

BIJDRAGE

MARK DEWEERDT

‘HET EI VAN COLUMBUS’

OVER DE OORSPRONG EN WORDING VAN ‘PERSOONS-GEBONDEN AANGELEGENHEDEN’⁰

Met wat in onze politieke geschiedenis bekend staat als ‘eerste staats hervorming’ begon, onder de regering-Eyskens IV (CVP-BSP-PSC; juni 1968-januari 1972)¹, de staatsrechtelijke transformatie van het unitaire België tot “*een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten*”² – en de realisatie van een doelstelling, om niet te zeggen: de hoofddoelstelling van de Vlaamse beweging. Op de weg naar het federale België zijn tal van beslissingen genomen en beleidskeuzes gemaakt. Enkele daarvan zijn meer dan andere decisief geweest voor de richting die het transformatieproces genomen heeft en constitutief voor de karakteristieke vormgeving van de Belgische bondsstaat.

Een bekend, want goed gedocumenteerd sleutelmoment is de ommezwaai die zich in de herfst van 1969 voordeed in de ‘Werkgroep der 28’.³ De “*administratieve decentrali-*

⁰ De auteur dankt em. prof. dr. André Alen, Stefaan Huysentruyt, Wouter Pas en Jef Smits voor hun kritisch commentaar op de eerste versie van dit artikel.

¹ Voor naamgeving, samenstelling en ambtstermijn van de regeringen volgen wij F. Verleden & E. Gerard, *De Belgische regeringen sinds 1831. Ministers, bevoegdheden, partijen*, Brussel, 2022.

² Zoals het sinds 8 mei 1993 in artikel 1 GW94 staat. Met ‘GW94’ verwijzen we naar de op datum van 17 februari 1994 gecoördineerde tekst van de Grondwet, inclusief de sindsdien aangebrachte wijzigingen; ‘GW’ slaat op de versie (en dus nummering van de artikelen) van de Grondwet die vóór 17 februari 1994 van kracht was.

³ Eerste minister Gaston Eyskens (CVP) had de werkgroep op 24 september 1969 geïnstalleerd nadat de grondwetsherziening in het parlement was vastgelopen. Tot 30 oktober beraadslaagden 28 vertegenwoordigers van de drie regeringspartijen (CVP, BSP en PSC) en vijf oppositiepartijen (PVV, VU, FDF, RW en KPB) twee dagen per week over het communautair-institutionele contentieux.

satie op provinciaal niveau” die het regeerakkoord in het vooruitzicht stelde en de aanzet had kunnen zijn tot ‘provinciaal federalisme’⁴, is er afgevoerd en vervangen door ‘regionaal federalisme’. Niet de provincies, maar drie gewesten: Vlaanderen, Wallonië en Brussel, zouden, naar analogie van de beleidsautonomie van de Nederlandse en de Franse Cultuurgemeenschap in culturele aangelegenheden, normerende bevoegdheid krijgen in niet-culturele aangelegenheden als economie, ruimtelijke ordening, huisvesting en gezins- en bevolkingsbeleid.

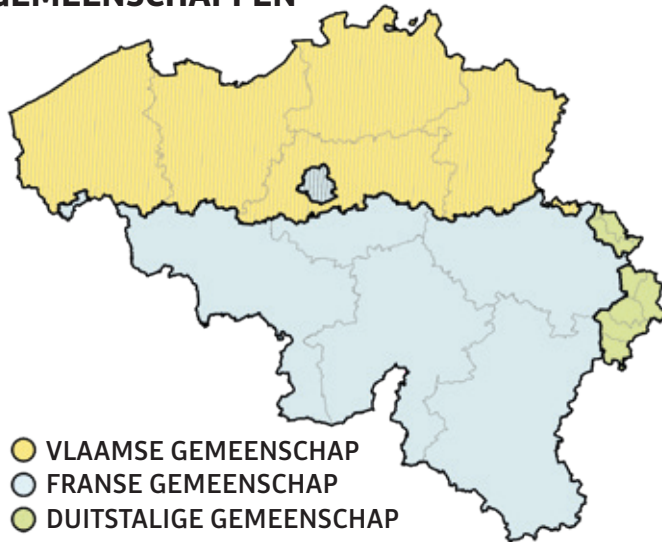
Minstens even cruciaal als die paradigmaverschuiving, maar tot nog toe nauwelijks gedocumenteerd en daardoor onderbelicht gebleven, is de introductie in het staatsvormingsdiscours, medio de jaren 1970, van het onderscheid tussen ‘persoonsgebonden’ en ‘plaatsgebonden’ beleidszaken. Zonder de ‘uitvinding’ daarvan zou het staatsvormingsproces wellicht een ander verloop hebben gekend en het federale België niet zijn huidige institutionele vormgeving hebben. Zoals we zullen zien, is het pas door en na de opdeling in ‘persoonsgebonden’ en ‘plaatsgebonden’ beleidszaken dat de driedelige gewestvorming, waarvan het principe in 1970 in de Grondwet werd opgenomen, vanaf 1980 tot realisatie is kunnen komen. Bovendien konden de in 1970 opgerichte cultuurgemeenschappen, door de toewijzing van de persoonsgebonden materies, omgevormd en uitgebouwd worden tot gemeenschappen. Daarmee kreeg het federalisme in België zijn unieke design, met een dubbel gelaagd deelstatelijk beleidsniveau van twee grote gemeenschappen, de Vlaamse en de Franse (naast een kleine Duitstalige Gemeenschap), en drie gewesten, het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse. Daarmee ook konden het ‘Vlaamse’ tweeledig federalisme en het ‘Waal-francofone’ driedelig federalisme met elkaar verzoend worden.

In deze bijdrage gaan wij op zoek naar de oorsprong van het concept ‘persoonsgebonden aangelegenheden’, volgen wij zijn ontwikkelingsgang en belichten wij het belang van dit scharniermoment in de geschiedenis van de Belgische staatsvorming en Vlaamse (deel)staatswording.

Hoewel een alomvattend akkoord uitbleef, is het verslag van de werkgroep richtinggevend geweest voor de grondwetsherziening van 1970 en de ‘eerste staatsvorming’. Over het verloop van de besprekingen is verslag uitgebracht door G. Eyskens, *de Memoires*, Tielt, 1994, pp. 809-814; A. Méan, *La Belgique de papa. 1970: le commencement de la fin*, Brussel, 1989, pp. 111-134; L. Tindemans, *Dagboek van de werkgroep-Eyskens*, Lier, 1973.

⁴ Volgens Leo Tindemans verstond men onder administratieve decentralisatie “het omvormen van de Bestendige Deputaties tot provinciale regeringen en het overhevelen van tal van bevoegdheden (ook soms met economisch karakter) van het centraal gezag naar de provincies”, KADOC Leuven, Archief Robert Vandekerckhove (BE/942855/69; voortaan: ARV), 285/4: L. Tindemans, “Mijn houding in de gewestvorming”, nota d.d. 10 januari 1974.

DE GEMEENSCHAPPEN



DE GEWESTEN



^ Kaart Gemeenschappen en Gewesten. [Vlaams Parlement]

‘ARTIKEL 107QUATER’ EN ‘VOORBEREIDENDE GEWESTVORMING’

In den beginne was het grondwetsartikel 107quater. Terwijl bij de ‘eerste staatshervorming’ de cultuurautonomie in hoge mate in de Grondwet zelf was geregeld⁵, postuleerde het nieuwe artikel 107quater enkel het bestaan van drie gewesten en schoof het een regeling van de gewestvorming door naar een latere, bijzondere wet.⁶ Met dat uitstel had de regering-Eyskens IV langs twee ijsschotsen gevaren. De eerste was die van de territoriale bevoegdheid en dus de grenzen van het Brusselse Gewest. Voor de Vlaamse partijen kon de ‘olievlek’ van de negentien gemeenten van het tweetaalige arrondissement Brussel-Hoofdstad niet verder uitdijen over Vlaams-Brabant. De Franstalige partijen wilden het ‘carcan’ rond Brussel breken en ten minste de zes Vlaamse randgemeenten met taalfaciliteiten (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem) bij het gewest voegen.

De tweede ijsschots was die van de materiële bevoegdheid van de gewesten, meer bepaald de vraag of het Brusselse Gewest hetzelfde statuut en dezelfde bevoegdheden zou hebben als het Vlaamse en het Waalse Gewest. Voor de Franstalige partijen stond het in steen gebeiteld dat Brussel ‘*une région à part entière*’ is. Aan Vlaamse zijde overheerste de mening dat het Brusselse Gewest niet hetzelfde statuut als het Vlaamse en het Waalse kon hebben. Sommigen beargumenteerden dat met zijn bijzondere (hoofdstedelijke) plaats in het staatsbestel en/of zijn eigen sociaaleconomische structuur en kenmerken. Anderen wezen op de minderheidspositie van de Brusselse Vlamingen die in een door Franstaligen gedomineerde ‘*région à part entière*’ stiefmoederlijk behandeld dreigden te worden.

De meningsverschillen tussen Vlamingen en Franstaligen over de territoriale en de materiële bevoegdheid van het Brusselse Gewest stonden de uitvoering van artikel 107quater in de weg. Noch de regering-Eyskens IV, noch de daaropvolgende regeringen-Eyskens V (CVP-BSP-PSC; januari 1972-januari 1973) en -Leburton (BSP-CVP-PLP-PSC-PVV; januari 1973-april 1974) slaagden daarin. Na de parlementsverkiezingen van

5 Artikel 3ter GW creëerde de Nederlandse, de Franse en de Duitse Cultuurgemeenschap. Artikel 59bis GW richtte de Nederlandse en de Franse Cultuurraad op en regelde hun samenstelling en (normerende) bevoegdheid, zowel materieel als territoriaal. In de bijzondere wet van 21 juli 1971 werden de culturele aangelegenheden waar de Nederlandse en de Franse Cultuurraad volgens artikel 59bis bevoegd voor waren, nader omschreven. Artikel 59ter GW richtte de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap op; in dit geval regelde een gewone wet (van 10 juli 1973) zijn samenstelling en (adviserende) bevoegdheid.

6 Artikel 107quater GW luidde: “België omvat drie gewesten: het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest. De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 23 [het taalgebruik] en 59bis [het taalbeleid] en dit binnen de omschrijving en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen de tweederde van de uitgebrachte stemmen bereikt.”

10 maart 1974 zaten, onder leiding van formateur Leo Tindemans, voor de eerste keer vertegenwoordigers van twee 'traditionele' partijfamilies (CVP en PSC, PVV en PRL) met politici van 'federalistische' partijen (VU, RW en FDF) samen aan de onderhandelingsstafel. Ook dat 23 uur durend 'conclaf' op het kasteel van Ham in Steenokkerzeel (19-20 april 1974) liep vast op de begrenzing van het Brusselse Gewest.

Om aan het groeiende Waalse ongeduld over het uitblijven van de regionalisering tegemoet te komen, bracht de regering-Tindemans II (CVP-PLP-PSC-PVV-RW; juni 1974-maart 1977) enkele maanden later met de wet van 1 augustus 1974 de 'voorbereidende gewestvorming' tot stand.⁷ Elk van de drie gewesten kreeg een raad met adviserende bevoegdheid in gewestelijke aangelegenheden; de Vlaamse en de Waalse Gewestraad bestonden uit senatoren, de Brusselse uit senatoren en leden van de agglomeratieraad. In de nationale regering werden drie ministeriële comités gevormd om het regionaal beleid van elk gewest te coördineren. Het Brusselse Gewest was, in afwachting van de definitieve gewestvorming, beperkt tot de 19 gemeenten van het arrondissement Brussel-Hoofdstad. De wet van 1 augustus 1974 somde tien beleidsmateries op *"waarin een verschillend gewestelijk beleid geheel of ten dele verantwoord is"*. Hoewel dat onderscheid nog niet werd gemaakt, is het voor ons 'verhaal' van belang erop te wijzen dat sommige van die materies van (overwegend) zakelijke, lokaliseerbare, met de bodem of een bepaalde plaats verbonden aard zijn, zoals ruimtelijke ordening, gewestelijke economische expansie en huisvesting, terwijl andere (hoofdzakelijk) met de mens of de persoon te maken hebben, meer bepaald *"hygiëne en volksgezondheid"* en *"gezins- en demografisch beleid"*.

‘EGMONTPACT’ EN ‘TWEDE STAATSHERVORMING’

Het onderscheid tussen aan een plaats gebonden en aan een persoon gerelateerd beleid werd drie jaar later wél gemaakt in het 'Gemeenschapspact', ook en beter bekend als het 'Egmontpact'. Het werd door regeringsformateur Tindemans en twaalf onderhandelaren van CVP, BSP, PSC, VU en FDF in de nacht van 24 op 25 mei 1977 ondertekend en naderhand met en in het 'Stuyvenbergakkoord' (22 februari 1978) verduidelijkt en aangevuld. Hoewel er in het pact slechts van *"politieke decentralisatie van een zeker aantal materies naar de gemeenschappen en de gewesten"* sprake is en de woorden 'federalisme' of 'federaal' geweerd zijn, was het ontegensprekelijk een complete en ambitieuze blauwdruk van een federale staatsopbouw.⁸ Het voorzag in onder meer

7 Wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 1974. Tindemans had na het mislukte overleg in Steenokkerzeel eerst een minderheidskabinet van christendemocraten en liberalen gevormd (regering-Tindemans I). Het werd op 11 juni 1974 uitgebreid met het RW (regering-Tindemans II).

8 *Het Gemeenschapspact. Een modern België*, Brussel, 1978 (uitgegeven door het Staatssecretariaat voor Hervorming der Instellingen). De vijf partijen die het pact ondertekenden maakten deel uit van de nadien gevormde regering-Tindemans IV (CVP-BSP-FDF-PSC-VU; juni 1977-oktober 1978).



- ^ In de nacht van 24 op 25 mei 1977 ondertekenden de onderhandelaars van vijf partijen (CVP, PSC, BSP-PSB, VU en FDF) het Gemeenschaps- of Egmontpact. Vlnr: CVP-voorzitter Wilfried Martens, VU-voorzitter Hugo Schiltz, formateur Leo Tindemans (CVP) en waarnemend PSC-voorzitter Georges Gramme. *Spécial*, 7 september 1977, p. 24. [ADV N, DA]

de vervanging van de Nederlandse en de Franse Cultuurraad door de Nederlandse en de Franse Gemeenschapsraad. Die zouden niet alleen meer voor cultuur bevoegd zijn, maar ook voor "personaliseerbare aangelegenheden": gezondheidszorg, sociale bijstand, jeugdbescherming, voor- en naschoolse voorzieningen, en professionele om- en bijscholing. Wat als "hygiëne en volksgezondheid" en "gezins- en demografisch beleid" in de wet van 1 augustus 1974 nog gewestbevoegdheden waren, zouden voortaan als "gezondheidszorg" en "bijstand aan personen, gezinnen en diensten" onder de gemeenschappen ressorteren.

