980 zijn definitief beslag niet gekregen. Er is het grenzenprobleem, dat volgens de enen niet, volgens de anderen wél is beslecht ; ik kan alleen maar vaststellen dat ofschoon formeel het grondgebied van het Brusselse Gewest niet is afgebakend, dit wel is gebeurd voor het Vlaamse en het Waalse Gewest, en bijgevolg, al was het maar bij deductie, ook voor het Brusselse. Er is het institutioneel probleem : noch de grondwet noch de bijzondere wet hebben voorzien in eigen gewestelijke instellingen voor Brussel. Er is geen raad, er is geen executieve, er is geen begroting, tenzij een schijn-executieve met nationale ministers die binnen de nationale regering met nationale gelden « regeren ». Nochtans lag het in de bedoeling van de bijzondere wetgever binnen twee jaar, d.w.z. vóór eind 1982, een wetsontwerp in behandeling te nemen ertoe strekkend het geheel van de Brusselse institutionele problemen op te lossen. Ook dit voornemen blijkt uit de tekst van de bijzondere wet zelf (4), een misschien wat naïef voorneemen, als men bedenkt dat zelfs de schaarse passussen in de bijzondere wet die over specifiek Brusselse aangelegenheden handelen, — ik denk bijvoorbeeld aan de oprichting van een overlegorgaan voor het gezondheidsbeleid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad — niet eens uitvoering op het veld hebben gekregen.

(3) Zie J. CEULEERS, « Vragen rond de evenredige samenstelling van de executieven », in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 39ste jaargang, nr. 1, januari-februari 1984.

(4) Artikel 66 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, bepaalt dat de overgangperiode, tijdens welke de executieven funtioneren binnen de nationale regering, zal ophouden van zodra er een wetsontwerp over Brussel bij het parlement is ingediend, en in alle geval op 1 januari 1982. De wijze waarop dit artikel is gesteld suggereert dat er voor Brussel een regeling kon worden gevonden vóór 1 januari 1982.

II. Zelfstandigheid en bevoegdheidsvermenging : niet te verzoenen.

Maar laten wij even aannemen dat die « onvolmaaktheden » mettertijd wel zullen wegebben. Dan nog gaat de staatshervorming van 1980 mank, omdat ze behept is met een fundamentele inwendige tegenstelling : de autonomiegedachte versus de bevoegdheidssamenloop. Ik verklaar mij nader.

Het is onmiskenbaar zo dat de staatshervorming van 1980 doordesemd is van de zelfstandigheidsgedachte. Gewesten en gemeenschappen werden niet alleen bedacht met eigen wetgevende en uitvoerende organen (raden en executieven) met *beslissingsmacht* wat ze trouwens onderscheidt, wat de gewesten betreft, van de zogenoemde « voorlopige gewestvorming — Vandekerckhove - Perin », die slechts een adviserende rol had toebedeeld aan de regionale raden, maar ook met eigen *exclusieve bevoegdheden*. Althans, dat was de duidelijk uitgesproken wil van de bijzondere wetgever, zowel in 1970, maar dan beperkt tot de culturele aangelegenheden, als in 1980, verruimd tot de persoonsgebonden en gewestelijke aangelegenheden. Hier ligt precies het wezenlijke van de Belgische staatshervorming : gemeenschappen en gewesten kregen elk aangelegenheden toegevoegd, die voorheen nationaal werden behandeld, maar waarvoor voortaan die gemeenschappen en die gewesten de volle verantwoordelijkheid en bevoegdheid zouden dragen. Gemeenschappen, gewesten en het Rijk zijn nevensgeschikte instellingen binnen éénzelfde staatsverband ; van ondergeschiktheid, van hiërarchie is geen sprake. De zelfstandigheidsgedachte dus.

Het is klaar dat, eenmaal gekozen voor een dergelijk stelsel van nevensgeschiktheid van organen én van normen (wetten, decreten, besluiten), het aangewezen is, wil het apparaat niet knarsen, nauwkeurig te weten welke de respectieve domeinen zijn waarvoor elkeen bevoegd is en welke de grenzen zijn waarbinnen elk zijn autonome bevoegdheid kan uitoefenen. En hier knelt het schoentje.

