



FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID

Faculteit Rechtsgeleerdheid  
Universiteit Gent

Academiejaar 2015-2016

# **België *quo vadis*: de zevende staats hervorming**

Masterproef van de opleiding  
'Master in de rechten'

Ingediend door

***Anna Vanhellemont***

(studentennr. 01104675)

Promotor: Prof. Dr. Yves Haeck  
Commissaris: Dhr. Pieter Cannoot



## Voorwoord

Al in het eerste jaar van mijn rechtenopleiding werd het duidelijk dat het publiekrecht, en meer specifiek het grondwettelijk recht, mijn grote academische liefde zou worden. Na vijf jaar ben ik dan ook zeer gelukkig dat ik de mogelijkheid gehad heb om mijn masterproef over dit onderwerp, m.n. de zevende staatshervorming, te schrijven. Hoewel het geen gemakkelijke materie is, heb ik me er toch steeds met veel interesse doorgeworsteld.

Uiteraard stond ik er gedurende dit proces niet alleen voor, en dit voorwoord is dan ook de ideale plaats om enkele personen oprecht te bedanken.

Bedankt, Prof. Dr. Yves Haeck – voor de kans om mijn thesis over dit onderwerp te schrijven.

Bedankt, Pieter Cannoot – voor de goede begeleiding en de motiverende feedbackgesprekken.

Bedankt, Kek, Margot, Gemma, Zoé, Quinten, Rhea en Fien – het beste nest.

Bedankt, Nicky – voor het onwezenlijke vertrouwen en de onherroepelijke liefde.  
– voor alles en niks.

Anna Vanhellemont,  
Gent, augustus 2016.

---

Voor mijn papa, die dit moment graag nog had meegemaakt. *The sky is the limit.*



# Inhoud

Inleiding.....	1
Hoofdstuk 1 – Belgisch federalisme.....	3
Afdeling 1 – Aanleidingen tot de huidige situatie.....	3
§1. Van unitaire tot federale staat.....	3
a. Historiek.....	3
b. De eerste staatshervorming.....	4
c. De tweede staatshervorming.....	5
d. De derde staatshervorming.....	5
e. De vierde staatshervorming.....	6
§2. België is een federale staat.....	6
§3. Zesde staatshervorming.....	7
a. Deel 1 – 2012.....	7
Artikel 195.....	7
Brussel-Halle-Vilvoorde.....	8
Het gerechtelijk arrondissement Brussel.....	10
b. Deel 2 – 2014.....	11
De Senaat.....	11
De bijzondere financieringswet.....	13
De bevoegdheidsverdeling.....	13
Afdeling 2 – Knelpunten.....	15
§1. Asymmetrisch en bipolair federalisme.....	15
a. Gebrek aan homogeniteit.....	16
b. Asymmetrie.....	16
c. Bipolariteit.....	18
§2. Coöperatief federalisme.....	20
a. Samenwerkingsvormen.....	20
Het Overlegcomité.....	21
Het samenwerkingsakkoord.....	22
Het gezamenlijk decreet.....	23
b. Evaluatie.....	23
§3. Centrifugaal federalisme.....	25
§4. Het geval Brussel.....	26
Hoofdstuk 2 – Quo vadis?.....	30

Afdeling 1 – Klassieke staatsvormen.....	30
§1. Eenheidsstaat.....	30
a. Algemeen.....	30
Positieve aspecten.....	31
Problematiek.....	31
Regionalisme.....	31
b. België als eenheidsstaat.....	32
c. Separatisme en de splitsing van België.....	33
Argumenten pro.....	34
Argumenten contra.....	35
Wat met Brussel?.....	36
Conclusie.....	37
§2. Federale Staat.....	38
a. Algemeen.....	38
b. België als federale staat.....	39
Een werkbaar bipolair federalisme?.....	39
Democratische aspecten.....	41
De instellingen.....	46
De bevoegdheidsverdeling.....	49
De deelstaten.....	51
Conclusie.....	52
§ 3 Confederatie.....	53
a. Algemeen.....	53
Confederalisme vs. federalisme.....	53
b. België als confederatie.....	54
Politiek vs. juridisch begrip.....	55
Confederale kenmerken van de Belgische staat.....	55
De overgang naar een confederatie.....	57
Democratische aspecten.....	58
De instellingen van de Belgische confederatie.....	58
De bevoegdheidsverdeling.....	59
De deelstaten.....	60
Conclusie.....	60
Confederalisme in de huidige politiek.....	61
§ 4. Conclusie.....	62

Afdeling 2 – Specifieke voorstellen en sui generis-modellen.....	63
§ 1 De Verenigde Staten van België – een voorstel van Stefan Sottiaux.....	63
a. België als federale unie.....	63
b. Evaluatie.....	64
§ 2 De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten – een voorstel van Johan Vande Lanotte.....	65
a. De Belgische Unie.....	65
b. Evaluatie.....	67
§ 3 Un fédéralisme belge basé sur quatre régions – een voorstel van Philippe Destatte.....	67
a. Een federaal België met vier deelstaten.....	67
b. Evaluatie.....	68
Bibliografie.....	70
Wetgeving.....	70
Rechtspraak.....	70
Rechtsleer.....	70
Boeken.....	70
Bijdragen in tijdschriften.....	73
Online bronnen.....	75
Verkiezingsprogramma's.....	75