Het Egmontpact is het eerste 'communautair' akkoord waarin het begrip 'personaliseerbare aangelegenheden' voorkomt, ter onderscheiding van - opmerkelijk genoeg in het pact niet als dusdanig benoemde - plaatsgebonden aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zouden blijven. In het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen waarmee de regering-Tindemans IV het Egmontpact in wetgeving omzette, komt het begrip 'personaliseerbare aangelegenheden' enkele keren

voor in de ‘memorie van toelichting’, maar – ook enigszins opmerkelijk – niet in het dispositief.⁹ Dat komt omdat de regeringspartijen, tegen het standpunt van de Raad van State in, de toewijzing van persoonsgebonden beleidsmateries aan de gemeenschappen als een uitbreiding van de cultuurautonomie beschouwden: artikel 73 van wetsontwerp-461 voegde ze zonder meer toe aan de lijst van de tien ‘culturele aangelegenheden’ in de bijzondere wet van 21 juli 1971.¹⁰

In de herfst van 1978 is het Egmontpact verdrongen in het amalgaam van flamingantisch protest tegen het inschrijvingsrecht¹¹, aversie voor volwaardig federalisme bij een deel van de politieke elite en intrinsieke constitutionele weeffouten.¹² Nadien is het evenwel weer opgevoerd en zijn in vijf opeenvolgende staats hervormingsgolven (1980-1983, 1988-1989, 1992-1993, 2000-2001 en 2011-2014) telkens één of meer elementen ervan, in al dan niet geamendeerde vorm, tot uitvoering gebracht.

Nog vóór de ‘tweede staats hervorming’ (1980-1983) was, onder de regering-Martens I (CVP-BSP-FDF-PS-PSC; april 1979-januari 1980) en in het nog steeds vigerende regime van ‘voorbereidende gewestvorming’, met de wet van 5 juli 1979 *“het beleid inzake hygiëne en volksgezondheid”* en *“het beleid inzake bijstand aan personen en gezinnen”* al onttrokken aan de gewesten en overgedragen aan de gemeenschappen.¹³ De wet maakte deel uit van de eerste fase van een in drie fasen geplande staats hervorming, waarvan door allerlei politieke moeilijkheden enkel de eerste fase gerealiseerd zou worden. Vooruitlopend op een grondwets herziening (tweede fase), was in de wet van

9 Parl. St., Kamer, 461/1 (1977-1978). Naar dat volgnummer werd het wetsontwerp gemeenzaam ‘wetsontwerp-461’ genoemd. In de ‘memorie van toelichting’ van een wetsontwerp worden aanleiding, achtergrond en bedoeling uiteengezet; het dispositief bevat de artikelen met de wetgevende bepalingen die de bestaande rechtsorde wijzigen of aanvullen.

10 In zijn advies zei de Raad van State, onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van de grondwets herziening van 1970, dat artikel 59bis GW niet toestond “sociale materies” als gezondheidszorg en bijstand aan personen onder de “culturele aangelegenheden” onder te brengen, Parl. St., Kamer, 461/25 (1977-1978), p. 3.

11 De (Franstalige) inwoners van de zes Vlaamse randgemeenten van Brussel met taalfaciliteiten zouden zich permanent, die van zeven aangrenzende Vlaamse deelgemeenten en drie aangrenzende Vlaamse wijken van Brussel gedurende twintig jaar kunnen laten inschrijven in een gemeente van het Brusselse Gewest en daar stemrecht bij de parlementsverkiezingen hebben en administratieve, gerechtelijke en fiscale formaliteiten kunnen vervullen.

12 Voor de uitvoering van het Egmontpact was een wijziging van de Grondwet nodig. Hoewel het op 17 april 1977 verkozen parlement geen grondwetgevende bevoegdheid had, wilden vooral de BSP en het FDF, maar ook de PSC en de VU, enkele fundamentele onderdelen van het pact zonder grondwets herziening realiseren. De kritische opmerkingen van de Raad van State over de ongrondwettigheid van verschillende bepalingen in wetsontwerp-461 waren koren op de molen van de ‘koele minnaars’ van een verregaande federalisering, onder wie premier Tindemans zelf, en van de flamingantische ‘anti-Egmonters’.

13 Wet van 5 juli 1979 houdende wijziging van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, gewijzigd bij de wet van 19 juli 1977, *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1979.

5 juli 1979 al sprake van 'gemeenschap' in plaats van 'cultuurgemeenschap'. De drie gewestelijke ministeriële comités in de schoot van de nationale regering werden vervangen door vier "executieven" van respectievelijk de Nederlandse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest. Om rekening te houden met de bezwaren die de Raad van State in zijn advies over wetsontwerp-461 had geformuleerd, werd de toekenning van de bevoegdheid voor hygiëne en volksgezondheid, en bijstand aan personen, gezinnen en diensten aan de gemeenschappen niet (meer) als een uitbreiding van de cultuurautonomie beschouwd. Naar analogie van de aangelegenheden "*waarin een verschillend gewestelijk beleid geheel of ten dele verantwoord is*" in de wet van 1 augustus 1974, somde de wet van 5 juli 1979 de aangelegenheden op "*waarin een verschillend gemeenschapsbeleid geheel of ten dele verantwoord is*", zonder dat die al 'persoonsgebonden aangelegenheden' werden genoemd.¹⁴

Daarvoor was het wachten op de 'tweede staatshervorming' die onder de regering-Martens III (CVP-PRL-PS-PSC-PVV-SP; mei-oktober 1980) was begonnen en onder de regering-Martens V (CVP-PRL-PSC-PVV; december 1981-november 1985) voortgezet en voltooid is. De drie cultuurgemeenschappen werden omgevormd en uitgebreid tot drie gemeenschappen met rechtspersoonlijkheid: de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige, met een eigen 'raad' (parlement) en een eigen uit en door die raad verkozen regering.¹⁵ Ze zijn bevoegd voor het cultuurbeleid en voor het beleid inzake 'persoonsgebonden aangelegenheden'. Dat begrip kreeg op 17 juli 1980 grondwettelijke rang door de invoeging in artikel 59bis GW van de bepaling dat de gemeenschapsraden "*bij decreet de persoonsgebonden aangelegenheden regelen*" en dat een bijzondere wet "*deze persoonsgebonden aangelegenheden vast[stelt]*". Die vaststelling is gebeurd met de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvan het vijfde artikel vrij gedetailleerd de persoonsgebonden aangelegenheden "*wat het gezondheidsbeleid betreft*", "*wat de bijstand aan personen betreft*" en "*wat het wetenschapsbeleid betreft*" opnoemt.¹⁶

¹⁴ Doordat de in 1974 opgerichte adviserende gewestraden kort na de ondertekening van het Egmontpact opgeheven waren (wet van 19 juli 1977) en de bevoegdheid van de Cultuurraden vastlag in de Grondwet die niet gewijzigd kon worden, had de uitoefening van de persoonsgebonden aangelegenheden slechts op de uitvoerende macht betrekking.

¹⁵ De Raad van de Duitstalige Gemeenschap werd van meet aan rechtstreeks verkozen, die van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bleven tot 1995 uit Kamerleden en senatoren bestaan. Naar wens van de Vlaamse politieke partijen konden de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap van meet aan de bevoegdheden uitoefenen van het Vlaamse Gewest, dat daardoor de facto, maar niet de jure, met de Vlaamse Gemeenschap is gefuseerd. Aan Franstalige zijde is van die 'fusie'-mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

¹⁶ Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (voortaan: BWHI), Belgisch Staatsblad, 15 augustus 1980.

‘MADE IN BELGIUM’

Waar komen de ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ vandaan? Wie heeft het concept ‘uitgevonden’ en wanneer? En hoe heeft het zijn weg gevonden naar het Egmontpact van 24 mei 1977 en vandaar naar de ‘tweede staats hervorming’? In sommige historische werken lijkt het alsof de bouwmeesters van het federale België de ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ slechts uit de staatsrechtelijke gereedschapskist hoefden te halen. Zo schrijft de driedelige *Nieuwe geschiedenis van België* over het Egmontpact: “De bevoegdheid van de cultuurraden – die ‘gemeenschapsraden’ zouden gaan heten – wordt verruimd tot de persoonsgebonden materies en de gewesten worden duidelijk afgebakend”¹⁷, en over de ‘tweede staats hervorming’: “Het principe dat de persoonsgebonden materies tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoren, wordt ingeschreven in de Grondwet, die daardoor de cultuurgemeenschappen omvormt tot volwaardige gemeenschappen en de cultuurraden tot volwaardige gemeenschapsraden.”¹⁸ Waar de ‘persoonsgebonden materies’ vandaan komen, verneemt de lezer niet. Een tweede voorbeeld: in het vorig jaar verschenen boek *Only in Belgium* staat over het Egmontpact: “De bestaande cultuurraden zouden vervangen worden door een Nederlandstalige, Franstalige en Duitstalige gemeenschapsraad en de culturele autonomie zou worden uitgebreid met de persoonsgebonden aangelegenheden”¹⁹, en over de ‘tweede staats hervorming’: “De gemeenschappen hadden in 1970 een zeker [sic] zeggenschap gekregen over cultuur en taalgebruik, maar in 1980 kwamen daar op vraag van de Vlaamse partijen een pak zaken bij. De zogenaamde ‘persoonsgebonden aangelegenheden’, namelijk aspecten van gezondheidsbeleid en bijstand aan personen.”²⁰ Op de herkomst en de betekenis ervan wordt niet ingegaan.

Ook Rolf Falter loopt in zijn recente *ambitieuze nieuwe geschiedenis van België*, waarin “de splijtzwam tussen Vlamingen en Franstaligen [centraal staat]”, nogal achteloos aan het institutioneel sleutelmoment voorbij. Aan de mededeling, over de ‘tweede staats hervorming’: “De gemeenschappen kregen de zogenaamde ‘persoonsgebonden materies’ erbij, vooral in de welzijnssector, zoals het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen, en het kindweldzijn”, voegt hij wel toe dat, “althans volgens J.L. Dehaene”, men “zo ook het beeld [wilde] creëren van sterkere gemeenschappen in de eeuwige discussie over federalisme met twee of met drie”.²¹ In de verwijzende voetnoot naar diens *Memoires* schrijft hij dat Dehaene opmerkt dat in het staats hervormingsconcept van 1970 de persoonsgebonden materies gewestelijke bevoegdheden waren.²² De opmerking is in die zin juist, dat ‘gezins- en demografische politiek’ en ‘hygiëne en volksgezondheid’ in de lijst stonden van beleidszaken die volgens de ‘Werkgroep der 28’ voor decentralisatie

17 V. Dujardin e.a., *Nieuwe geschiedenis van België, III 1950-heden*, Tielt, 2009, p. 1705.

18 V. Dujardin e.a., *Nieuwe geschiedenis* [...], p. 1711.

19 N. Bouteca, *Only in Belgium. Een geschiedenis van de Belgische staats hervormingen*, Antwerpen, 2024, p. 112.

20 N. Bouteca, *Only in Belgium* [...], p. 141.

21 R. Falter, *Het verdeelde land. België 1830-2025*, Tielt, 2025, p. 429.

22 R. Falter, *Het verdeelde land* [...], p. 664.

en “gedifferentieerd streekbeleid” in aanmerking kwamen. Ze doet wel anachronistisch aan omdat er ten tijde van de ‘eerste staatshervorming’ van een onderscheid tussen persoons- en plaatsgebonden aangelegenheden nog geen sprake was. Overigens gaat ook Dehaene in zijn memoires niet op de wordingsgeschiedenis van het begrippenpaar in.²³ Dat is eveneens het geval bij de twee andere Vlaamse christendemocraten die in de jaren 1970-1980 een eersterangsrol speelden in het staatshervormingsproces, Leo Tindemans (Gemeenschapspact) en Wilfried Martens (Gemeenschapspact en ‘tweede staatshervorming’).²⁴

Natuurlijk bestonden er al vóór het Egmontpact en de ‘tweede staatshervorming’ persoonsgebonden beleidszaken. En vanzelfsprekend zijn er in elke staat, of het nu van het federale dan wel van het unitaire type is, persoonsgebonden beleidsmateries. Maar het juridische, zelfs grondwettelijke begrip ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ is *made in Belgium* en exclusief Belgisch. Het is opgedoken en heeft ingang gevonden in de context van de verbouwing van België van unitaire tot federale staat. Voordien was het in het staatsrecht en in de federale theorie niet bekend. En tot op vandaag is België de enige van de wereldwijd zowat dertig federale staten waar het concept ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ grondwettelijke rang heeft en een determinant van de federale staatsordening is.²⁵ Het hangt er onlosmakelijk mee samen dat België ‘s werelds enige federale staat is met twee types van deelstaten – de gemeenschappen en de gewesten – die ieder het volledig grondgebied omvatten en elkaar dus overlappen. Beide hebben exclusieve bevoegdheden, maar het grondgebied waarop

23 J.-L. Dehaene, *Memoires*, Kessel-Lo, 2012.

24 L. Tindemans, *De memoires. Gedreven door een overtuiging*, Tielt, 2002; W. Martens, *De Memoires. Luctor et emergo*, Tielt, 2006.