Wie er de staatshervormingsteksten op naleest, stoot op verscheidene plaatsen op onduidelijke situaties. Titel II (de bevoegdheden) van de bijzondere wet is in dit opzicht kenschetsend, meer bepaald de artikelen 5 (handelend over de persoonsgebonden aangelegenheden) en 6 (de gewestelijke aangelegenheden). De grondwetgever van 1980 had de bijzondere wetgever opgedragen het begrip « persoonsgebonden aangelegenheden » en « gewestelijke aangelegenheden » in te vullen. Artikel 59 bis § 2 bis van de grondwet bijvoorbeeld zegt dat « een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, deze persoonsgebonden aangelegenheden vaststelt ».

Het had bijgevolg kunnen volstaan, om het bij de persoonsgebonden aangelegenheden te houden, dat de bijzondere wetgever « gezondheidsbeleid » en « bijstand aan personen » had aangemerkt als persoonsgebonden en dus ressorterend onder de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen. Dat zou duidelijk zijn geweest. Maar zo is het niet gegaan.

Vooreerst werden binnen de bedoelde aangelegenheden « gezondheidsbeleid » en « bijstand aan personen » slechts die sectoren als persoonsgebonden gekwalificeerd, die verder in de wet zijn opgesomd. Gezondheidsbeleid en bijstand aan personen zijn dus niet in hun geheel, maar slechts gedeeltelijk overgedragen naar de gemeenschappen. Het gaat met name om het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, de gezondheidsopvoeding en de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg (dit wat het gezondheidsbeleid betreft) ; het gezinsbeleid, het beleid inzake maatschappelijk welzijn, het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen ; het mindervaliden-beleid, het bejaardenbeleid, de jeugdbescherming, de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening (wat de bijstand aan personen betreft).

Deze opsomming is niet exemplatief maar beperkend en bijgevolg zijn alle aangelegenheden, die met gezondheidsbeleid en met bijstand aan personen te maken hebben, maar die niet in de voormelde opsomming passen, geen persoonsgebonden aangelegenheden en dus evenmin gemeenschaps-, maar nationale bevoegdheid.

Eerste vaststelling : er werden geen homogene beleidssectoren overgedragen ; integendeel, er werd veeleer beleidsversnipperend te werk gegaan.

Vervolgens, alsof dit nog niet volstond, werden er binnen de overgedragen aangelegenheden subsectoren gereserveerd voor de nationale overheid. Deze « nationale uitzonderingen » op de principiële overheveling van aangelegenheden naar gemeenschappen en gewesten nemen dikwijls exuberante vormen aan. Om dit te illustreren grijpen wij terug naar het voorbeeld van het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen.

Artikel 5 van de bijzondere wet merkt, zoals gezegd, « het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen » als persoonsgebonden aan, maar voegt er in één adem een reeks uitzonderingen aan toe, die door hun omvang en intrinsieke waarde het persoonsgebonden karakter van die zorgenverstrekking erg afzwakken : de organieke wetgeving (bv. de ziekenhuiswetgeving), de financiering van de exploitatie, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de basisregelen betreffende de programmering, de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur, de nationale erkenningsnormen voor zover zij een weerslag hebben op de

financiering, de ziekte- en invaliditeitsverzekering ; de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis. Al aangelegenheden die, bij wijze van uitzondering, nationaal blijven, allicht omdat ze alle wat te maken hebben, rechtstreeks of onrechtstreeks, met de ziekteverzekering, die men per se nationaal heeft willen houden.

Dezelfde oefening kan worden gemaakt met de aangelegenheden die met bijstand aan personen te maken hebben : de « nationale uitzonderingen » op het beleid inzake maatschappelijk welzijn, inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, het bejaardenbeleid, de jeugdbescherming en de penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening zijn van die aard dat het werkelijke beleid toch nog in nationale handen is gebleven en dat de gemeenschappen in een uitvoerdersrol zijn gedrongen.

Dit leidt tot een tweede vaststelling : binnen de principieel overgedragen aangelegenheden zijn er grote happen nationaal gehouden (opnieuw beleidsversnippering dus), wat vanuit het oogpunt van beleidsefficiëntie vanzelfsprekend geenszins een gelukkige situatie is.