## Inleiding

1. Over het Belgische federalisme is al veel inkt gevloeid; het is dan ook enig in zijn soort. Nu de zesde staats hervorming volledig geïmplementeerd is, met al zijn wijzigingen en nieuwigheden, rijst dan ook de vraag; *quo vadis?* De zesde staats hervorming wordt immers geenszins beschouwd als het eindpunt van de institutionele hervorming in België. Enerzijds komt er uit politieke hoek veel kritiek op zowel de verwezenlijkingen in de zesde staats hervorming, als op de issues die niet aangepakt werden. In verschillende partijprogramma's wordt dan ook reeds geopperd voor een zevende staats hervorming. Ook op juridisch vlak kan de nood aan een zevende staats hervorming onderbouwd worden. België heeft op dit moment een zeer hybride staats vorm, die volgens sommigen het midden houdt tussen een federale staat en een confederatie. Juridisch lijkt het dan ook beter om naar een zuivere vorm te evolueren en duidelijkheid te scheppen over de toestand van het Belgische staats bestel. Naast deze algemene opmerking, zijn er ook enkele specifieke onvolkomenheden en knelpunten waaraan in een zevende staats hervorming tegemoetgekomen kan worden.

2. In deze masterproef probeer ik enkele vragen te beantwoorden. Centraal staat de onderzoeksvraag; hoe zal de Belgische staats structuur eruit zien na een zevende staats hervorming? Daaronder ressembleren de vragen; wat zijn de knelpunten van de Belgische federale structuur en (hoe) is aan deze tegemoet gekomen in de zesde staats hervorming? Wat is separatisme en hoe vindt dit gegeven zijn plaats in België? Is er een toekomst voor België als federale staat, en welke hervormingen moeten doorgevoerd worden opdat het federalisme werkbaar is? Wat houdt confederalisme net in, en wat kan deze staats vorm in de toekomst betekenen voor België? Zijn er nieuwe staats structuren mogelijk, die misschien niet uitgaan van hetgeen klassiek gekend is? Bij elk van deze vragen wordt dieper ingegaan op de democratische aspecten van de staats vorm, de instellingen die er bestaan, de bevoegdheidsverdeling tussen de deelstaten en wat de notie 'deelstaten' net zou betekenen na de zevende staats hervorming.

3. Vanuit een historisch perspectief zal ik het ontstaan en de evolutie van de knelpunten in de Belgische federale staat bespreken, hierbij ook vooral dieper ingaande op de situatie na de zesde staats hervorming; dit gebeurt in het **eerste hoofdstuk**. In het **tweede hoofdstuk** wordt naar de toekomst gekeken. Eerst komen de klassieke staats vormen en hun toepassing op België aan bod, in de **eerste afdeling**. Zo wordt in de **eerste paragraaf** de unitaire staat en hierbij het separatisme besproken. Dan volgt de visie van België als een federale staat (**tweede paragraaf**) en als confederatie (**derde paragraaf**). Tenslotte zijn er enkele *sui generis* modellen en specifieke voorstellen, al dan niet uitgaande van de politieke partijen in België, die het zeker waard zijn vernoemd te worden. Deze modellen worden besproken in de **tweede afdeling** van dit hoofdstuk. Ik beoog geenszins tot één ideale oplossing te komen, maar zal elk alternatief bekijken in het licht van wat realistisch of wenselijk is.

4. Een interessant onderzoek dat hierbij zeer goed aansluit en dienst kan doen als inleidende noot is dat van Min Reuchamps. "Thinking Canada (with or without Quebec) and Thinking Belgium (with or without



Flanders): The Future of Federalism through the Eyes of their Citizens”<sup>1</sup> geeft weer welke opvattingen er allemaal leven in België. Reuchamps onderscheidt in België vijf verschillende profielen; de unitarist, unionist, federalist, regionalist en independentist. De eerste vier komen voor aan beide kanten van de taalgrens, de laatste werd bijna enkel waargenomen in Vlaanderen. Een kort overzicht van deze types vormt een boeiende uitkijk op wat volgens de inwoners van België het antwoord is op de vraag; België: *quo vadis?*

5. De *unitarist* gelooft in een eenheid van alle Belgen én van België als staat. Hij is ontevreden met hoe de federale staat functioneert, en wenst een unitaire staatsstructuur zonder conflict. Wel wordt begrepen dat dit onmogelijk is in België, en daarom streeft de *unitarist* naar een versterking van de federale staat, met een inkrimping van de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten. Voor deze bevolkingsgroep zouden er in de toekomst dus idealiter herfederalisering van bevoegdheden gebeuren.

6. De *unionist* is het op bepaalde vlakken eens met de *unitarist*, maar gelooft wel in het bestaan van verschillen tussen Vlamingen en Walen, al mogen deze volgens hem niet leiden tot meer regionale autonomie, laat staan de splitsing van België. Vreedzaam samenleven in België is mogelijk. Het federale systeem is hiervoor een goede oplossing, maar de *unionist* pleit hier wel voor een versterking van de huidige structuur, met het oog op het waarborgen van de unie van België.