25 Ten tijde van de ‘tweede staatshervorming’ suggereerde een niet bij name genoemde senator in de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet dat “de grondwet van Cyprus van 1960, die nooit gewerkt heeft (...) de inspiratiebron [schijnt te zijn geweest] van deze staatslieden die de persoonsgebonden materies hebben uitgevonden”, *Parl. St., Senaat, 434/2 (1979-1980)*, p. 30. De grondwet van 16 augustus 1960 van de die dag onafhankelijk geworden Republiek Cyprus bepaalt dat de Griekse en de Turkse gemeenschap elk een eigen Gemeenschapskamer verkiezen die voor de leden van haar gemeenschap, waar ze ook wonen, bevoegd is voor de godsdienstige, pedagogische, onderwijs-, culturele en persoonsrechtelijke aangelegenheden. De Cypriotische grondwettelijke regeling, die overigens door de burgeroorlog die in december 1963 uitbrak heel snel in elkaar is gestuikt, is evenwel niet met de Belgische vergelijkbaar. In Cyprus ging het om personeel federalisme: de Gemeenschapskamers waren niet bevoegd op een bepaald grondgebied, maar voor een bepaalde gemeenschap van personen. In België is het federalisme territoriaal: niet alleen de gewesten zijn slechts op een bepaald grondgebied bevoegd, ook de gemeenschappen zijn dat. Bovendien is, zoals eerste minister Martens in zijn repliek op de betrokken senator zei, de regeling in Brussel in feite niet persoonsgebonden, aangezien de decreten van de Nederlandse (nu: Vlaamse) en de Franse Gemeenschap er enkel toepasselijk zijn op de eentalige instellingen en niet op personen. De persoonsgebonden aangelegenheden liggen “in de sfeer van personen”, zei Martens, maar het gaat “in geen geval om een persoonsgebonden wetgeving. (...) Het is een territoriale wetgeving in het Nederlandse en het Franse taalgebied en in het hoofdstedelijk gebied is ze enkel van toepassing op ééntalige instellingen”, *Parl. St., Senaat, 434/2 (1979-1980)*, p. 50.

ze die uitoefenen is niet exclusief. Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden moet een gewest een bepaald grondgebied delen met een gemeenschap, en omgekeerd. Daardoor valt elke inwoner van België, waar hij of zij ook woont, in het bevoegdheidsgebied van een gemeenschap én een gewest.²⁶

SPOREN IN VERSCHILLENDE RICHTINGEN

Wie, waar en wanneer is, tussen de zomer van 1974 (voorbereidende gewestvorming) en de lente van 1977 (Egmontpact), op het idee gekomen de (potentiële) gewestbevoegdheden te onderscheiden in plaatsgebonden en persoonsgebonden zaken, de eerste bij de gewesten te houden en de tweede aan de gemeenschappen toe te wijzen? De parlementaire stukken met betrekking tot het Egmontpact geven geen antwoord op die vraag. In de 'memorie van toelichting' van wetsontwerp-461 staat enkel dat sinds de installatie van de Cultuurraden (1 december 1971) de wil was gegroeid "om de bevoegdheden die in 1970 aan de Cultuurraden van de Nederlandse Cultuurgemeenschap en van de Franse Cultuurgemeenschap waren toegewezen, uit te breiden tot andere aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden. Deze wil leidde tot een politiek akkoord om bepaalde 'persoonsgebonden aangelegenheden', zoals men ze ging noemen, toe te voegen aan de lijst van de culturele aangelegenheden in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 opgesomd."²⁷ Verder heet het dat "naar aanleiding van de uitvoering van de voorbereidende gewestvorming (...) van sommige aangelegenheden het 'persoonsgebonden' karakter duidelijk [is] geworden."²⁸ Tijdens de bespreking van wetsontwerp-461 in de daartoe opgerichte bijzondere Kamercommissie is er, althans volgens het verslag, niets gezegd over de genese van de 'persoonsgebonden aangelegenheden'.²⁹

²⁶ J. Faniel e.a., *La Belgique, un État fédéral singulier*, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr. 2500, 2021, p. 38 en pp. 112-113. Op de regel dat federale staten maar één type van deelstaat hebben, vormt volgens de auteurs de in 1992 tot stand gekomen Russische Federatie eveneens een uitzondering. Daar zijn er zes deelstaattypes met verschillende bevoegdheden: republiek, oblast (gebied), autonome oblast, kraj (regio), okroug (district) en federale stad. Ze voegen daar wel aan toe dat de situatie niet helemaal vergelijkbaar is met de Belgische omdat elke deelstaat van de Russische Federatie een eigen grondgebied heeft, terwijl in België op één en hetzelfde grondgebied een gemeenschap en een gewest bevoegd zijn. Ook in Spanje, dat evenwel niet algemeen (ook niet door Faniel c.s.) als federale staat wordt erkend, maakt de Grondwet een onderscheid tussen twee vormen van "Comunidades Autónomas": de "nacionalidades" en de "regiones", maar die hebben eveneens en anders dan in België ieder een eigen grondgebied.

²⁷ Parl. St., Kamer, 461/1 (1977-1978), p. 28.

²⁸ Parl. St., Kamer, 461/1 (1977-1978), p. 29.

²⁹ Parl. St., Kamer, 461/2 (1977-1978). De bijzondere Kamercommissie keurde op 26 september 1978 het wetsontwerp in tweede lezing goed. Bij het ontslag van de regering-Tindemans IV op 11 oktober 1978 was het commissieverslag klaar, maar nog niet goedgekeurd. Een genummerde, ongedateerde en niet verbeterde drukproef bevindt zich in het archief van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (inventarisnummer 25777). Met dank aan de griffier voor de toestemming het niet-officiële verslag te mogen raadplegen.

De 'memorie van toelichting' en de verslagen van de bespreking in de Kamer- en de Senaatscommissie van het wetsontwerp dat de bovenvermelde wet van 5 juli 1979 is geworden – de wet waarin enkele persoonsgebonden beleidszaken voor het eerst als gemeenschapsbevoegdheid zijn gecatalogeerd –, maken evenmin gewag van de oorsprong van het concept.³⁰ Wat de 'tweede staats hervorming' betreft, geldt hetzelfde voor de parlementaire stukken over het ontwerp tot herziening van grondwetsartikel 59bis GW³¹ en het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen.³²

In contemporaine en latere publicaties over de staats hervorming zijn wel sporen naar de oorsprong van 'persoonsgebonden aangelegenheden' te vinden, maar die wijzen niet allemaal in dezelfde richting.

André Alen en Piet Van Speybroeck komen in hun met feiten en teksten nochtans rijkelijk gedocumenteerd overzicht van de *“zeer vruchtbare periode na de wet op de voorbereidende gewestvorming tot en met het als historisch gekwalificeerde Egmontpact”*³³ niet verder dan dat *“in de loop van de jaren zeventig de gedachte veld [wint] om de bescherming van de Vlamingen te Brussel vooral te laten verlopen op twee nieuwe terreinen: 1° De uitbreiding van de culturele materies tot de persoonsgebonden materies, te behandelen in de schoot van twee Gemeenschapsraden, de nederlandstalige en de franstalige gemeenschap. (...)”*. Ze noteren ook dat er van Vlaamse zijde steeds meer op gewezen werd *“dat in de categorie van gewestelijke of gewestelijk te maken materies een fundamenteel onderscheid kan gemaakt worden tussen 'bodem'-gebonden en 'persoons'-gebonden aangelegenheden”* en een consensus was gegroeid dat die laatste *“in de schoot van twee cultuur- of gemeenschapsraden behandeld moesten worden”*.³⁴

Jacques Brassinne, als auteur van verschillende nummers van de *Courrier hebdomadaire du CRISP* een belangrijk chroniqueur van de Belgische politiek, wijdde in 1980 een volledig cahier aan de gemeenschapsbevoegdheden. Hij houdt het daarin bij de vage mededeling: *“L'élargissement des compétences des conseils culturels au cours de la négociation du Pacte d'Egmont-Stuyvenberg donna naissance à la notion de 'matières personnalisables”*, en: *“C'est au cours des négociations qui précédèrent la signature du Pacte d'Egmont le 24 mai 1977, que les matières personnalisables firent pour la première fois leur apparition à ce niveau du débat (elles faisaient auparavant l'objet de revendications des mouvements flamands)”*.³⁵

30 Wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, Parl. St., Kamer, 76/1 en 76/8 (BZ 1979); Parl. St., Senaat, 159/2 (BZ 1979).

31 Parl. St., Senaat 100/13 en 100/27 (1979-1980); Parl. St., Kamer, 10-5/4 (BZ 1979).

32 Parl. St., Senaat, 434/1 en 434/2 (1979-1980); Parl. St., Kamer, 627/10 (1979-1980).

33 A. Alen & P. Van Speybroeck, De Belgische Staats hervorming van 1974 tot het Gemeenschapspact, in: CEPESS-DOCUMENTEN, jg. 16, 1977, nr. 5-6, p. 3.

34 A. Alen & P. Van Speybroeck, De Belgische [...], pp. 36-37.

35 J. Brassinne, Les matières “culturelles” + les matières “personnalisables” = les matières

Een link naar “*revendications des mouvements flamands*” legt Marc Platel, toenmalig Wetstraatverslaggever van de BRTN-radio, in het journalistieke verslag van de Egmontpactperiode *De prinsen van Stuyvenberg: “De uitdrukking ‘persoonsgebonden materies’ kreeg pas gestalte op het congres van de Brusselse Vlamingen in 1975”*.³⁶ In de door hem aangevulde, vijfde editie van ‘Luykx’ (1985) verduidelijkt Platel: “*De idee ‘persoonsgebonden materies’ was vooral ontstaan in kringen van de Vlaamse Brusselaars, die in 1975 een eerste algemeen congres hielden. Op dat congres was men na een lange en vrij intense voorbereiding binnen alle geledingen van het Vlaams socio-cultureel leven in de hoofdstad tot een globaal voorstel gekomen inzake de oplossing van het Brusselse probleem, onder meer met de invoering van de ‘persoonsgebonden materies.’*”³⁷ In 2004 herhaalde hij dat het voorstel “*voor het eerst concreet geformuleerd [werd] tijdens het eerste Congres van de Brusselse Vlamingen in juni 1975*”.³⁸

Ook voor andere auteurs is “*het idee van de persoonsgebonden aangelegenheden (...) ontstaan in de Vlaams-Brusselse samenleving*” (Nico Jacquemin en Mark Van den Wijngaert³⁹) of “*naar verluidt ontstaan bij de voorbereiding van het congres van de Brusselse Vlamingen, dat plaatsvond op 14 juni 1975*” (Steven Vansteenkiste⁴⁰). In een voetnoot geeft Vansteenkiste als bron het verslag van 22 maart 1985 van de ‘Commissie van advies over de persoonsgebonden aangelegenheden’. Die zogenaamde commissie-Rimanque was op 9 januari 1985 opgericht door de Vlaamse regering om haar te adviseren over de draagwijdte van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in persoonsgebonden aangelegenheden.⁴¹ In haar adviesrapport schrijft ze: “*Persoonsgebonden aangelegenheden is een begrip dat ontstaan lijkt te zijn bij de voorbereiding van het congres van de Brusselse Vlamingen, dat doorgang vond op 14 juni 1975*”. Ze verwijst daarvoor in een voetnoot naar “*de heer Weckx in de Kamer op 3 juli 1980, Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 2302*”.⁴² Volgens de *Parlementaire Handelingen*, zoals het integrale verslag van de plenumvergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers tot 2000 heette,

“communautaires”? (I), in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr. 889, 1980, p. 3 respectievelijk p. 20.

36 M. Platel, *De prinsen van Stuyvenberg. Historische beslissing of vergissing?*, Leuven, 1979, p. 46.

37 T. Luykx & M. Platel, *Politieke geschiedenis van België*, Antwerpen, 1985, p. 699.

38 M. Platel, *Communautaire geschiedenis van België. Van 1830 tot vandaag*, Leuven, 2004, p. 186.

39 N. Jacquemin & M. Van den Wijngaert, *O dierbaar België. Ontstaan en structuur van de federale staat*, Antwerpen, 1996, p. 31.

40 S. Vansteenkiste, *De notie ‘persoonsgebonden aangelegenheden’*, in: B. Seutin & G. Van Haegendoren (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, 2017, p. 195.

41 De commissie was opgericht nadat het Overlegcomité op 8 januari 1985 geen oplossing had gevonden voor een slepend bevoegdheidsconflict tussen de nationale regering enerzijds en de Vlaamse en de Franse gemeenschapsregering anderzijds over de bijzondere jeugdbijstand. De commissie werd voorgezeten door Karel Rimanque (hoogleraar staatsrecht aan de Universitaire Instelling Antwerpen); de andere leden waren Ernest De Bock (advocaat), Lieven Dupont (hoogleraar strafrecht aan de Katholieke Universiteit Leuven), Leo Neels (hoogleraar mediarecht aan de Katholieke Universiteit Leuven en Universiteit Antwerpen) en Herman Van Impe (hoogleraar staatsrecht aan de Vrije Universiteit Brussel).

42 *Parl. St., Vlaamse Raad*, 312/1 (1984-1985), p. 6.

zei Hugo Weckx⁴³ op 3 juli 1980, bij de bespreking van de herziening van artikel 59bis GW, dat het begrip 'persoonsgebonden materies' is ontstaan "vanuit het congres van de Brusselse Vlamingen, dat voorbereid werd in 1974" en plaatsvond op 14 juni 1975. Het was "in de voorbereidende besprekingen, waaraan ik met andere leden van deze Kamer heb deelgenomen, dat men gekomen is tot de persoonsgebonden materies en getracht heeft er een aantal definities over te geven en zodoende de Brusselse ingewikkelde problematiek op te lossen".⁴⁴

Ook voor de digitale *Encyclopedie van de Vlaamse beweging* is "de notie 'persoonsgebonden' materies als uitbreiding van de omschrijving 'culturele bevoegdheden' [aan het eerste Congres van de Brusselse Vlamingen, 1975] verbonden."⁴⁵

Een heel ander geluid is te horen bij Vic Anciaux, die in de jaren 1970 en 1980 nauw bij het staats hervormingsproces betrokken is geweest.⁴⁶ In 2012 blikte hij, naar aanleiding van het 'Vlinderakkoord' van 11 oktober 2011 over de 'zesde staats hervorming', terug op de oprichting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en schreef: "Volksvertegenwoordiger François Perin van het Rassemblement Wallon (RW) vond het compromis tussen de wens van de Vlamingen tot erkenning van de 'twee Gemeenschappen' en de Franstalige eis tot oprichting van 'drie Gewesten'. Op zijn voorstel werd er een onderscheid gemaakt tussen de 'persoonsgebonden of gemeenschapsmateries' en de 'plaatsgebonden of gewestmateries'."⁴⁷

43 Hugo Weckx (1935-2024) was voorzitter (1972-1987) van de in 1972 in het kader van de 'eerste staats hervorming' geïnstalleerde Nederlandse Cultuurcommissie (NCC) die het Nederlandstalig onderwijs en cultuurleven in Brussel ondersteunde, Kamerlid (1977-1981 en 1987-1995) en senator (1981-1987) voor de CVP, en minister van (onder meer) Brusselse Aangelegenheden in de Vlaamse regering (1988-1995).

44 *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, p. 2302. Ook in het verslag d.d. 30 juni 1980 van de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet over de bespreking van de wijziging van artikel 3ter GW (vervanging van 'cultuurgemeenschappen' door 'gemeenschappen') staat: "De notie 'persoonsgebonden materies' is vrij recent, en zou volgens sommige bronnen ontsproten zijn aan het Congres van de Brusselse Vlamingen van 14 juni 1975. Zij werd voor de eerste maal toegepast in de overgangsfase van de staats hervorming", *Parl. St.*, Kamer, 10-2/4 (BZ 1979), p. 9. Weckx was verslaggever van de commissiebesprekingen, samen met Jean-Claude van Cauwenberghe (PS).

45 A. Mares, *Congressen van Brusselse Vlamingen*, 2023, op: <https://encyclopedievlaamsebeweging.be/>.

46 Vic Anciaux (1931-2023) was Kamerlid (1965-1995), voorzitter van de Volksunie-Kamerfractie (1975-1977), voorzitter van de Volksunie (1979-1986), staatssecretaris voor Nederlandse Cultuur en voor Sociale Zaken in de regeringen-Tindemans IV en -Vanden Boeynants II (1977-1979), en staatssecretaris in de Brusselse gewestregering (1989-1997).