Laten wij daar meteen een derde vaststelling aan vastknopen. Het is in een dergelijke situatie van bevoegdheidsopdelingen over verscheidene beleidscentra van belang — om conflicten te vermijden — dat elke bevoegdheidsdomein nauwkeurig is omschreven en afgebakend. Welnu, de staatshervormingswetten, evenmin als de voorbereidende werken trouwens, zijn op dit stuk een monument van doorzichtigheid en precisie. Bij wijze van voorbeeld kan er worden verwezen naar de bevoegdheid voor de mediaproblematiek : zelfs uitgebreid onderzoek leidt uiteindelijk niet tot een klaar antwoord (5).

De staatshervormingswet geeft dus op vele punten geen uitsluitel inzake de juiste bevoegdheidsafbakening tussen Rijk, gemeenschappen en gewesten. Een toestand die aanleiding heeft gegeven tot soms eindeloze betwistingen en immobilisme in het beleid.

Soms wordt opgeworpen dat weliswaar één en ander niet altijd even duidelijk is en dat de bevoegdheidsomschrijving en bevoegdheidsafbakening aanleiding geven tot conflicten, maar dat deze moeilijkheden zullen verdwijnen van zodra het Arbitragehof operationeel wordt, omdat rechters dan zullen uitmaken wie, in de talloze bevoegdheidsbetwistingen, het gelijk aan zijn kant heeft.

(5) Voor een overzicht over de bevoegdheidsproblematiek moge verwezen worden naar : *Les compétences régionales et communautaires*, Centre d'Etudes juridiques des Problèmes Régionaux, Faculté de Droit, Namur, 1983.

Het bevoegdheidsprobleem is ook ter sprake gekomen in diverse artikels van het Politiek Jaarboek 1982, uitgegeven door het Politologisch Instituut, Bundel XXV, 1983, nr. 2-3.

Wie een dergelijke rol toebedeelt aan het Arbitragehof vergist zich ten gronde ernstig. Tal van vaagheden, onduidelijkheden en verwarde situaties in de bevoegdheidsopdeling zijn het gevolg van compromissen in het wetgevend werk, van een politiek geven en nemen tussen overtuigde en minder overtuigde vóór- en tegenstanders van een al dan niet verregaande staatshervorming, het gevolg kortom van een onvermogen van de politieke wereld, een gebrek aan een breed gedragen visie op de finaliteit van de staatshervorming. Verwachten dat het Arbitragehof, de rechterlijke macht dus, zich in de plaats zou stellen van de wetgevende macht, is niet alleen een afwentelen van de politieke verantwoordelijkheid, maar bovendien verlangen van dat Hof dat het zou slagen op een terrein waar de politici hebben gefaald. Recente ervaringen met « politiek geladen » arresten van de Raad van State hebben aangetoond hoe verkeerd het is, vanuit staatkundig oogpunt, de rechterlijke macht in te schakelen als scheidsrechter in politieke betwistingen. Er weze ernstig gewaarschuwd voor gevaarlijke illusies op dat gebied.

Even resumeren ; er werden drie vaststellingen gedaan : er werden geen volledige pakketten overgedragen, binnen de overgedragen aangelegenheden werden soms belangrijke gedeelten nationaal gehouden, de bevoegdheidsafbakening is slordig gebeurd.

Als deze drie vaststellingen worden getoetst aan het grondbeginsel van de staatshervorming van 1980, nl. de autonomie van gewesten, gemeenschappen en Rijk, zoals die blijkt uit hun nevenschiktheid, o.m. op het stuk van de normgeving, dan leiden die tot de conclusie dat er hier iets fundamenteels fout zit. Nevenschiktheid, evenwaardigheid, autonomie dulden geen onduidelijke bevoegdheidssituaties, onduidelijkheid die niet eens toevallig is, maar die zoals aangetoond inherent is aan de staatshervorming zelf.

In deze onverenigbaarheid dreigt de staatshervorming te verzanden.