7. De *federalist* gaat uit van een klassiek federalisme voor België; dit is volgens hem de beste oplossing waarbij bestaande verschillen een plaats kunnen krijgen. Hij ziet echter ook de moeilijkheden die bestaan in België en wil tot een sterkere federale staat komen, enerzijds door bevoegdheidsoverdrachten van het federale niveau naar de deelstaten, maar ook in de omgekeerde richting. De evolutie van het bestaande federalisme staat centraal.

8. De *regionalist* wilt eveneens de federale structuur behouden, maar eist een grotere autonomie voor de gemeenschappen en gewesten. Er heerst een grote wens voor efficiëntie. De Vlaamse *regionalist* identificeert zich tevens meer met Vlaanderen dan met België, al blijft deze identiteit ook bestaan, dit in tegenstelling tot de Waalse *regionalist*. Beiden zijn ontevreden met de werking van het huidige federale systeem, en vinden dat het conflicten verergerd in plaats van vermindert.

9. Het profiel van de *independentist* wordt vooral in Vlaanderen waargenomen, maar het komt zelfs daar weinig voor. Zoals uit de naam blijkt, wil de *independentist* de onafhankelijkheid van Vlaanderen en dus de splitsing van België. Dit heeft twee redenen; enerzijds bestaat bij hem enkel een Vlaamse identiteit, en anderzijds wordt het federale systeem verworpen, aangezien het volgens zijn mening totaal inefficiënt is.

10. Deze studie bewijst hoe relevant het onderwerp is, en hoe de vraag naar de toekomst van België ook leeft bij de inwoners. De verschillende profielen kunnen in het achterhoofd gehouden worden bij het lezen van deze masterproef; enerzijds om het geheel beter te kunnen plaatsen, en anderzijds om de relevantie van de gestelde vragen en besproken onderwerpen aan te tonen.

---

<sup>1</sup> Reuchamps bracht tevens een boek uit met dit onderwerp; M. Reuchamps, *L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada: quand les citoyens en parlent*, Brussel, Peter Lang, 2011.

# Hoofdstuk 1 – Belgisch federalisme

## Afdeling 1 – Aanleidingen tot de huidige situatie

### §1. Van unitaire tot federale staat

#### a. Historiek

11. De Belgische geschiedenis start bij de onafhankelijkheidsverklaring van 4 oktober 1830 door het Voorlopig Bewind. Hierdoor ontstond een volledig nieuwe staat, die zich afgescheurd heeft van de Nederlandse provincies. Op 7 februari 1831 volgde de Belgische Grondwet, die in grote mate gebaseerd was op bestaande grondwetten (onder andere het bestaan van het tweekamerstelsel werd hier reeds ingeschreven) en bijna niets nieuws bevatte, hetgeen door historici een uitdrukking van pragmatisch conservatisme genoemd werd.<sup>2</sup> België werd in 1831 ingericht als een unitaire, of eenheidsstaat. Dit eenheidsgevoel leefde in de eerste jaren ook sterk; aangezien Nederland de Belgische onafhankelijkheid niet aanvaardde, hadden de Belgen Willem I als gemeenschappelijke vijand.<sup>3</sup> Er bestond in die tijd ook een evenwichtige verhouding tussen de twee tegengestelde politieke groepen, namelijk de katholieken en de liberalen. Aan het eind van de negentiende eeuw kwam echter verandering in de 'vredige' situatie in België. De opkomst van de Belgische Werkliedenpartij als eerste socialistische partij en de vraag van Vlamingen om Nederlands als officiële landstaal te erkennen, zorgden voor een verandering in de dynamiek. De sociale kwestie en de Vlaamse kwestie werden zeer prominent in het politieke debat.<sup>4</sup> Deze vormen de basis van de groeiende pacificatiepolitiek en versterkte territoriale tegenstellingen die ook vandaag de dag nog leven in België.

12. Er zijn, behalve de hiervoor beschreven algemene ontwikkelingen, twee directe aanleidingen voor het federaliseringsproces in België.<sup>5</sup> Ten eerste was er de Koningskwestie, waarvan de grondslag ontstond in het begin van de Tweede Wereldoorlog, en dewelke zijn ontknoping vond in 1951. Leopold III, destijds koning van België, gaf zich na de Duitse inval in 1940 onvoorwaardelijk over, terwijl de regering op dat moment al gevlucht was naar het buitenland. Hierdoor ontstond een breuk tussen de regering en de koning, en werd een regent aangesteld, omdat de koning als krijgsgevangene het land niet meer kon besturen. Na afloop van de Tweede Wereldoorlog vond een volksraadpleging plaats over de terugkomst van Leopold III in de hoedanigheid van koning. Het organiseren van een referendum was niet in de Grondwet ingeschreven, dus waren de resultaten niet verbindend, al waren ze wel verbluffend. Er heersten significante regionale verschillen; in Vlaanderen stemde de meerderheid voor de terugkeer van Leopold III en in Wallonië (en Brussel) was de meerderheid tegen. Het uiteindelijke resultaat was 57,68% voor en 42,2% tegen, en in de

---

2 G. MARTYN en R. OPSOMMER, *Geschiedenis van de politiek en van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2011, 186-187.