47 V. Anciaux, *Het nieuwe België en zijn hoofdstad*, in: *Samenleving & Politiek*, jg. 19, 2012, nr. 4, p. 7.

‘AL OF NIET BESTAANDE VADERSCHAPPEN’

Kennelijk had geen van die auteurs kennis van wat Herman Todts⁴⁸ al in 1977 schreef in het liber amicorum aangeboden aan Robert Vandekerckhove ter gelegenheid van diens zestigste verjaardag.⁴⁹ Na de totstandkoming van de ‘voorbereidende gewestvorming’, op zoek “naar een weg naar de definitieve gewestvorming”, installeerde minister Vandekerckhove midden september 1974 “een officiële werkgroep” waarin hij “de thans verworven idee van de persoonsgebonden materies lanceerde en samen met zijn kabinetsleden er ook inhoud aan gaf”. Todts voegde daaraan toe: “Verkeerdelijk wordt door sommigen voorgehouden dat de eer toekomt aan het kongres der Vlaamse Brusselaars van juni 1975”.⁵⁰ In de aanname dat het liber amicorum een beperkte oplage en verspreiding had, is het te begrijpen dat die informatie weinig gelezen en bekend was. Dat kan echter niet gelden voor het vijf jaar later verschenen vijfde deel van de kroniekreeks *Hoop en wanhoop der Vlaamsgezinden*. Daarin schrijft Todts dat “in september 1974 reeds door minister R. Vandekerckhove de idee van de persoonsgebonden materies [werd] gelanceerd, een idee die aan Vlaamse zijde vrij vlug doordrong”.⁵¹ Ruim tweehonderd bladzijden verder in het boek herhaalt hij: “Het idee van de persoonsgebonden materies, in het najaar van 1974 door hem [Vandekerckhove] in een beperkte werkgroep gelanceerd, werd aan Vlaamse zijde onmiddellijk geaccepteerd. Op het Congres van de Brusselse Vlamingen in 1975 kreeg de idee reeds een open doekje.”⁵²

Toch zijn er enkele auteurs die de geschriften van Todts wel kennen. Met *Hoop en wanhoop* als bronreferentie schreef Jan Velaers in 1995: “In het najaar van 1974 lanceerde Vandekerckhove de idee van de ‘persoonsgebonden’ aangelegenheden (...). Op het congres van de Brusselse Vlamingen in 1975 werd deze idee sterk toegejuicht.”⁵³ Lieven Saerens verwijst in de biografische schets in de door hem opgestelde, ongedateerde inventaris van het archief van Vandekerckhove naar de bijdrage van Todts in het liber amicorum om de oprichting van de werkgroep te melden en mee te delen: “In deze werk-

48 Herman Todts (1921-1993) is vooral bekend als chroniqueur van de naoorlogse Vlaamse beweging. Hij was van juni 1974 tot juni 1977 adviseur op het kabinet van minister voor Hervorming der Instellingen Robert Vandekerckhove (CVP), zie J. Bertels, *Herman Todts*, 2023, op: <https://encyclopedievlaamsebeweging.be/>.

49 Robert Vandekerckhove, Brussel, 1977. Vandekerckhove (1917-1980) heeft als jong advocaat in 1945 mee de Christelijke Volkspartij (CVP) opgericht en leidde er sinds 1963 de Vlaamse vleugel van. Toen die in april 1969 een autonome partij werd, was hij er tot 1971 de eerste voorzitter van. Vandekerckhove was van 1958 tot zijn dood in 1980 gecoöpteerd senator, sinds 1977 ook voorzitter van de Senaat, en van 1971 tot 1974 de eerste voorzitter van de Nederlandse Cultuurraad. Hij was minister voor Hervorming der Instellingen in de regeringen-Tindemans II (samen met François Perin aan Franstalige zijde) en -Tindemans III (maart-juni 1977).

50 H. Todts, *Een portret*, in: *Robert Vandekerckhove* [...], pp. 30-31.

51 H. Todts, *Hoop en wanhoop der Vlaamsgezinden*, deel V. *Onomkeerbaar en voorlopig*, Leuven, 1982, p. 82.

52 H. Todts, *Hoop en wanhoop* [...], pp. 319-320.

53 J. Velaers, *De beste krachten van een generatie. De CVP tegenover de staatsvorming (1968-1995)*, in: W. Dewachter e.a. (red.), *Tussen Staat en Maatschappij 1945|1995 Christen-Democratie in België*, Tielt, 1995, p. 396.



^ Robert Vandekerckhove, s.d.. [ADV, VFC 542]

groep lanceerde Robert Vandekerckhove de idee van de ‘persoonsgebonden materies’, ter bescherming van de Brusselse Vlamingen”.⁵⁴ Herwig De Lannoy, ten slotte, noteert in het herwerkte lemma ‘Robert Vandekerckhove’ in de digitale *Encyclopedie van de Vlaamse beweging*: “Hij lanceerde het idee van de persoonsgebonden aangelegenheden, waarbij de bevoegdheden van de cultuurgemeenschappen uitgebreid werden met aspecten van het op personen betrokken gezondheids- en welzijnsbeleid, zoals jeugdbescherming, zorg voor personen met een beperking en ouderenzorg en waardoor Vlaanderen meer kon doen voor de Vlamingen in Brussel”.⁵⁵

Naast de publicaties van Todts is er een tweede spoor dat naar Vandekerckhove leidt. Opmerkelijk, zelfs onbegrijpelijk is dat de commissie-Rimanque het niet vermeldt in haar hierboven genoemd adviesverslag van 22 maart 1985. Aan de geciteerde verwijzing in een voetnoot naar de verklaring van Weckx in Kamer van Volksvertegenwoordigers voegde ze toe: “zie nochtans ook Minister Vanderpoorten over de meervoudige opeising van het vaderschap in de Senaat op 26 juni 1980, *Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 2014*”⁵⁶, zonder daar nader op in te gaan. Tijdens de debatten over de herziening van artikel 59bis GW in de plenumvergadering van de Senaat, zei minister van Justitie en Institutionele Hervormingen Herman Vanderpoorten (PVV) inderdaad dat hij “in de commissie” vernomen had dat er “nopens het begrip en de term ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ verschillende al of niet bestaande vaderschappen zouden worden opgeëist”.⁵⁷ Vanderpoorten doelt op de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet, maar in het (synthetisch) verslag van de bespreking van de herziening van grondwetsartikel 59bis in die commissie is over “al of niet bestaande vaderschappen” niets terug te vinden.⁵⁸ In diezelfde plenumvergadering van 26 juni 1980 – en dat is het tweede spoor naar Vandekerckhove – zei senator Louis Walt Niel (PVV) over ‘persoonsgebonden aangelegenheden’: “In feite werd dit begrip – mede onder invloed van onze betreunde [Senaats]voorzitter Robert Vandekerckhove – geboren tijdens de bespreking van de speciale parlementaire werkgroep opgericht onder de regering-Tindemans I”.⁵⁹ Het is een raadsel waarom de commissie-Rimanque wel de verklaring van Vanderpoorten aanhaalt, maar niet die van Walt Niel, hoewel Vanderpoorten zelf, voor hij het over de “vaderschappen” heeft, zijn partijgenoot vernoemt en dankt omdat hij “de bepaling in herinnering heeft gebracht, die enkele jaren geleden reeds over die aangelegenheid werd verstrekt”.

54 Inventaris van het archief van Robert Vandekerckhove 1917-1980, KADOC Reeks inventarissen en repertoria, nr. 44, op: <https://kadoc.kuleuven.be/db/inv/698.pdf>. Saerens noemt verkeerdelijk M.(ichiel) Vandekerckhove als auteur van de bijdrage van Todts.

55 H. De Lannoy, *Robert Vandekerckhove*, 2023, op: <https://encyclopedievlaamsebeweging.be/>. Bij de opgegeven literatuur staat zowel het liber amicorum *Robert Vandekerckhove* als de biografische schets van Saerens vermeld. Voor die schets is niet verwezen naar de KADOC-inventaris maar naar ODIS, waar in het artikel evenwel de voetnootreferenties ontbreken en Saerens niet als auteur is vernoemd.

56 *Parl. St., Vlaamse Raad, 312/1 (1984-1985)*, p. 6.

57 *Parl. Hand., Senaat, 1979-1980*, p. 2014. Ook voor het volgende citaat van Vanderpoorten.

58 *Parl. St., Senaat, 100/27 (B.Z. 1979)*.

59 *Parl. Hand., Senaat, 1979-80*, p. 2004.

Waltniel had gesproken van nota's die "ter gelegenheid van de activiteiten van deze speciale commissie" waren opgesteld en gepreciseerd dat in een subcommissie "persoonsgebonden materies" omschreven werden als "die aangelegenheden, welke de burger rechtstreeks als persoon betreffen in zijn specifieke individualiteit, welke hem door levenswijze, cultuur en taal aan een gemeenschap bindt". De "speciale parlementaire werkgroep" of "speciale commissie" die Waltniel vernoemde, is de 'Commissie van 36' of 'Commissie voor de Dialoog der Gemeenschappen' waarin, onder de regering-Tindemans II⁶⁰, zesendertig Kamerleden en senatoren van de tien parlementspartijen van 30 november 1975 tot 3 maart 1976 een 'gemeenschapsdialoog' hebben gevoerd. Op haar werkzaamheden komen we verder terug, eerst exploreren we het spoor naar minister Vandekerckhove.

'WERKGROEP GEWESTVORMING'

Todts heeft zijn Vlaamsgezindheid en CVP-binding nooit onder stoelen of banken gestoken, ook niet als chroniqueur van de Vlaamse beweging en de Belgische politiek in zijn zesdelige boekenreeks *Hoop en wanhoop der Vlaamsgezinden* (1961-1988). Heeft hij de 'lancering' van "het idee van de persoonsgebonden aangelegenheden" terecht aan 'zijn' minister toegeschreven? Onderzoek van de archieven van Vandekerckhove, Todts en Alen⁶¹ die als 'technicus' verbonden was aan de "beperkte werkgroep" waarin Vandekerckhove zijn idee 'lanceerde', laat toe die vraag bevestigend te beantwoorden en maakt het mogelijk de genese en ontwikkeling van het concept 'persoonsgebonden aangelegenheden' te reconstrueren.⁶²

In een door hem ondertekende brief op datum van 30 juli 1974, twee dagen voor de afkondiging van de wet op de 'voorbereidende gewestvorming', formuleerde minister Vandekerckhove het verzoek deel te nemen aan een "studiegroep verbonden aan het kabinet belast met de voorbereiding van de definitieve gewestvorming".⁶³ Naar wie de brief is verstuurd, is niet bekend. Een lijst van geadresseerden hebben we niet gevonden, wel het schriftelijke positieve antwoord van (enkel) Gustaaf Baeteman en Jozef Laurens

60 En niet Tindemans I, zoals Waltniel zei. Hij maakte niet het onderscheid tussen de minderheidsregering-Tindemans I en de meerderheidsregering-Tindemans II (zie voetnoot 7).

61 André Alen (1950), al genoemd als auteur (zie voetnoot 33), was toen assistent van prof. Jan De Meyer aan de afdeling Publiekrecht van de rechtsfaculteit van de Katholieke Universiteit Leuven. Later was hij onder meer docent en hoogleraar aan de Universiteit Gent (1984-1994), docent en hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven (1986-2015), kabinetschef van minister van Institutionele Hervormingen Jean-Luc Dehaene (1981-1984) en van eerste minister Wilfried Martens (1984-1987), secretaris van de Ministerraad (1985-1992) en rechter en voorzitter in het Grandwettelijk Hof (2001-2020).

62 Voor het archief van Vandekerckhove (ARV), zie voetnoot 4. Het archief van Todts (voortaan: AHT), code BE/868670/81, bevindt zich in het ADVN (Antwerpen). Het Rijksarchief (Brussel) bewaart het archief van Alen (voortaan: AAA), code BE-A510/ I 404.

63 ARV, 226/2.

(Jos) Custers.⁶⁴ De verslagen van de vergaderingen van de “studiegroep” bevestigen en preciseren de samenstelling die Todts meedeelt in zijn artikel in het *liber amicorum*.⁶⁵ De ‘Werkgroep gewestvorming’, zoals de “studiegroep” naderhand genoemd werd, werd voorgezeten door Michiel Vandekerckhove.⁶⁶ Van in het begin (17 september 1974) maakten er, naast Baeteman en Custers, in alfabetische orde deel van uit: Yvette Bützler, Frans De Pauw, Willy Desayere, Sylvain Plasschaert en Paul Vermeulen.⁶⁷ Op 6 december werd de werkgroep uitgebreid met William Lambrechts, Silvain Loccufier en Karel Rimanque.⁶⁸ Vanaf 20 december nam Alen, zoals gezegd als ‘technicus’, aan de werkzaamheden deel en verzorgde hij de notulering (voordien nam een medewerkster van het kabinet het secretariaat waar). Ten slotte woonde sinds 17 januari 1975 ook Olivier Vanneste de vergaderingen bij.⁶⁹ Het valt op dat de werkgroep (partij)politiek pluralistisch was samengesteld: Alen, Custers, Plasschaert, Rimanque en O. Vanneste waren van CVP-strekking; Baeteman, Y. Bützler-Vanneste en Lambrechts behoorden tot de liberale familie; De Pauw, Loccufier en Vermeulen waren van socialistische obediëntie; Desayere werkte mee met de studiedienst van de Volksunie en werd in 1977 voor die partij tot Kamerlid verkozen. Van het kabinet-Vandekerckhove namen kabinetschef Fernand Debaedts, de adjunct-kabinetschefs Louis Paul Suetens en Georges Curvelt, en adviseur Herman Todts aan de werkzaamheden deel.⁷⁰ Een andere advi-

64 ARV, 225/2: antwoordbrieven van Custers d.d. 7 augustus en van Baeteman d.d. 9 augustus 1974. G. Baeteman (1928-2010) was toen staatsraad en buitengewoon hoogleraar aan de rechts-faculteit van de Vrije Universiteit Brussel. J.L. Custers (1904-1982) was op dat ogenblik advocaat aan het hof van beroep van Brussel; hij was eerder senator voor de CVP (1949-1971) en minister van Volksgezondheid en van het Gezin (1961-1965) geweest.

65 H. Todts, *Een portret* [...], p. 30. De verslagen van de vergaderingen van de werkgroep, die bijna elke week bijeenkwam, telkens op vrijdag, bevonden zich in AHT (D20177-2/1) en AAA (I 404-1). Wanneer we uit het verslag van een bepaalde vergadering citeren, verwijzen we niet meer naar de archiefplaatsen.

66 M. Vandekerckhove (1909-2003), geen familie van de minister, was sinds 1970 voorzitter van de rechtbank van koophandel in Kortrijk. Na de Tweede Wereldoorlog had hij meegewerkt aan de stichting van de CVP. Bij hem had Robert Vandekerckhove als advocaat aan de balie van Kortrijk stage gedaan.

67 Y. Bützler-Vanneste (1935-2010) was advocaat en voorzitter van het Willemsfonds in de Brusselse agglomeratie; Fr. Depauw (1929-2006) was hoogleraar internationaal recht aan de Vrije Universiteit Brussel; W. Desayere (1942-2018) was docent aan de Economische Hogeschool Limburg; S. Plasschaert (1929) was hoogleraar financiële economie aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen en de Katholieke Universiteit Leuven; P. Vermeulen (1921-2002) was staatsraad en buitengewoon hoogleraar staatsrecht aan de Vrije Universiteit Brussel.

68 W. Lambrechts (1935-2003) was op dat ogenblik docent bestuursrecht aan de Universitaire Instelling Antwerpen; S. Loccufier (1934) was hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit Brussel; K. Rimanque (1942-2008) was hoogleraar staatsrecht aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

69 O. Vanneste (1930-2014) was beheerder-directeur van de Westvlaamse Economische Raad (WER) en het Westvlaams Economisch Studie bureau (WES), en docent aan de Katholieke Universiteit Leuven – Afdeling Kortrijk; in 1979 werd hij benoemd tot gouverneur van de provincie West-Vlaanderen.