Dit mankement is zo essentieel dat het prioritair wegwerken ervan elke andere discussie in de schaduw zet. Het heeft immers geen zin te pleiten voor een verdergaande overdracht van bevoegdheidsdomeinen, als niet vooraf klaarheid is gebracht over de wezensvraag : wenst men een staat in stand te houden, die bestaat uit verscheidene evenwaardige nevenschikte beleidsorganen met dito normgeving. Is het antwoord ja, dan dienen de reeds begane vergissingen in de wetten van 1980 te worden goedge maakt ; men moet zich echter wel goed voor ogen houden dat dit soms verregaande consequenties kan hebben, zoals, in de gezondheidssector, het « communautariseren » van de ziekteverzekering. Is het antwoord op de vraag negatief, dan dient er te worden afgestapt van het beginsel van de gelijkwaardige normgeving, en moet er worden gedacht aan de invoering

van een hiërarchie in de normen, waarbij ingeval van betwisting of conflict, het nationale gezag het laatste woord behoudt. Dáár ligt de kern van de zaak. Pas als men het eens raakt over het antwoord, heeft een discussie over verdergaande staats hervorming, zij het in federale, confederale of regionale richting, enige zin. Anders handelen zou de verwarring alleen maar vergroten.

III. De financiële middelen.

Dit onderwerp wordt hier onbesproken gelaten, omdat het een hoofdstuk, een belangrijk hoofdstuk, apart vormt. Hier spreken immers niet zozeer de juristen, dan wel de economen.

Toch dient het voor eenieder duidelijk te zijn dat in het raam van een autonomistische staatsstructuur de oplossing 1980 in wezen evenzeer een non-oplossing is.

Gewesten en gemeenschappen die niet rechtstreeks over eigen middelen kunnen beschikken, maar afhankelijk zijn van het nationale gezag, kunnen nauwelijks zelfstandig genoemd worden. Vanuit juridisch standpunt kan in de marge dan nog worden aangestipt dat het een vergissing is geweest de zaak van de financiële middelen te regelen bij gewone wet ; wie het touwtrekken rond de door te betalen belastingopbrengsten (met name de successierechten) enigszins heeft gevolgd, kan alleen maar vaststellen dat bepaalde politieke compromissen (6), die wat men ook beweert de inkomstzekerheid en de bestedingsbevoegdheid van gewesten en gemeenschappen aantasten, allicht niet mogelijk waren geweest, was ook deze, evenzeer essentiële, aangelegenheid met een bijzondere meerderheid geregeld. Hoe dan ook, ook op dit stuk moet klaarheid komen : de inkomstzekerheid voor gewesten en gemeenschappen moet een niet te verbrijzelen pijler zijn van de staats hervorming.

(6) Bedoeld wordt het zgn. staalakkkoord van 26 juli 1983, waarbij initieel de opbrengst van de successierechten volledig aan de gewesten werd toegekend (tot dekking van de lasten uit het verleden en de nieuwe verbintenissen in de nationale sectoren), terwijl in het door de Kamer van volksvertegenwoordigers finaal goedgekeurd wetsontwerp, het luik voorzien voor de nationale sectoren op een bijzonder fonds op de begroting van Economische Zaken overgedragen werd. De executieven wordt bijgevolg elke bestedingsbevoegdheid ontnomen. Dit akkoord heeft een wijziging van de gewone wet van 9 augustus 1980 geveerd, om de successierechten te lichten uit de lijst van belastingstorno's, die mettertijd aan de gewesten en gemeenschappen zouden toekomen. Zie in dit verband J. Ceuleers, « Eén jaar zelfstandige Vlaamse Executieve », in *Res Publica, Politiek Jaarboek 1982*, Bundel XXV 1983, nr. 2-3, blz. 269-284.

Summary : The 1980 state reform as a non-solution.

The 1980 state reform is unsatisfactory for two main reasons.

It remained unfinished on crucial points, e.g. the definitive settlement for the Brussels region and the transformation of the senate into a chamber for regions and communities. As the preparations for a revision of the constitution, necessary for such a change in the senate's assignment, have not even started, the independence of regions and communities has remained a dead letter.

Secondly, the laws which should have executed the state reform concerning the competence-division between central, regional and communal government, remain obscure on many instances.

No homogeneous policy-packages have been transferred to the communities or to the regions ; moreover in the transferred policies certain parts were reserved for the central government and finally the limits between the several fields of competence are far from clear-cut.

The result is policy-dispersion, endless competence-conflicts and immobility.

The fundamental question remains whether the equivalence of central laws and regional and communal laws is a correct decision, or whether one should return to a hierarchy between the different policy-levels.