3 K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 26.

4 K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 32.

5 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 43.

daaropvolgende verkiezingen werd de terugkeer van Leopold III dan ook goedgekeurd. Hierop volgden echter zware rellen en grote onenigheid, wat als resultaat had dat Leopold III op 16 juli 1951 troonsafstand deed.<sup>6</sup> Wat opvallend is aan deze Koningskwestie, is enerzijds het grote meningsverschil tussen Vlamingen en Walen, en anderzijds dat de Vlaamse meerderheid zich uiteindelijk toch heeft moeten neerleggen bij het oordeel van een Waalse minderheid. Ook nu gebeurt het dat de eigenlijke meerderheid in België zijn doelstellingen niet kan verwezenlijken door de op consensus gebaseerde grendelmechanismen die in onze huidige grondwet zijn ingeschreven, en de sterke tegenstellingen in de opinie van Vlamingen en Franstaligen.<sup>7</sup> Dit toont aan hoe relevant de Koningskwestie ook vandaag nog is.

13. De tweede directe aanleiding voor de omvorming van België tot een federale staat was de Eenheidswet,<sup>8</sup> die gericht was op de verbetering van de economische situatie in België. Deze wet was er gekomen in het kader van een liberaal-christendemocratische regering, en kende dan ook veel weerstand uit socialistische hoek. Onder leiding van de Waalse vakbondsleider André Renard werden verschillende stakingen georganiseerd, die voornamelijk in Wallonië te merken waren en de volledige industrie daar platlegden. De stakingsgolf bereikte zijn doel niet, en de wet werd goedgekeurd in 1961. Renard zag de Vlamingen als de oorzaak van de mislukking van zijn acties, en pleitte voor 'economisch federalisme'. Deze kwestie toonde zeer sterk het economische verschil aan tussen de Waalse staalsector en de nieuwe Vlaamse industrie, en was de basis voor nieuwe tegenstellingen tussen Vlaanderen en Wallonië.<sup>9</sup> De economische verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië zijn nog steeds de grondslag voor vele discussies en de vindplaats voor argumenten van separatisten en confederalisten in hun strijd voor meer autonomie.

#### **b. De eerste staatshervorming**

14. Bij de start van de Belgische staatshervorming in 1970 bestond er nog geen globale visie over op welke wijze België georganiseerd zou worden. Gaston Eyskens, destijds eerste minister, verklaarde in de Kamer en de Senaat dat de structuur en werkwijze van de unitaire staat, zoals die op dat moment bestond, door de gebeurtenissen achterhaald was. Hij sprak toen reeds van een indeling in gemeenschappen en gewesten.<sup>10</sup> Deze hervorming was noodzakelijk om de dualiteit in het land op te vangen, en de spanningen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen te bedaren. De taalkundige en culturele verschillen waren immers te sterk, opdat beide groepen samen zouden kunnen leven in de Belgische eenheidsstaat.

15. De eerste staatshervorming bestond in het grondwettelijk vastleggen van de taalgebieden en de oprichting van drie cultuurgemeenschappen, die elk over een Raad beschikten. Zo ontstonden de Nederlandse Cultuurgemeenschap, de Franse Cultuurgemeenschap en de Duitse Cultuurgemeenschap. Enkel de eerste twee kregen evenwel decreterende bevoegdheid in hun culturele aangelegenheden. Daarbij werd ook het

---

6 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 43-44.

7 Zie *infra*, randnr. 49-50.

8 Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, BS 15 februari 1961.

9 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 46.

10 J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 37.

bestaan van drie gewesten (het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest) erkend, doch hun bevoegdheid moest afzonderlijk bij bijzondere meerderheidswet omschreven worden. Tevens werden er enkele garanties ter bescherming van de minderheden opgenomen in de Grondwet.<sup>11</sup> De cultuurgemeenschappen kwamen er voornamelijk op vraag van de Vlamingen; zij streefden immers culturele autonomie na. De inschrijving in de Grondwet van de drie gewesten daarentegen vulde vooral de wens in van de Walen om economische autonomie te verkrijgen, om de economische neergang van hun regio tegen te gaan.<sup>12</sup>

16. Hoewel deze staatshervorming gezien kan worden als de eerste stap in de Belgische ontwikkeling tot een federale staat, werd federalisme in België toen nog niet haalbaar geacht. De eerste staatshervorming vormt wel een juridische bevestiging van de Belgische bipolariteit; de tegenstelling tussen Franstaligen en Nederlandstaligen was niet langer enkel een maatschappelijk gegeven, maar stond nu verankerd in de Grondwet.