70 F. Debaedts (1923-2015) was toen eerste auditeur bij de Raad van State en docent aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen; L.P. Suetens (1936-1996) was hoogleraar admi-

seur, Jan Gijssels die, zoals we verder zullen zien, een belangrijk aandeel heeft gehad in de ontwikkeling van het concept 'persoonsgebonden aangelegenheden', was enkel op de eerste werkvergadering (27 september 1974) aanwezig. Uit het verslag van die vergadering blijkt dat met de leden van de werkgroep een contract was gesloten, waarin sprake was van "geheimhouding". Op vraag van Bützler-Vanneste verduidelijkten kabinetsleden "dat zulks betekent dat geen misbruik mag gemaakt worden van confidentiële informatie waarover men via de Werkgroep zou beschikken".

‘VEEL INTERESSE’ VOOR ‘PERSONALISEERBARE ZAKEN’

De installatie van de werkgroep had plaats op 17 september 1974 in het Astoriahotel in de Koningsstraat in Brussel, een etablissement waar politici graag plachten te vergaderen, persconferenties te houden en te banketteren – ook de installatievergadering besloot met een diner.⁷¹ Minister Vandekerckhove hield een toespraak, niet om de aanwezigen "enigerlei raadgeving te verstrekken", wel om "bondige mededeling [te doen] van mijn ervaring als lid van de Ronde-Tafelconferentie⁷², als lid van de groep van de 28, als lid van de Senaatscommissie voor de Grondwetsherziening (207 vergaderingen), als oud-voorzitter van [de CVP] en van de Nederlandse Cultuurraad".⁷³ De "mededeling" bestond vooral uit beschouwingen over "hoe men kan regionaliseren, eerder dan wat men zou regionaliseren". De toespraak eindigde met enkele reflecties over 'Brussel'. Vandekerckhove zei dat aanvaard wordt dat Brussel een derde gewest is, dat over de grenzen ervan "niet verder te discussiëren valt" en dat "de Brusselse gewestraad – tweeledig opgebouwd – allicht [kan] samen vallen met de agglomeratieraad, wat een vereenvoudiging zou betekenen". Hij besloot zijn beschouwingen over 'Brussel' aldus: "Men kan eraan toevoegen dat personaliseerbare zaken zouden geregeld worden naar gelang de aard van de zaken, door de Cultuurraad of door de corresponderende afdeling van de Gewestraad. De gemeenschappelijke zaken zouden door de samenwerkende afdelingen van de Gewestraad te Brussel worden geregeld."

De toespraak is het eerste en oudste ons bekende document waarin van 'personaliseerbare zaken' sprake is. Wat ze inhouden, zegt Vandekerckhove niet. Hij beperkt

nistratief recht en staatsrecht aan de Katholieke Universiteit Leuven; G. Ceurvelt (1923-2001) was als inspecteur-generaal van Financiën naar het kabinet gedetacheerd en sinds 1965 burgemeester (CVP) van de gemeente Sint-Amands.

⁷¹ AHT, D20181 (1/1-6): overzicht kabinetsactiviteiten, s.d.

⁷² Gebruikelijke benaming van de 'Commissie voor de Hervorming van de Instellingen' waarin, onder de regering-Lefèvre (CVP-BSP; april 1961-juli 1965), van 14 januari tot 22 december 1964 aanvankelijk vierentwintig en vanaf oktober twaalf vertegenwoordigers van de CVP, de BSP en de PVV een herziening van de Grondwet voorbereidden. In januari 1965 weigerde de PVV de besluiten waarover de onderhandelaars het eens waren geworden goed te keuren. Het CVP-BSP-Rondetafelakkoord van 26 januari 1965 voorzag in onder meer de grondwettelijke indeling van België in taalgebieden, cultuurautonomie, economische decentralisatie en de invoering van een parlementaire alarmbelprocedure.

⁷³ AAA, I 404-1 en ARV, 256: typoscript van de toespraak.

zich tot de suggestie de 'personaliseerbare zaken' in het Brusselse Gewest niet te laten regelen door de (op te richten 'definitieve') gewestraad, waarin de Vlamingen in de minderheid zouden zijn, maar door, "naar gelang de aard van de zaken", hetzij de Nederlandse Cultuurraad, hetzij "de corresponderende afdeling van de Gewestraad", dit wil zeggen de Nederlandse taalgroep van de "tweeledig opgebouwd[e]" Brusselse Gewestraad.

Voor de leden van de werkgroep waren de 'personaliseerbare zaken' kennelijk een tot dan toe onbekend onderwerp. Tijdens de eerste werkvergadering (27 september), waarin van gedachten werd gewisseld over de ministeriële toespraak, bleek er met betrekking tot Brussel "veel interesse" te bestaan "voor de formule der zg. personaliseerbare zaken".⁷⁴ Bützler-Vanneste "vraagt wat men daar kan 'personaliseren' en werpt de zg. 'subnationaliteit' in het debat".⁷⁵ Nadat tijdens de vergadering van 4 oktober over de staatshervorming in het algemeen was gesproken, was er een week later (11 oktober) een "losse discussie over Brussel i.v.m. de culturele commissies, onderwijs, BRT-RTB, ziekenhuizen enz., vooral m.b.t. de vraag wat 'geografisch' en wat 'personaliseerbaar' is". Bützler-Vanneste kreeg de opdracht een nota op te stellen over de positie van de Vlamingen in Brussel.

In die nota, die zes weken later (22 november) werd besproken⁷⁶, schrijft Bützler-Vanneste, over de bevoegdheidsuitoefening in het Brusselse Gewest: "Gelet op het tweeledig statuut van het gewest Brussel moet ook bij de toewijzing van de bevoegdheden aan de politieke instellingen een onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheden *ratione materiae* (Franstaligen en Nederlandstaligen werken samen) en de bevoegdheden *ratione personae* (Franstaligen en Nederlandstaligen werken autonoom). De personaliseerbare zaken (...) moeten voorbehouden blijven aan een autonome N of F autoriteit (Gewestraad Vlaanderen, Gewestraad Wallonië met bijvoeging van de leden van de gewestraad Brussel die tot eigen cultuurgemeenschap behoren, NCC (...))."⁷⁷ Volgens de 'Synthesenota' van half december (zie voetnoot 74) opteerde Bützler-Vanneste in haar nota "voor een tweeledige structuur en een persoonlijk statuut met betrekking tot de personaliseerbare zaken (stelling van de minister) die best zouden beheerd worden door instellingen van de

74 AAA, I 404-1 en AHT, D20177 (2/1): ongedateerde "Synthesenota", opgesteld na negen vergaderingen, dit wil zeggen na de vergadering van 6 december, en goedgekeurd tijdens de vergadering van 20 december 1974.

75 Verslag van de vergadering van 27 september 1974. 'Subnationaliteit' betekent dat de inwoners van het Brusselse Gewest verplicht zouden worden een in principe onomkeerbare keuze te maken tussen ('lidmaatschap' van) de Nederlandstalige of de Franstalige gemeenschap om van de dienstverlening door die gemeenschap gebruik te kunnen maken.

76 In de voorgaande vergaderingen waren andere onderwerpen dan 'Brussel' behandeld; zo hield Lambrechts op 25 oktober een uiteenzetting over decentralisatie in Italië.

77 AHT, D20177 (1/3): nota "Brussel", s.d. Voor de regeling van persoonsgebonden aangelegenheden in het Brusselse Gewest zouden dus de Vlaamse en de Waalse Gewestraad uitgebreid worden met de Nederlandstalige respectievelijk Franstalige leden van de Brusselse Gewestraad. NCC = Nederlandse Cultuurcommissie (zie voetnoot 43).

eigen gemeenschap". Met "persoonlijk statuut" bedoelde ze dat de inwoners van het gewest een 'subnationaliteit' zouden moeten kiezen; in de vergadering van 22 november had ze gezegd de term 'persoonlijk statuut' te verkiezen omdat die "minder zwaar" is dan 'subnationaliteit'. Volgens het verslag van die vergadering aanvaardden alle aanwezigen "het criterium 'verzorging van personen' om tot een definitie te komen van 'personaliseerbare zaken' (...) waarover autonome nederlandstalige of francofone autoriteiten moeten bevoegd zijn". Bützler-Vanneste beloofde op basis van de bespreking een aanvullende nota te maken. Die werd samen met de oorspronkelijke nota op 6 december besproken en gaf aanleiding tot een tweede 'annexe'. In de tweede aanvullende nota stelt Bützler-Vanneste vast dat "inzake de Gewestraad Brussel" in de werkgroep "een tendens naar voor [komt] strekkend tot het aannemen van het onderscheid tussen personaliseerbare en niet personaliseerbare zaken zonder daaraan een persoonlijk statuut te verbinden".⁷⁸ De werkgroep koppelde een bevoegdheidsregeling van de 'persoonsgebonden aangelegenheden' in het Brusselse Gewest dus niet langer aan de invoering van subnationaliteit. Wel groeide in de vergadering van 20 december, tijdens dewelke de tweede 'annexe' besproken werd, "na enige discussie, een zekere consensus betreffende 'personaliseerbare materies' gekoppeld aan een zeker 'automatisme' (registers)". Op het toen besproken voorstel om, in plaats van de inwoners te verplichten te kiezen tussen een Vlaamse of Franstalige 'subnationaliteit', op een of andere manier "eigen Vlaamse volkingsregisters" aan te leggen, is nadien niet meer teruggekomen.

In de volgende vergadering, op 10 januari 1975, vond "de voorzitter dat het ogenblik gekomen is om de discussie over Brussel af te ronden". Hij "resumeert dan het bereikte resultaat na vier vergaderingen en verzoekt de heer Alen een juridische tekst te willen opstellen met het oog op een definitieve formulering der desiderata van de werkgroep". Alen beloofde zijn tekst tegen 1 februari, maar al in de vergadering van 17 januari werd zijn ongedateerde nota uitgedeeld. Daarin staat te lezen dat, wat "het onderscheid tussen personaliseerbare en niet-personaliseerbare materies en de invloed hiervan op het institutioneel kader" betreft, de werkgroep van oordeel is dat in het Brusselse Gewest de bevoegdheid voor de personaliseerbare materies "zou worden uitgeoefend door de gewestraden met toevoeging van leden van de Brusselse gewestraad".⁷⁹ Het zouden dus de Vlaamse Gewestraad en de Waalse Gewestraad zijn die, uitgebreid met Nederlandstalige respectievelijk Franstalige leden van de Brusselse Gewestraad, de persoonsgebonden aangelegenheden in Brussel zouden regelen.

Nadien is over Brussel en de personaliseerbare materies niet meer gesproken. De 'Werkgroep gewestvorming' hield haar laatste vergadering op 30 mei en ging uiteen zonder een samenvattend eindrapport op te stellen. Ze had bijna elke week "drie uren gespendeerd aan de gemeenschapsproblemen. Italiaanse modellen en Duitse,

— 78 AHT, D20177 (1/3): "Annexe 2 inzake het plan voor Brussel (na vergadering van 6/12/1974)".

79 AHT, D20177 (1/3): A. Alen, "Het institutioneel kader van het gewest Brussel in de context van een nieuwe regionalisering", s.d.

Quebeekaanse, Yougoslavische en Zwitserse voorbeelden werden er bestudeerd. De Brusselse problematiek werd er uitgediept. Terzake werd een indrukwekkende dokumentatie aangelegd. Toch slaagde de werkgroep er niet in konklusies te formuleren. Nochtans is achteraf gebleken dat hun werk niet nutteloos was”, schrijft Todts in 1976, want het is in die werkgroep “dat Vandekerckhove de thans verworven idee van de persoonsgebonden materies lanceerde en samen met zijn kabinetsleden er ook inhoud aan gaf”.⁸⁰

CONGRES VAN DE BRUSSELSE VLAMINGEN

Twee weken na de laatste vergadering bracht het eerste Congres van de Brusselse Vlamingen de ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ in de openbaarheid. Het begrip was nochtans al tijdens de vergaderperiode van de werkgroep in twee Vlaamse kranten opgedoken, maar het had toen weinig of geen aandacht gekregen. Aantoonbaar op basis van een achtergrondgesprek met minister Vandekerckhove, publiceerde Manu Ruys half november 1974 in *De Standaard* een korte artikelenreeks over de staatshervorming. Nadat hij op 13 november uit de ministeriële toespraak op de installatievergadering van de ‘Werkgroep gewestvorming’ had geciteerd, schreef hij op 14 november dat de vrees voor federalisme met drie deelstaten “[ook] verklaart waarom sommige Vlamingen, die voor een tweeledig federalisme opkomen, thans zoveel belang hechten (...) aan het opdelen van alles wat te Brussel personaliseerbaar is, naar Vlaamse resp. Waalse organen”. Een maand later, in een door Karel De Witte afgenomen interview in *Gazet van Antwerpen* (14-15 december 1974), bracht Vandekerckhove zelf de opdeling ter sprake: “Men kan voor Brussel een onderscheid maken tussen personaliseerbare zaken en andere. De personaliseerbare, dus die iemand in zijn persoonlijk leven aangaan, zou men aan de kultuurraden kunnen toevertrouwen, zodat het gewest-Brussel alleen de andere problemen te behandelen heeft.”⁸¹

Ruime bekendheid kregen de ‘persoonsgebonden aangelegenheden’, zoals gezegd, met en na de slotzitting op 14 juni 1975 van het eerste Congres van de Brusselse Vlamingen, dat in de voorgaande maanden in verschillende werkgroepen was voorbereid. Van de werkgroep ‘Politieke structuren’ was Yvette Bützler-Vanneste voorzitter en referaathouder.⁸² In haar syntheserapport stelt ze: “7° Omwille van het tweeledig karakter van het gewest Brussel, moet bij de toewijzing van de bevoegdheden aan het gewestelijk orgaan onderscheid gemaakt worden tussen zaken die wel en zaken die geen betrekking hebben op de persoon. (...) 9° De materies betrekking hebbend op de persoon worden toevertrouwd aan een autonome Nederlandstalige of een Franstalige autoriteit. Op wetgevend vlak is de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap met te verruimen bevoegdheden hiervoor aangewezen. Voor deze materies hebben de Nederlandstalige gekozenen uit Brussel

⁸⁰ H. Todts, *Een portret [...]*, pp. 30-31.

⁸¹ AHT, D20174 (3/1): krantenknipsels van de artikelenreeks van Ruys en het interview met De Witte.

⁸² K. Ribbens e.a., *Congres van de Brusselse Vlamingen 1975 – Verslagboek*, Brussel, 1976, Bijlage II, p. II-1.



^ Slotzitting van het Congres van de Brusselse Vlamingen op 14 juni 1975.
[ADV, VFC 576]

mede zitting. (...) 10° De materies die geen betrekking hebben op de persoon worden toe-
vertrouwd aan een autoriteit waar de Nederlandstalige en Franstalige gekozenen tesamen
zetelen. Hiervoor komt het op te richten gewestelijk orgaan Brussel in aanmerking (...).⁸³

Er kan geen twijfel over bestaan dat de werkgroep 'Politieke structuren' en inzonder-
heid voorzitter Bützler-Vanneste inspiratie hebben gevonden bij de 'Werkgroep gewest-
vorming'. In het verslag van de vergadering van die laatste werkgroep van 7 maart
1975 lezen we dat Bützler-Vanneste de nota 'Brussel - Politieke Structuren' die voor het
Congres van de Brusselse Vlamingen bestemd is, ter beschikking stelt van de leden en
zegt dat de 'Werkgroep gewestvorming' "terzake onrechtstreeks een bijdrage heeft gele-
verd". Hoewel ze die bijdrage niet specificeerde - of het verslag van die specificatie geen
melding maakt -, ligt het voor de hand dat het gaat om het onderscheid "tussen zaken
die wel en zaken die geen betrekking hebben op de persoon" en de beleidstoewijzing van
de eerste aan "een autonome Nederlandstalige of een Franstalige autoriteit". Dat Bützler-
Vanneste op het Congres van de Brusselse Vlamingen niet naar de 'Werkgroep gewest-
vorming' verwees, heeft een voor de hand liggende reden: ze was contractueel tot
"geheimhouding" verplicht.⁸⁴ Todts schrijft: "De waarheid is dat Mevrouw Y. Bützler op het
kongres de persoonsgebonden filosofie ter sprake bracht maar de bronvermelding uit zwijg-
plicht achterwege liet. Later vond hij [minister Vandekerckhove] het jammer dat zijn naam
nooit met het lanceren van de idee in verband werd gebracht. Maar hij bleek nooit bereid
zich terzake in een publiciteit te engageren. De idee zelf is belangrijker dan Vandekerckhove,
was zijn antwoord, wanneer zijn naaste medewerkers in die richting bij hem aandrongen."⁸⁵

VAN 'SYNTHESENOTA' TOT 'RAPPORT POLITIQUE'

Nadat met het Congres van de Brusselse Vlamingen het concept 'persoonsgebonden
aangelegenheden' op 14 juni 1975 in de openbaarheid was gekomen, vond het snel
ingang in het institutionele discours. In oktober al dook het op in de *Synthesenota*
en in *Na Steenokkerzeel* (nota-Claes-Moreau). Beide teksten waren het resultaat van
na het bovengenoemde mislukte 'conclaf van Steenokkerzeel' discreet gevoerde ge-
sprekken tussen PVV-voorzitter Frans Grootjans, CVP-voorzitter Wilfried Martens en
Hugo Schiltz, de voorzitter van het VU-partijbestuur⁸⁶, respectievelijk tussen senator

83 K. Ribbens e.a., *Congres [...]*, pp. 47-48.

84 Vermoedelijk is dat ook de reden waarom Alen in 1977 in het met Van Speybroeck
samengestelde *De Belgische Staatshervorming [...]* (zie voetnoot 33) geen melding maakt van de
'Werkgroep gewestvorming'. Is het ook de reden waarom Rimanque in 1985 in het advies aan de
Vlaamse regering niet naar de werkgroep laat verwijzen waar hij lid van was?

85 H. Todts, *Een portret [...]*, p. 31.

86 Grootjans had in *Het Laatste Nieuws* van 17 september 1974 en een week later op de BRT-
televisie gewag gemaakt van ver gevorderd overleg. Nadat het VU-partijbestuur had ontkend daarbij
betrokken te zijn, gaf Schiltz op 8 oktober toe dat hij met Grootjans en Martens gesproken had over
een tekst die was opgesteld door het Vlaams Economisch Verbond (VEV). De ochtend van 8 oktober
had *De Financieel-Economische Tijd* de *Synthesenota* integraal gepubliceerd. Ze staat ook in A. Alen &
P. Van Speybroeck, *De Belgische [...]*, pp. 209-211.

Lode Claes (VU) en Robert Moreau (RW), de staatssecretaris voor Sociale Zaken in de regering-Tindemans II.⁸⁷ Vier maanden later, op 16 februari 1976, meldden enkele kranten dat, op initiatief en onder bemiddeling van VEV-voorzitter Vaast Leysen, politici van vier van de vijf regeringspartijen (CVP, PVV, PLP en RW), de VU en het FDF getracht hadden om, op basis van de convergentie tussen de *Synthesenota* en *Na Steenokkerzeel*, een vergelijk over de staats hervorming te formuleren. Het overleg resulteerde in de *Principes voor een kommunautair akkoord* van 30 januari 1976.⁸⁸ Hoewel die nota op 14 februari door eerst het partijbestuur en nadien de partijraad van de Volksunie was verworpen, wilden de zes partijvoorzitters⁸⁹ er op 17 februari toch met PSC-voorzitter Charles-Ferdinand Nothomb over samenzitten. Diens weigering aan het beraad deel te nemen, deed de *Principes* definitief op de klippen lopen. De drie documenten – *Synthesenota*, *Na Steenokkerzeel* en *Principes voor een kommunautair akkoord* – maakten voor het Brusselse Gewest een onderscheid tussen persoons- en plaatsgebonden beleid, en legden de bevoegdheid voor de persoonsgebonden zaken in handen van de met Brusselse raadsleden uitgebreide Raad van het Vlaamse respectievelijk Waalse Gewest.

Een gelijkkluidend voorstel deed minister voor Hervorming der Instellingen Perin in het vertrouwelijke *Rapport politique* dat hij op 15 maart 1976 overhandigde aan eerste minister Tindemans. Daarin gaf hij een overzicht van de gerealiseerde institutionele hervormingen en deed hij enkele suggesties om de staats hervorming een nieuw elan te geven. De gewesten zouden bevoegd moeten zijn voor alle aangelegenheden van gewestelijk belang, voor zover die “ne sont applicables, ni à des institutions, ni à des personnes relevant exclusivement de l'une ou de l'autre communauté”. Voor ‘Brussel’ stelde Perin voor de negentien gemeenten te fuseren tot één gemeente die tegelijk agglomeratie, provincie en gewest zou zijn. De ‘gemeenteraad’ van het stadsgewest zou geen gewestordonnanties kunnen uitvaardigen “dans les matières susceptibles à des institutions ou à des personnes relevant exclusivement de l'une ou de l'autre communauté. Dans ces matières, les normes législatives doivent être arrêtés par décret dans le cadre de l'autonomie culturelle.”⁹⁰ Volgens Todts is het een “fait” dat minister Vandekerckhove zijn ambtgenoot Perin “hiervan [van de idee van persoonsgebonden aangelegenheden] overtuigde”.⁹¹

87 De Standaard had op 3 oktober 1974 bericht over overleg tussen Claes en Moreau waaruit “een tekst zou zijn gegroeid, die ook aan premier Tindemans zou zijn bezorgd”. Op 9 oktober publiceerden *Le Soir* en *Le Matin* de nota. De Nederlandse versie in A. Alen & P. Van Speybroeck, *De Belgische [...]*, pp. 212-220.

88 A. Alen & P. Van Speybroeck, *De Belgische [...]*, pp. 220-221.

89 Hugo Schiltz die sinds 10 november 1973 voorzitter was van het partijbestuur van de Volksunie, was intussen (22 november 1975) door de partijraad tot algemeen voorzitter van de partij verkozen, in opvolging van Frans Van der Elst.

90 ARV, 267/3: F. Perin, *Rapport politique*, 1976, pp. 87-88. Tabelvormige samenvatting in A. Alen & P. Van Speybroeck, *De Belgische [...]*, pp. 60-65.

91 H. Todts, *Een portret [...]*, p. 31.

COLLOQUIUM 'HERVORMING DER INSTELLINGEN'

Een krachtige impuls was intussen uitgegaan van het colloquium 'Hervorming der Instellingen' dat op initiatief van minister Vandekerckhove op 10 januari 1976 was gehouden en waarvan de Universitaire Instelling Antwerpen (UIA) de organisatie op zich had genomen. Nadat de 'Werkgroep gewestvorming' eind mei 1975 haar werkzaamheden had beëindigd, legde Vandekerckhove tweeëndertig vragen over de hervorming van de instellingen voor aan vier hoogleraren staatsrecht: Jan De Meyer (Leuven), André Mast (Gent), Karel Rimanque (Antwerpen) en Paul Vermeulen (Brussel). Hun antwoorden werden eind 1975 als 'advies' gepubliceerd in het tweemaandelijks *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht* (voortaan: *TBPR*).⁹² Een van de vragen luidde: *"Is het niet aangewezen de bevoegdheid van het Brusselse gewest te beperken tot de 'niet-personaliseerbare' aangelegenheden, terwijl de 'personaliseerbare' aangelegenheden respectievelijk aan het Vlaamse en het Waalse gewest zouden worden opgedragen? Zo ja, volgens welk criterium zal de bevoegdheidsverdeling 'ratione personae' tussen het Vlaamse en het Waalse gewest gebeuren?"*⁹³ Mast en Vermeulen lieten de vraag onbeantwoord. De Meyer vond het *"zeer twijfelachtig of men buiten het onderwijs, de cultuur en de regeling van het gebruik der talen"* andere aangelegenheden kon vinden om een bevoegdheidsverschil tussen het Brusselse Gewest en de andere gewesten te verantwoorden. Ook meende hij dat een onderscheid tussen personaliseerbare en niet-personaliseerbare aangelegenheden *"noodzakelijkerwijze [onderstelt] dat de burgers per gemeenschap worden ingedeeld"*, en verwees naar de Cyprische grondwet van 1960.⁹⁴ Blijkbaar zag De Meyer (nog) niet dat beleidsmateries persoonsgebonden kunnen zijn, zonder dat de daarop betrekking hebbende wetgeving dat ook hoeft te zijn.⁹⁵ Voor Rimanque was, gezien *"het voor de Vlamingen ongunstig leefklimaat in Brussel"*, een onderscheid tussen persoonsgebonden en niet-persoonsgebonden aangelegenheden aanvaardbaar, maar moet vermeden worden *"dat een of andere vorm van subnationaliteit noodzakelijk wordt"*.⁹⁶ Overigens is het aan Rimanque toe te schrijven – of te danken – dat niet het tot dan toe gebruikte adjectief 'personaliseerbaar' maar 'persoonsgebonden' het wettelijke en grondwettelijke begrip is geworden. In zijn 'advies' merkt hij op: *"Personaliseerbaar is o.i. een onjuiste term: hij wijst op de mogelijkheid iets te personaliseren. Beter ware het gebruik van de term personele of persoonsgebonden aangelegenheden."*⁹⁷ Het Egmontpact van mei 1977 had het nog over *"personaliseerbare aangelegenheden"*, maar vanaf wetsontwerp-461 (juli 1978) staat in alle wetgevingsteksten het adjectief 'persoonsgebonden'.⁹⁸

92 *TBPR, speciaal nummer Hervorming van de Staat*, jg. 30, 6, november-december 1975.

93 Vragen betreffende de hervorming van de instellingen, in: *TBPR* [...], p. 331.

94 J. De Meyer, Advies, in: *TBPR* [...], p. 341.

95 Zie voetnoot 25.

96 K. Rimanque, Advies, in: *TBPR* [...], pp. 390-391.

97 K. Rimanque, Advies, in: *TBPR* [...], p. 390.

98 In de Franstalige teksten wordt *"matières personnalisables"* gebruikt. Voor 'plaatsgebonden' bestaat er geen Franstalig equivalent. Wanneer in parlementaire documenten van *"plaatsgebonden aangelegenheden"* sprake is, wordt dat vertaald door *"matières régionales"*.

Op het colloquium van 10 januari 1976 zijn de vier hoogleraren in discussie gegaan met “een ‘panel’ bestaande uit acht leden die twee aan twee representatief kunnen worden geacht voor de vier belangrijke politieke partijen in Vlaanderen”.⁹⁹ Volgens kabinetsadviseur Gijssels zijn “drie van de vier *pré-adviseurs* [de advies gevende hoogleraren] *ingegaan op deze vraag* [van minister Vandekerckhove over de ‘personaliseerbare aangelegenheden’], *daarin gevolgd door zes van de acht panelleden en door twee sprekers uit de zaal*”.¹⁰⁰ Blijkens het door de UIA bezorgde verslag van het colloquium¹⁰¹ stonden vier disputanten, Baert, Derine, Van Impe en Van Rompaey, positief tegenover het onderscheid tussen persoons- en plaatsgebonden aangelegenheden. Gijssels en een andere kabinetsmedewerker, Pol Steen, rapporteerden dat “*de paneleden en preadviseurs (...) het erover eens [zijn] dat Brussel geen volwaardig gewest zal worden. Dit is zelfs onmogelijk, omwille van de specifieke hoofdstedelijke functie van Brussel. Om deze functie veilig te stellen moeten vooreerst bepaalde aangelegenheden aan de bevoegdheid van de Brusselse organen onttrokken worden. Het betreft de zgn. persoonsgebonden materies. (...) Deze aangelegenheden zouden behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse, resp. Waalse deelgemeenschap. Andere aangelegenheden zouden wel aan de Brusselse raad kunnen toevertrouwd worden.*”¹⁰² Onder de standpunten die op het colloquium “*instemming*” hadden gekregen, noemde adjunct-kabinetschef Suetens: “*wat de bevoegdheden t.a.v. het Brusselse Gewest betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen persoonsgebonden en niet-persoonsgebonden materies*”.¹⁰³

‘COMMISSIE VAN 36’

Na het colloquium en de afgeblazen vergadering van 17 februari 1976 over de *Principes voor een kommunautair akkoord* bleef het enkele maanden windstil. Op 8 juni kwam de BSP verrassend voor de dag met de nota *De definitieve gewestvorming* en een uitnodiging aan de andere partijen “*zonder dralen*” gesprekken over de gewestvorming op te starten. De daaropvolgende weken groeide er in de politieke wereld consensus om na de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 een nieuwe ‘gemeenschapsdialoog’ te houden. In het vooruitzicht daarvan formuleerden en presenteerden ook de andere partijen hun standpunt over de staatshervorming. Naast de (nog unitaire) BSP in de genoemde nota *De definitieve gewestvorming* (goedgekeurd door het congres op 27 juni), maakten drie Vlaamse partijen daarin, wat ‘Brussel’ betreft, een onderscheid

— 99 R. Vandekerckhove, Ten geleide, in: *TBPR [...]*, p. 329. De acht disputanten waren Raymond Derine en Robert Houben (CVP), Willy Calewaert en Robert Senelle (BSP), Gustaaf Baeteman en Herman Van Impe (PVV), Frans Baert en Jan Van Rompaey (Volksunie). Volgens Todts verliet laatstgenoemde enkele maanden later de VU en werd hij lid van de CVP, zie H. Todts, *Hoop en wanhoop [...]*, p. 337.

100 AHT 20181 (1/1-6) en ARV 267/4: J. G.[ijssels], “Persoonsgebonden materies”, nota d.d. 3 december 1976.

101 ARV, 267/2: Verslag van het colloquium ‘Hervorming der Instellingen’, Antwerpen, 1976.

102 Rijksarchief Brussel, Archief Wilfried Martens, A0510/I 351/1006: P. Steen & J. Gijssels, “Hoofdlijnen van het colloquium van 10.1.1976”, nota d.d. 3 maart 1976.