### **c. De tweede staatshervorming**

17. De eerste staatshervorming werd gevolgd door een periode waarin veel onenigheid heerste over de uitvoering van de gewestvorming; onder andere de bevoegdheidsverdeling, en daarbij specifiek die van het Brusselse Gewest, vormde een groot struikelblok. Uiteindelijk vond in 1980 weer een grondwetsherziening plaats. De cultuurgemeenschappen werden vanaf dan gewoon gemeenschappen genoemd, en hun bevoegdheden werden uitgebreid met de persoonsgebonden aangelegenheden, namelijk het gezondheidsbeleid en de sociale bijstand. Daarbij kregen de gemeenschappen naast hun Raad ook een Executieve, die als uitvoerend orgaan bestond naast de nationale regering.<sup>13</sup> De bijzondere meerderheidswet die nodig was om de gewesten decreterende bevoegdheid te geven werd eveneens werkelijkheid; de bijzondere wet van 8 augustus 1980<sup>14</sup> omschrijft de nieuwe bevoegdheden van de gewesten. Ten laatste werd met deze staatshervorming een Arbitragehof opgericht, hetgeen noodzakelijk is om conflicten tussen de verschillende wetskrachtige normen (enerzijds tussen wetten en decreten, anderzijds tussen decreten onderling) op te lossen. Een dergelijk Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof) is een typerend kenmerk voor een federale staat;<sup>15</sup> ook dit houdt een grote stap in naar een Belgische federale staat.

### **d. De derde staatshervorming**

18. Tijdens de derde staatshervorming in 1988-1989 werd vooral een plaats aan het Brussels Hoofdstedelijk

---

11 G. GOEDERTIER, J. VANDE LANOTTE en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 47-48.

12 W. PAS, "Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen", *TBP* 2011/8-9, 487.

13 G. GOEDERTIER, J. VANDE LANOTTE en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 48.

14 De bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) bevat nu nog steeds de bevoegdheidsverdeling tussen de deelstaten van België. Ze heeft vele wijzigingen doorgemaakt tijdens de verschillende staatshervormingen, hetgeen ook te merken is aan haar structuur en omvang.

15 J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS en J. LAMBRECHT, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 145.

Gewest toegekend in de Belgische staatsstructuur. Met de bijzondere wet van 12 januari 1989 verkreeg ook dit gewest gelijklopende exclusieve bevoegdheden met het Vlaamse en Waalse Gewest, een eigen Raad (vanaf dan parlement genoemd) en een Executieve (regering). Het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kon nu ook ordonnanties uitvaardigen, al zijn deze, in tegenstelling tot decreten, onderworpen aan een ruimer jurisdictioneel toezicht. Tevens kan de federale regering een politieke controle uitvoeren, ter vrijwaring van de internationale en hoofdstedelijke functie van Brussel.<sup>16</sup> Deze hervorming schept een ongelijkheid tussen de gewesten en hun regelgeving. Verder zet de centrifugale tendens in België zich voort; de gemeenschappen krijgen wederom meer bevoegdheden (onder andere het onderwijs), evenals de gewesten (onder andere vervoer en openbare werken). Tenslotte wordt de bevoegdheid van het Arbitragehof uitgebreid.

19. Belangrijk voor de dynamiek in het bipolaire België is ook dat tijdens de derde staatshervorming de taalfaciliteiten 'gebetonneerd' worden. Vanaf deze staatshervorming is een bijzondere meerderheidswet vereist om wijzigingen aan te brengen in de regelgeving omtrent het gebruik van talen in de bestuurszaken, het onderwijs en de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel in de rand- en taalgrensgemeenten.<sup>17</sup>

#### **e. De vierde staatshervorming**

20. Het proces van federalisering dat België kende sinds 1970 werd afgewerkt met de vierde staatshervorming van 1993, door middel van het Sint-Michielsakkoord. Sinds dan is België een volwaardige federale staat, hetgeen ingeschreven werd in artikel 1 van de Grondwet. De bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten werden weer uitgebreid, met onder andere de bevoegdheid om internationale verdragen te sluiten met betrekking tot materies waarvoor ze bevoegd zijn. Ook wordt met deze staatshervorming artikel 35 in de Grondwet ingeschreven, waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om de residuaire bevoegdheden toe te kennen aan de gemeenschappen en de gewesten in plaats van aan het federale niveau. Dit artikel is echter nog niet in werking getreden.<sup>18</sup> Verder wordt het financieringsstelsel van de deelstaten herzien, wordt het federale parlement hervormd en gebeurt de verkiezing van de raden nu rechtstreeks. Het aantal ministers wordt beperkt, en er ontstaat een onverenigbaarheid tussen de ambten van minister en parlementslid. De provincie Brabant wordt opgesplitst in Vlaams-Brabant en Waals-Brabant.<sup>19</sup>

#### *§2. België is een federale staat*

21. Sinds 1993 luidt artikel 1 van de Belgische Grondwet als volgt: 'België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten.'. Dit houdt op dat moment het einde in van een lange evolutie die de Belgische staatsstructuur sinds 1830 heeft gekend; van klassieke unitaire of eenheidsstaat tot

---

16 J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 46.

17 Art. 129 §2 eerste streepje Gw.

18 Zie *infra*, randnr. 66.

19 G. GOEDERTIER, J. VANDE LANOTTE EN T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 49.

de huidige federale Staat. Deze evolutie is echter nog niet tot een halt gekomen.

22. In 2001 vond er nog een vijfde staatshervorming plaats. Deze bracht geen grondwetswijziging met zich mee, maar bestond uit twee politieke akkoorden, namelijk het Lambermontakkoord en het Lombardakkoord, die wijzigingen aanbrachten in de bijzondere wetten op de staatshervorming. In het Lambermontakkoord werden opnieuw bevoegdheden overgeheveld naar de gewesten en gemeenschappen. Deze betroffen onder meer de gemeente- en provinciewetgeving, die werd overgedragen naar de gewesten, en materies zoals landbouw, buitenlandse handel, ontwikkelingssamenwerking en controle op de verkiezingsuitgaven. Ook werden enkele maatregelen doorgevoerd in verband met de financiering van de gemeenschappen, en werden de fiscale bevoegdheden van de gewesten uitgebreid. Het Lombardakkoord had betrekking op de werking en samenstelling van de Brusselse instellingen, zo worden sindsdien de zes Brusselse leden van het Vlaamse Parlement rechtstreeks verkozen en wijzigde de zetelverdeling tussen de taalgroepen in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

### §3. Zesde staatshervorming

23. België kende tussen 2011 en 2014 een zesde, en tot nu toe laatste, staatshervorming, waarvan de omvang en gevolgen in deze paragraaf aan bod komen. De belangrijkste doelstelling van de zesde staatshervorming was communautaire pacificatie bereiken, onder meer door het probleem van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde op te lossen, het gerechtelijk arrondissement Brussel te hervormen en de regeling in de randgemeenten en met betrekking tot de bevoegdheden en de financiering van Brussel te wijzigen.<sup>20</sup> Uit het Vlinderakkoord van 2011 blijken ook nog twee andere doelstellingen, namelijk een efficiëntere federale Staat bewerkstelligen en een grotere autonomie aan de deelstaten geven.<sup>21</sup> De zesde staatshervorming werd gerealiseerd in twee delen.

#### a. Deel 1 – 2012

##### *Artikel 195*

24. Opvallend aan de zesde staatshervorming is de belangrijke functie die artikel 195 van de Grondwet gespeeld heeft in de implementatie van de staatshervorming. Met de grondwetsherziening van 29 maart 2012 werd bij artikel 195 een nieuwe overgangsbepaling toegevoegd in de Grondwet, hetgeen om twee redenen opmerkelijk is. Enerzijds heeft dit artikel betrekking op de procedure tot herziening van de Grondwet, een thema dat juridisch en politiek zeer actueel is en waarover heel wat onenigheid bestaat. Anderzijds was dit grondwetsartikel, zoals gezegd, een noodzakelijke voorwaarde voor de integrale uitvoering van het Vlinderakkoord van 2011.<sup>22</sup>

20 W. VERRIJDT, “Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming” in A. ALLEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (1) 3-4.

21 “Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten”, Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming, 11 oktober 2011.

22 J. VAN NIEUWENHOVE, “De nieuwe “overgangsbepaling” bij artikel 195 van de Grondwet. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure?”, *TVW* 2012/3, 156.

25. Artikel 195 werd tijdelijk gewijzigd door toevoeging van een overgangsbepaling. In deze overgangsbepaling, die enkel geldig was tijdens de toenmalige legislatuur, werd een lijst van artikelen opgenomen die voor herziening vatbaar waren, zonder dat hiervoor de volledige procedure van artikel 195 doorlopen moest worden. Niet alle grondwetsartikelen die om de zesde staatshervorming uit te voeren moesten worden herzien, waren immers op voorhand, met de verklaring tot herziening van de Grondwet van 7 mei 2010, voor herziening vatbaar verklaard.<sup>23</sup> Op deze 'truc' werd door onder andere N-VA kritiek geuit, met als argument dat dit een schending van artikel 187 van de Grondwet uitmaakte. Artikel 187 stelt dat de Grondwet noch geheel, noch ten dele kan worden geschorst. Dit werd voorgelegd aan de Commissie van Venetië, die oordeelde dat artikel 187 niet geschonden werd.<sup>24</sup> Tevens is het belangrijk aan te halen dat de procedure van artikel 195 een bescherming van de fundamentele basisprincipes van de democratische rechtsstaat inhoudt, door te voorkomen dat grondwetswijzigingen overhaast kunnen worden doorgevoerd.<sup>25</sup> Deze nieuwe wijze om grondwetsartikelen, volgens de Commissie van Venetië juridisch correct, te herzien, werpt vraagtekens op; hiermee kan een nieuw parlement, na de verkiezingen, immers om het even welk grondwetsartikel herzien. Het is af te wachten of men dit bij volgende staatshervormingen opnieuw zal toepassen.