103 AAA I 404-1: L.P. S.[uetens]: Werknota d.d. 5 april 1976.

- > Cover van de voornaamste perscommentaren die de studiedienst van de BSP verzamelde over de partijnota *De definitieve gewestvorming*. [ADV, VC 721]



tussen persoons- en plaatsgebonden beleid: de CVP (*Opties voor de definitieve staats-hervorming*, 3 juli en goedgekeurd door het congres op 19 september), de PVV (*Op weg naar de pacificatie*, 28 september) en de Volksunie (*Een Vlaamse Staat in een Belgische bondsstaat*, 2 oktober).¹⁰⁴ Van die vier partijen beschouwde enkel de BSP de persoonsgebonden aangelegenheden als een gewestbevoegdheid; voor de uitoefening ervan zou in Brussel “een dubbele meerderheid per taalgroep in de raad vereist” zijn. De CVP stelde voor de cultuurraden om te vormen tot gemeenschapsraden, bevoegd voor de “taal-, kulturele-, onderwijs- en persoonsgebonden aangelegenheden voor de personen behorende tot hun kultuurgemeenschap”. De PVV legde de bevoegdheid voor de “Brusselse persoonsgebonden materies” bij de Vlaamse en de Waalse Gemeenschapsraad; die zouden bestaan uit de leden van de Vlaamse respectievelijk Waalse Gewestraad en een derde van de leden van de Nederlandse respectievelijk Franse taalgroep in de “Brusselse Gebiedsraad”. Voor de VU zouden de “Vlaamse Staat” en “de Franse deelstaat”

— 104 Alle partijnota’s in ARV, 267/1; A. Alen & P. Van Speybroek, *De Belgische [...]*, geven op pp. 66-108 een synthetisch overzicht van alle partijstandpunten en op pp. 234-267 de integrale tekst van de nota’s van BSP, CVP, PVV en VU.

het recht hebben in het hoofdstedelijk gebied instellingen en diensten op te richten voor de uitoefening van hun bevoegdheden “inzake taal-, kulturele-, onderwijs- en personaliseerbare aangelegenheden”.

Het partijenberaad begon op 30 november in de ‘Commissie voor de Dialoog der Gemeenschappen’, naar het aantal deelnemers meestal ‘Commissie van 36’ genoemd. Het waren 34 vertegenwoordigers van de tien parlementspartijen (CVP, BSP-PSB, PVV, VU, PSC, PLP, FDF, RW, PL en KPB), op twee uitzonderingen na Kamerleden en senatoren, en de twee ministers voor Hervorming der Instellingen, Vandekerckhove en Perin. De commissie werd voorgezeten door de Kamerleden Paul De Keersmaeker (CVP) en Léon Hurez (PSB-BSP), en vergaderde haast elke dinsdag, aanvankelijk na de middag, vanaf 18 januari 1977 de hele dag. Omdat het overleg in zijn ogen te traag vorderde, eiste RW-voorzitter Paul-Henry Gendebien op 28 februari dat er tegen de bijeenkomst van zijn partijcongres op 5 maart een akkoord over de definitieve gewestvorming zou zijn.¹⁰⁵ Het ‘ultimatum’ was de opmaat van een crisis in de regering-Tindemans II. In de ochtend van 3 maart zaten de twee commissievoorzitters met enkel de leiders van de partijdelegaties bijeen. Na de middag weigerden de RW-Kamerleden de begroting van Economische Zaken goed te keuren. Het leidde ertoe dat op 4 maart de twee RW-ministers “uit hun functie ontheven” werden en koning Boudewijn, op verzoek van premier Tindemans, op 9 maart het parlement ontbond.

Van de discussies in de ‘Commissie van 36’ bestaan er geen notulen; er was vooraf afgesproken enkel de conclusies uit te schrijven. Toch heeft het CRISP (Centre de recherche et d’information socio-politiques) er in twee nummers van zijn *Courrier hebdomadaire* vrij uitvoerig over kunnen rapporteren¹⁰⁶ en heeft covoorzitter De Keersmaeker een voorlopige balans van de werkzaamheden opgemaakt.¹⁰⁷ Zo weten we dat op 18

¹⁰⁵ Een week vóór de installatievergadering van de ‘Commissie van 36’ was het RW uiteengevallen. Spanningen tussen de ‘participationisten’ rond Perin die zich in het centrum opstelden en de groep rond partijvoorzitter Gendebien die een linkse koers voorstond, leidden er na de tegenvallende uitslag bij de gemeenteraadsverkiezingen toe, dat drie van de vier RW-regeringsleden (minister Perin en de staatssecretarissen Jean Gol en Etienne Knoops) op 24 november uit de partij stapten en met de PLP de Parti des Réformes et de la Liberté de Wallonie (PRLW) oprichtten. Perin nam op 8 december ontslag als minister, Gol en Knoops bleven in de regering. De overblijvende RW-staatssecretaris Moreau (Sociale Zaken) kreeg er de portefeuille van minister van Pensioenen bij, RW-senator Pierre Bertrand kwam in de regering als minister, adjunct voor Economische Zaken. Minister van Buitenlandse Handel Michel Toussaint (PRLW) verving Perin als Franstalig minister voor Hervorming der Instellingen.

¹⁰⁶ Du dialogue communautaire de l’hiver 1976-1977 au Pacte communautaire de mai 1977 (I), in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1977, nr. 767; Du dialogue communautaire [...] (II), in: *Courrier [...]*, 1977, nr. 772. Bronnen worden niet opgegeven; wellicht beschikte(n) de auteur(s) over notities van één of meer deelnemers.

¹⁰⁷ AAA, I 404-15; P. De Keersmaeker, “Commissie voor de dialoog der gemeenschappen: voorlopige balans”, nota d.d. 28 maart 1977; een tabelvormige samenvatting ervan, in: A. Alen & P. Van Speybroeck, *De Belgische [...]*, pp. 113-122. De Keersmaeker schrijft dat volgens de Vlaamse commissieleden de culturele aangelegenheden en het onderwijs al tot de persoonsgebonden ma-

januari 1977 Perin (die in de PRLW-delegatie de plaats van André Damseaux had ingenomen) op enkele specifieke Brusselse problemen wees en vroeg *“d’aborder le thème des matières personnalisables de la région bruxelloise”*.¹⁰⁸ Dat geschiedde in de vergaderingen van 25 januari en 1 februari, in de ochtend per taalgroep, na de middag plenair. Ingaande op het verzoek van de Franstalige commissieleden hun eisen op schrift te zetten, stelden de Vlaamse partijdelegaties op 1 februari een gezamenlijke nota over de ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ op. Daarin formuleerden ze deze begripsbepaling: *“Persoonsgebonden noemt men de aangelegenheid die de burger zó rechtstreeks als persoon betreft, in zijn specifieke individualiteit die hem door levenswijze, cultuur en vooral taal aan één cultuurgemeenschap bindt, dat deze aangelegenheid in het tweetalig gebied Brussel op een specifieke wijze moet behandeld worden”*.¹⁰⁹ Het is naar deze definitie dat PVV-senator Waltniel, in een weliswaar licht andere formulering en zonder het laatste zinsdeel (*“dat deze aangelegenheid ...”*), verwees in de Senaatsvergadering van 26 juni 1980.

Het begrip ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ is dus uitvoerig besproken maar niet *“geboren”* in de ‘Commissie van 36’, zoals Waltniel in 1980 verklaarde (en zich blijkbaar niet herinnerde dat zijn partij er al in haar nota *Op weg naar de pacificatie* van 28 september 1976 melding van had gemaakt). Wel wees hij terecht, door over de *“invloed van onze betreurde voorzitter Robert Vandekerckhove”* te spreken, op het aandeel van de minister en diens kabinet in de genese en ontwikkeling van het concept. De definitie waar de Vlaamse commissieleden het op 1 februari 1977 eens over werden, is, op de slotbepaling over de specifieke behandeling in Brussel na, immers identiek aan de definitie in een nota van kabinetsadviseur Gijssels van 10 januari 1977.¹¹⁰ Gijssels eindigde ermee dat de persoonsgebonden aangelegenheden *“dienen te behoren tot de bevoegdheidsfeer van de cultuurgemeenschappen”*. Omdat de Vlaamse socialisten, onder wie Willy Claes, die toen covoorzitter van de partij was, niet van het partijstandpunt van juni 1976 (persoonsgebonden aangelegenheden zijn een gewestbevoegdheid) wilden afwijken, konden op 1 februari de Vlaamse commissieleden die conclusie niet overnemen en hebben ze haar vervangen door de bepa-

teries behoren en *“moeten [daarenboven] in overweging worden genomen aspecten van de gezondheidszorg, zoals de klinieken en hospitalen, de sociale geneeskunde en de thuisverzorging; de welzijnszorg, d.w.z. de materiële, sociale, psychologische, morele en opvoedende bijstand aan jongeren, gehuwden, bejaarden en gehandicapten; de didactische of pedagogische vorming (...)”* en *“zekere aspecten van het huisvestingsbeleid”*.

¹⁰⁸ Is het op grond van die vraag dat Anciaux, die van de VU-delegatie deel uitmaakte, in 2012 schreef dat het Perin is die voorstelde een onderscheid te maken tussen ‘persoonsgebonden’ en ‘plaatsgebonden aangelegenheden’? Anciaux moet nochtans minstens op de hoogte zijn geweest van wat daarover anderhalf jaar eerder op het Congres van de Brusselse Vlamingen was gezegd.

¹⁰⁹ AAA, I 404-15: P. De Keersmaecker, “Commissie voor de dialoog [...]”, p. 13.

¹¹⁰ AHT, 20181 (1/1-6): J. G.[ijssels], “Persoonsgebonden materies”, nota d.d. 10 januari 1977. Eerdere, slechts lichtjes verschillende versies in ARV, 267/4 (nota d.d. 3 december 1976) en in AHT, 20181 (1/1-6) (nota’s d.d. 30 november en 3 december 1976 en 4 januari 1977). Gijssels zelf maakte in 1981 gewag van een nota d.d. 27 januari 1977, zie voetnoot 133.

ling dat een persoonsgebonden aangelegenheid “in het tweetalig gebied Brussel op een specifieke wijze moet behandeld worden”. Tijdens de plenumvergaderingen van 1, 8 en 15 februari groeide aan Franstalige zijde de bereidheid sommige beleidszaken als ‘persoonsgebonden’ te erkennen. Over de vraag of die door de gemeenschappen dan wel door de gewesten uitgeoefend konden of moesten worden, bleven de meningen echter uiteenlopen. In de daaropvolgende vergaderingen is over de kwestie niet meer gesproken.

Hoewel aan de werkzaamheden van de ‘Commissie van 36’ abrupt een einde is gekomen, zijn ze van groot belang geweest voor de communautair-institutionele onderhandelingen die na de vervroegde parlementsverkiezingen van 17 april 1977 zijn gevoerd en tot het Gemeenschaps- of Egmontpact hebben geleid. Alen en Van Speybroeck weten dat de *Voorlopige balans* van De Keersmaecker “op de onderhandelingstafel lag”¹¹¹ en zijn van oordeel dat zonder de gemeenschapsdialoog in de ‘Commissie van 36’ “het Egmontpact waarschijnlijk niet mogelijk ware geweest”.¹¹² Ook wat de ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ betreft, is de laatste stap naar een akkoord gezet tijdens de onderhandelingen in het Egmontpaleis. Na de vergadering van 17 mei kon formateur Tindemans, die samen met BSP-PSB-medevoorzitter André Cools de pers te woord stond, op vragen van journalisten meedelen dat de Franstalige onderhandelaars “begrip hadden getoond” voor de Vlaamse eis de bevoegdheid voor de persoonsgebonden aangelegenheden in Brussel bij de gemeenschappen te leggen en dat “een hypotheek was gelicht”.¹¹³ Het Egmontpact dat een week later ondertekend (en naderhand door het Stuyvenbergakkoord aangevuld en verduidelijkt) werd, bepaalde dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de “personaliseerbare aangelegenheden” gezondheidszorg, sociale bijstand, jeugdbescherming, voor- en naschoolse voorzieningen, en professionele om- en bijscholing. De beschikking vond, zoals we hierboven schreven, via de wetsontwerpen-461 en de wet van 5 juli 1979 haar weg naar de ‘tweede staatshervorming’ en kreeg in 1980 grondwettelijke rang en een wettelijke regeling.

VIER GEVOLGEN

De Belgische bondsstaat is het product van een complex en transgenerationeel besluitvormingsproces waarin tal van compromissen zijn gesloten. Een compromis sluiten, vergt al eens creativiteit. De opsplitsing van deelstatelijke bevoegdheden in persoonsgebonden en plaatsgebonden aangelegenheden is een creatieve, en misschien wel de meest creatieve bijdrage aan het staatshervormingsproces. Beweeggrond ervan was de bezorgdheid over de “op ervaring gesteunde (...) culturele aliënatie”¹¹⁴ van de Nederlandstalige bevolking in Brussel, die Gijsels met enkele voorbeelden concre-

111 A. Alen & P. Van Speybroeck, *De Belgische [...]*, p. 112.

112 A. Alen & P. Van Speybroeck, *De Belgische [...]*, p. 3.

113 Du dialogue communautaire de l’hiver 1976-1977 au Pacte communautaire de mai 1977 (II), in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1977, nr. 783-784, p. 10.

114 K. Rimanque, *Advies [...]*, p. 391.

tiseerde: *“Een Vlaams jongetje in een Franstalige kleuterklas voelt zich van God en mens verlaten; ditzelfde psychologisch schandaal treft de oude vrouw die in een anderstalig bejaardentehuis wordt opgenomen om er de rest van haar dagen te slijten; of de gehandicapte die in een beschutte werkplaats met de last van zijn handicap nog moet optornen tegen onbegrip en taalmoeilijkheden; of de zieke die opgenomen, onderzocht, behandeld en later begeleid wordt door mensen die zijn taal noch zijn achtergronden kennen en die hem tijdens de herstelperiode intra muros niets anders kunnen bieden dan Franse boeken, Franse kranten en Franse TV-programma’s.”*¹¹⁵ Omwille van die bezorgdheid leefde in Vlaanderen de breed gedragen overtuiging dat het desbetreffende beleid niet zomaar of helemaal niet in handen van het Brusselse Gewest gelegd kon worden – en dat ‘Brussel’ dus geen gewest *“à part entière”* kon zijn zoals de Franstalige partijen wensten en eisten. De communautaire tegenstelling kon worden opgelost met het creatieve voorstel de beleidszaken die voor ‘regionalisering’ in aanmerking kwamen en *“waarbij communicatie tussen verstrekker en ontvanger of dienstverlener van een openbare dienst wezenlijk is voor een behoorlijke dienstverlening”*¹¹⁶ in een aparte categorie onder te brengen. Voor die beleidszaken zou in het Brusselse Gewest een specifieke regeling gelden, waarvoor er verschillende modaliteiten waren. De besluitvorming kon gebeuren met een meerderheid in elke taalgroep van de Brusselse Gewestraad of door elke taalgroep. Meer verregaand was het voorstel de bevoegdheid aan de Vlaamse en de Waalse Gewestraad te geven, die voor die gelegenheid met leden van de Brusselse Gewestraad uitgebreid zou worden. Later groeide het idee de persoonsgebonden aangelegenheden toe te vertrouwen aan de cultuurgemeenschappen die tot gemeenschappen zouden worden uitgebreid – een idee dat uiteindelijk bekrachtigd werd in het Egmontpact en geregeld in de ‘tweede staats hervorming’.