#### *Brussel-Halle-Vilvoorde*<sup>26</sup>

26. De kwestie Brussel-Halle-Vilvoorde is lang het paradepaardje in het communautaire debat geweest. De kieskring BHV bestond immers sinds 1831 en heeft in zijn lange bestaan veel stof doen opwaaien, al leek het steeds onmogelijk om er een oplossing voor te vinden. Het is op het eerste gezicht dan ook een zeer positief gegeven dat dit met de zesde staatshervorming wel gelukt is. In het Vlinderakkoord wordt voorzien in een splitsing van de kieskring BHV in 3 kieskringen voor de verkiezingen van de Kamer en het Europees Parlement,<sup>27</sup> namelijk Brussel-Hoofdstad, Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. Net zoals in andere kieskringen geldt, wordt er een kiesdrempel ingesteld van 5%. De apparentering tussen de kieskringen wordt afgeschaft en er bestaat geen mogelijkheid tot 'pooling'. De inwoners van de zes randgemeenten krijgen bij de verkiezingen een 'dubbele stembrief'; dit houdt in dat ze kunnen kiezen om hun stem uit te brengen voor ofwel kandidaten van Vlaams-Brabant, ofwel voor kandidaten van Brussel-Hoofdstad.<sup>28</sup> Dit nieuwe systeem wordt in de Grondwet vergrendeld,<sup>29</sup> en geniet daarbij ook nog extra bescherming doordat het slechts kan worden gewijzigd met een bijzondere meerderheid.<sup>30</sup> Het doel van deze dubbele vergrendeling is om het

---

23 J. VELAERS, "Artikel 195, overgangsbepaling: een tijdelijke versoepeling van de procedure voor de herziening van de Grondwet" in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWAENE en Y. PEETERS (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (1) 1.

24 P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 429.

25 J. MOLLIN, "De grondwet, een vodge papier", *Juristenkrant* 2012, 14, 10-11.

26 Het Grondwettelijk Hof heeft de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde overeind gehouden in haar arrest nr. 72/2014 van 8 mei 2014.

27 Voor de Senaat bestaan er geen rechtstreekse verkiezingen meer, al behoort deze materie tot het tweede deel van de zesde staatshervorming. (zie *infra*).

28 Institutioneel Akkoord, 12.

29 Art. 63, §2 Gw.

30 Art. 63, §4 Gw.

institutioneel akkoord 'juridisch te consolideren' en de 'communautaire vrede te bestendigen'.<sup>31</sup> Enerzijds houdt dit in dat er geen juridische controle op Belgisch niveau kan zijn, het Grondwettelijk Hof is immers niet bevoegd om een keuze van de grondwetgever te toetsen aan de Grondwet. Anderzijds betekent de vereiste van bijzondere meerderheid dat de Franstalige minderheid in het federale Parlement wordt beschermd.

27. Op de splitsing van BHV is door de oppositie veel kritiek geuit. Volgens het FDF werden de Franstaligen onvoldoende gecompenseerd voor het verlies dat de inwoners van negenentwintig gemeenten van Halle-Vilvoorde lijden doordat ze niet meer op Brusselse lijsten kunnen stemmen. Voor N-VA en Vlaams Belang daarentegen was de splitsing door Vlaamse kant te zwaar betaald. Zij menen dat de zes randgemeenten, die weliswaar op Nederlands taalgebied liggen, door de nieuwe regeling 'verbrusseld' worden.<sup>32</sup> De gewilde communautaire vrede is dus nog niet volledig bereikt.

28. De 'Vlaamse eis' van de splitsing van BHV werd gecompenseerd ten opzichte van de Franstaligen met de 'bijzondere modaliteit' in de zes faciliteitengemeenten; waar ze zoals gezegd een 'dubbele stembrief' in de bus krijgen. Maar dit is niet het enige wat verandert in deze zes betrokken randgemeenten. Vanaf nu is de Algemene Vergadering van de Raad van State bevoegd om uitspraak te doen over de administratieve geschillen in de randgemeenten.<sup>33</sup> Wegens de speciale aard van de randgemeenten, lijkt het maar logisch dat hier een paritair samengesteld orgaan uitspraak over doet.<sup>34</sup> Het gevaar dat echter in deze regeling schuilt, is dat alle administratieve geschillen, niet enkel over taalkwesties, op deze manier voor de Algemene Vergadering van de Raad van State kunnen komen, hetgeen een inefficiënte vergroting van de werklust van de Raad kan uitmaken. De Algemene Vergadering heeft nu immers bijkomend jurisdictie over geschillen die geen betrekking hebben op de spanningen tussen de Franstalige en Vlaamse gemeenschap, zo ook bijvoorbeeld in een burenruzie waar de vernietiging van een vergunning wordt gevraagd.<sup>35</sup> Dit kan niet de bedoeling geweest zijn van de wetgever. Ook de benoeming van de burgemeesters in de randgemeenten is gewijzigd; hier geldt een nieuwe procedure en ook daarbij krijgt de Algemene Vergadering van de Raad van State een beslissingsbevoegdheid.<sup>36</sup>

29. De nieuwe benoemingsprocedure voor burgemeesters in de randgemeenten bestaat uit twee onderdelen. Eerst moet een kandidaat-burgemeester voorgedragen worden door de gemeenteraad, die dan de titel van 'aangewezen burgemeester' krijgt en zijn functies als burgemeester reeds opneemt. Daarna kan de Vlaamse

---

31 H. VUYE en G. CLÉMER, *De zesde staatshervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 78.

32 J. VELAERS, "De splitsing van de kieskring BHV en de bijzondere regelingen voor de randgemeenten: de bevoegdheid van de Algemene vergadering van de Raad van State, de benoeming van de burgemeesters en de *stand still*" in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWAENE en Y. PEETERS (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (151) 156.