De tweedeling persoonsgebonden/plaatsgebonden en de bevoegdheidstoewijzing van de persoonsgebonden aangelegenheden aan de gemeenschappen hadden vier belangrijke gevolgen.

In de eerste plaats kon door *“het kernstuk van de oplossing voor Brussel”*¹¹⁷ de gewestvorming die sinds 1970 muurvast zat, vlot getrokken worden, althans voor Vlaanderen en Wallonië. Het Vlaamse en het Waalse Gewest kregen in 1980 een publiekrechtelijk statuut, een eigen nog niet rechtstreeks verkozen gewestraad (parlement), bevoegd voor plaatsgebonden aangelegenheden¹¹⁸, en een eigen door de gewestraad verkozen

115 J. Gijssels, Staats hervorming: de “persoonsgebonden aangelegenheden” in Brussel en randgebied, in: *Rechtskundig Weekblad*, jg. 42, 2 september 1978, kol. 3-4.

116 K. Rimanque, Advies [...], p. 390.

117 J. Gijssels, Staats hervorming [...], kol. 3.

118 Opmerkelijk is dat de term ‘plaatsgebonden aangelegenheden’ niet is opgenomen in de in 1980 gewijzigde Grondwet noch in de BWHL van 8 augustus 1980. De gewestbevoegdheden die in de BWHL zijn opgenoemd en omschreven, werden en worden *“aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater [thans artikel 39 GW94] van de Grondwet”* genoemd. Het begrip ‘persoonsgebonden aangelegenheden’ staat daarentegen wel in de Grondwet (oorspronkelijk artikelen 59bis en 59ter

regering. Hoewel de kwestie van de materiële bevoegdheid van het Brusselse Gewest opgelost was, bleef bij gebrek aan overeenstemming over zijn territoriale bevoegdheid en grenzen de uitvoering van artikel 107quater GW wat 'Brussel' betreft bevroren. Pas bij de 'derde staats hervorming' (1988-1989) kreeg ook het Brusselse Gewest een publiekrechtelijk statuut.¹¹⁹

De tweedeling persoonsgebonden/plaatsgebonden maakte het, ten tweede, mogelijk de cultuurautonomie te verruimen tot gemeenschapsautonomie en de drie cultuurgemeenschappen om te vormen en uit te bouwen tot drie gemeenschappen: de Vlaamse (in plaats van de 'Nederlandse'), de Franse en de Duitstalige (in plaats van de 'Duitse'). Zoals het Vlaamse en het Waalse Gewest kregen ze rechtspersoonlijkheid. Ze zijn bevoegd voor het cultuurbeleid, voor de persoonsgebonden aangelegenheden¹²⁰ en, sinds 1989 ('derde staats hervorming') voor het onderwijsbeleid; de Vlaamse en de Franse Gemeenschap zijn ook voor het taalgebruik bevoegd. Elke gemeenschap kreeg een eigen raad¹²¹ (parlement) en een door die raad verkozen regering. Conform de wens van de Vlaamse politieke partijen, oefent de Vlaamse Gemeenschap sinds 1980 de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest uit. Hoewel de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest juridisch twee afzonderlijke rechtspersonen zijn, zijn ze in de feiten 'gefuseerd'. Dat 'Vlaanderen', anders dan het Franstalige landsdeel, slechts één parlement, één regering en één administratie heeft, was en is een niet onbelangrijke factor in de Vlaamse (deel)staatsvorming.

Ten derde is door de introductie in ons constitutioneel bestel van het concept 'persoonsgebonden aangelegenheden', ter onderscheiding van plaats- of grondgebonden aangelegenheden, de 'dubbele gelaagdheid' die kenmerkend is voor en uniek aan het Belgische federalisme bevestigd en versterkt. Onder 'dubbele gelaagdheid'¹²² verstaat de staatsrechtsleer het simultaan naast elkaar (juxtapositie) en boven elkaar (superpositie) bestaan van twee deelstatelijke beleidsniveaus: dat van de gemeenschappen

GW, thans artikelen 128, 130 en 166 GW94) en in de BWHI (artikelen 5 en 92), waarin ze ook nader omschreven zijn.

119 Tot dan bleef in de schoot van de nationale regering voor de uitvoering van het regionaal beleid de 'executieve' van het Brusselse Gewest bestaan. De adviserende gewestraad was, zoals gezegd (voetnoot 14), in 1977 opgeheven.

120 De lijst van de persoonsgebonden aangelegenheden werd opgenomen in de BWHI van 8 augustus 1980. Ze is bij de 'derde staats hervorming' (1988-1989) en 'vierde staats hervorming' (1992-1993) lichtjes en bij de 'zesde staats hervorming' (2011-2014) merkkelijk uitgebreid.

121 De Raad van de Duitstalige Gemeenschap werd van meet aan rechtstreeks verkozen, die van de andere gemeenschappen bleef, zoals de gewestraden, tot 1995 samengesteld uit Kamerleden en senatoren.

122 Het begrip is opgedoken in de context van en vond ingang na het colloquium 'België: quo vadis? Knelpunten en taboes in de zesde Belgische staats hervorming' van het Forum Federalisme van de Universiteit Antwerpen (21 oktober 2011), zie W. Pas, *De dubbele gelaagdheid van het Belgisch federalisme: quo vadis?*, in: P. Popelier e.a. (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Antwerpen, 2012, pp. 111-154.



^ In aanwezigheid van kandidaat-premier Wilfried Martens (eerste van links), houden formateur Jean-Luc Dehaene (derde van links) en telkens twee onderhandelaars van CVP, PSC, VU, PS en SP op 2 mei 1988 in kasteel Hertoginnedal de tweede lezing van het regeerakkoord waarover ze het op 30 april eens waren geworden. De 'derde staats hervorming' was een belangrijk onderdeel van het akkoord. [ADV N, VFB 2112/4]

en dat van de gewesten. De 'eerste staatshervorming' heeft er met de creatie van drie cultuurgemeenschappen en drie gewesten het substraat van gelegd, de 'tweede' en 'derde staatshervorming' hebben de 'dubbele gelaagdheid' uitgebouwd, bij de 'vierde staatshervorming' (1992-1993) is ze 'geconsacreerd' in artikel 1 van de Grondwet.

Ten vierde en ten slotte konden met die 'dubbele gelaagdheid' en dus door tussen persoons- en plaatsgebonden beleid te differentiëren, het 'Vlaamse' model van tweeledig federalisme en het 'Waals-Franstalige' model van driedelig federalisme met elkaar verzoend worden.¹²³ Terecht noemt Gijssels het concept 'persoonsgebonden aangelegenheden' "het 'ei van Columbus' om uit de impasse van de gewestvorming met drie of de federatie met twee te geraken".¹²⁴

‘AAN GESCHIEDKUNDIGEN DE ZORG DE HERKOMST OP TE SPOREN’

Met zekerheid kunnen we zeggen dat de wieg van de 'persoonsgebonden aangelegenheden' in het kabinet-Vandekerckhove stond. Maar is de minister zelf er de 'vader' van? Of is het idee hem ingefluisterd door één of meer van zijn raadgevers of 'geboren' tijdens een brainstorming met hen? Dat Vandekerckhove aan het slot van zijn toespraak op de installatievergadering van de 'Werkgroep gewestvorming' zei dat de "gegevens" die hij had meegedeeld "de vrucht [zijn] van persoonlijke ervaring en van besprekingen die reeds in het kader van mijn kabinet werden gevoerd", kan in die laatste richting wijzen. En dan komt Jan Gijssels, wiens naam al enkele keren is gevallen, in het vizier. Gijssels (1929-2010) was juridisch adviseur geweest bij de Europese Gemeenschappen (1956-1973) en sinds 1969 hoogleraar publiekrecht aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen (UFSIA) toen hij in juni 1974 adviseur werd op het kabinet-Vandekerckhove. "Weinig bekend is", schrijft Jan Velaers, "dat Gijssels er heel wat voorbereidend werk leverde over het begrip 'persoonsgebonden aangelegenheden', dat later, in 1980, in de grondwet terecht kwam als één van de bevoegdheden van de Gemeenschappen".¹²⁵ In een brief aan Vandekerckhove, die toen Senaatsvoorzitter was, herinnerde Gijssels er in 1978 zelf aan, dat hij als diens adviseur "heel wat aandacht en tijd" aan de 'persoonsgebonden aangelegenheden' heeft gewijd.¹²⁶ Uit wat archivalisch bewaard is, blijkt dat dit gebeurd is na het colloquium van 10 januari 1976, waarop het concept ruime instemming vond. We vonden een korte nota van 23 maart 1976 met een stand van zaken over "personaliseerbare materies", waarin Gijssels meldt dat "eerste besprekingen hebben plaats gehad met de Heer Weckx en Ghequiere (NCC)" en "contacten

123 Bij die gangbare tweedeling is op te merken dat ook wallinganten voorstander zijn geweest van tweeledig federalisme. Zie E. Witte, *Inleiding: het statuut van Brussel geanalyseerd* (1989-1999), in: E. Witte e.a. (red.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Brussel, 1999, p. 5; Ch. Kesteloot, *Au nom de la Wallonie et de Bruxelles français. Les origines du FDF*, Brussel, 2004, pp. 161-167.

124 J. Gijssels, *Staatshervorming* [...], kol. 3.

125 J. Velaers, *Woord vooraf*, in: *Publiek recht, ruim bekeken. Opstellen aangeboden aan Prof. J. Gijssels*, Antwerpen, 1994, p. VI.

126 ARV, D226/2: brief van 3 juli 1978.

worden gelegd met enkele gemeenteambtenaren".¹²⁷ Een maand later heette het dat de "nota-Weckx (...) slechts een eerste benadering [is]".¹²⁸ Het product van de "aandacht en tijd" die Gijssels aan de 'persoonsgebonden aangelegenheden' besteedde, was de nota *Persoonsgebonden materies* waarvan er ten minste vier versies bestaan en die, zoals gezegd, is gebruikt in de 'Commissie van 36'.¹²⁹

Indien het Gijssels is die het concept heeft bedacht, kan zijn Vlaamsgezindheid in het algemeen en zijn bezorgdheid "als geboren en getogen Brusselaar"¹³⁰ over Brussel en de Vlaamse Rand daar een mogelijke verklaring van zijn. "Als Brusselse Vlaming was Jan Gijssels erg gevoelig voor de problematiek van de Vlaamse zieken, bejaarden enz. die in de hoofdstad vaak in Franstalige instellingen terecht kwamen", weet Velaers. "Vandaar dat het belangrijk was dat de Vlaamse Gemeenschap in Brussel bevoegd werd in deze sector, en vandaar het begrip 'Persoonsgebonden aangelegenheden'."¹³¹

Opmerkelijk is dat Gijssels nogal raadselachtig heeft gedaan over de oorsprong van het begrip. Op een colloquium, op 28-29 maart 1981, van het 'Centrum voor interdisciplinair onderzoek naar de Brusselse taaltoestanden (VUB)', herinnerde hij in een referaat aan de uitspraak van minister Vanderpoorten over "de verschillende al of niet bestaande vaderschappen", en zei "aan geschiedkundigen (...) de zorg en de tijd [te] laten om de herkomst van het begrip op te sporen".¹³² Wilde hij daarmee aangeven dat historici ooit wel zouden 'ontdekken' dat hij de vader is? Gijssels vermeldt in een voetnoot van de tekst van zijn toespraak zoals die is opgenomen in de *Acta* van het colloquium, dat het begrip gebruikt is bij "het overleg in het Vlaams Economisch Verbond (VEV) in september 1975" (en dus in de hogergenoemde *Synthesenota*), in de nota-Claes-Moreau, in de *Principes voor een kommunautair akkoord* en op het colloquium van 10 januari 1976. Maar het is vreemd dat hij geen melding maakt van de 'Werkgroep gewestvorming' en de toespraak van minister Vandekerckhove op de installatievergadering, noch van het Congres van de Brusselse Vlamingen. Precies wegens de weglating van de 'Werkgroep gewestvorming' is het dan weer opmerkelijk dat hij in zijn referaat de bepaling van 'persoonsgebonden aangelegenheden' citeert "die werd aangehouden" door de 'Commissie van 36', dat hij daarbij uitdrukkelijk vermeldt dat dit "op voorstel van het Kabinet van Minister R. Vandekerckhoven [sic]" was, en dat hij wijst op het verschil met

127 ARV, D226/2: nota d.d. 23 maart 1976. Weckx was, zoals gezegd (voetnoot 43), voorzitter van de Nederlandse Cultuurcommissie (NCC). "Ghequiere" is Guido Ghekiere (1945), die na zijn rechtenstudies in Leuven en burgerdienst in Zaïre ambtenaar bij de NCC is geworden.

128 ARV, D226/2: nota d.d. 28 april 1976.

129 Zie voetnoot 110.

130 J. Gijssels, *Staatshervorming [...]*, kol. 3. Toen hij aan het kabinet-Vandekerckhove verbonden was, woonde Gijssels in de rand- en faciliteitengemeente Kraainem.

131 J. Velaers, *Woord vooraf [...]*, p. VI.

132 J. Gijssels, *De toepassing van de taalwetgeving in het Brusselse en de persoonsgebonden aangelegenheden*, in: E. Witte (red.), *Acta van het colloquium 'Onderzoek naar de Brusselse Taaltoestanden'*, 28 en 29 maart 1981, reeks *Taal en sociale integratie*, III, Brussel, 1981, p. 61.

de tekst van het kabinetsvoorstel.¹³³ In zijn nota *Persoonsgebonden materies* van eind 1976-begin 1977 had Gijssels nochtans wél geschreven dat het begrip “in september 1974 door de Minister voor Hervorming der Instellingen (N) aan een interne werkgroep ter overweging voorgelegd” werd en dat het “voor het eerst publiek besproken [werd] door één van de leden van de werkgroep op het Congres der Brusselse Vlamingen van 14.6.1975”.¹³⁴

Is het dus een zekerheid dat, om Gijssels' beeld te gebruiken, het “ei van Columbus” is gelegd op het kabinet-Vandekerckhove, dan blijft het tot nader order – of verder onderzoek – onzeker wie ‘het ei’ gelegd heeft.

¹³³ J. Gijssels, *De toepassing van de taalwetgeving [...]*, p. 62. In een voetnoot is verwezen naar een nota van het kabinet voor de Hervorming der Instellingen van 27 januari 1977; blijkbaar is dat de vierde versie van Gijssels' nota *Persoonsgebonden materies*, zie voetnoot 110.

¹³⁴ AHT, 20181 (1/1-6): J.G.[ijssels], “Persoonsgebonden materies”, nota d.d. 10 januari 1977.