33 Art. 93 RvS-wet.

34 C. BAEKELAND en B. NELISSEN, "De randgemeenten en hun bijzondere regeling na de Zesde Staatshervorming. Kicking the can down the road?" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (255) 258.

35 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Belgian Federalism after the Sixth State Reform", *Perspectives on Federalism*, Vol. 7, issue 2, 2015, 37.

36 Art. 13bis Nieuwe Gemeentewet.



regering beslissen om de aangewezen burgemeester al dan niet daadwerkelijk te benoemen. In het geval dat deze benoeming geweigerd wordt, komt de nieuwe bevoegdheid van de Algemene Vergadering van de Raad van State in het spel. De kandidaat kan immers de beslissing aanvechten bij de Raad, die dan twee opties heeft; de beslissing van de Vlaamse regering bevestigen of vernietigen. Indien de Raad bevestigt, houdt dit in dat de benoeming van de kandidaat-burgemeester definitief geweigerd is. Als de Raad daarentegen vernietigt, betekent dit de definitieve benoeming van de burgemeester. Wanneer de kandidaat-burgemeester geweigerd wordt, moet een nieuwe voordrachtakte gestemd worden in de gemeenteraad.<sup>37</sup>

30. Dit lijkt erop te wijzen dat de Algemene Vergadering van de Raad van State het laatste woord heeft in de benoeming, maar niets is minder waar. Het enkele feit dat de gemeenteraad een nieuwe voordrachtakte moet stemmen, betekent niet per se dat een andere kandidaat voorgedragen moet worden. De gemeenteraad zou telkens opnieuw dezelfde kandidaat kunnen voordragen, hetgeen een benoemingscarrousel op gang zou brengen.<sup>38</sup> De Vlaamse decreetgever heeft deze lacune echter ook opgemerkt, en probeert eraan tegemoet te komen door te bepalen dat een voorgedragen kandidaat-burgemeester die niet benoemd werd, niet opnieuw kan worden voorgedragen in dezelfde bestuursperiode, behalve op basis van nieuwe feiten of gegevens.<sup>39</sup>

31. In een eerste toepassingsgeval heeft de Algemene Vergadering van de Raad van State reeds een opmerkelijk oordeel geveld.<sup>40</sup> Ten eerste stelde de Raad dat de inwoners van de faciliteitengemeenten slechts om de vier jaar hun keuze om in het Frans bediend te worden bekend moeten maken. Verder werd door de Raad de benoeming van de desbetreffende kandidaat-burgemeester afgewezen, al werd meteen hierna dezelfde kandidaat weer voorgedragen door de gemeenteraad. De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur oordeelde echter dat de kandidaat nog steeds niet voldeed en weigerde hem te benoemen. Hierna trok deze weer naar de Raad van State, die na verschillende overwegingen weer de Vlaamse regering volgde, waardoor de tweede weigering definitief werd. Op een latere gemeenteraad werd dezelfde kandidaat echter aangesteld als waarnemend burgemeester, zonder dat een officiële voordrachtakte werd overgemaakt aan de Vlaamse regering. Op deze overdracht staat immers geen termijn, noch een sanctie wanneer nagelaten wordt hieraan te voldoen. De kandidaat-burgemeester oefent hierna dus alle bevoegdheden van een volwaardige burgemeester uit.<sup>41</sup>

*Het gerechtelijk arrondissement Brussel*<sup>42</sup>

32. Naast de hierboven besproken splitsing van BHV en de wijzigingen in de randgemeenten, wordt in de

---

37 Deze procedure staat beschreven in artikel 13*bis* Nieuwe Gemeentewet

38 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, “Benoeming burgemeesters in de Brusselse randgemeenten: de carrousel blijft draaien na de zesde staatshervorming” in J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, 46.

39 Art 59, §1*bis* Gemeentedecreet.

40 RvS, nr. 227.776, 20 juni 2014 en RvS, nr. 229.602, 18 december 2014.

41 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, “Benoeming burgemeesters in de Brusselse randgemeenten: de carrousel blijft draaien na de zesde staatshervorming” in J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, 48.

42 Het Grondwettelijk Hof heeft reeds een beroep tot vernietiging van artikel 15 van de wet van 19 juli 2012 betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel verworpen in haar arrest nr. 155/2012.

zesde staatshervorming ook het gerechtelijk arrondissement Brussel hervormd.<sup>43</sup> De zetel wordt ontubbeld in een Franstalige en een Nederlandstalige rechtbank die bevoegd zijn voor het geheel van het gerechtelijk arrondissement van Brussel (samengesteld uit de 54 gemeenten van Brussel-Halle-Vilvoorde). Daarbij wordt het Openbaar Ministerie opgesplitst in een Brussels parket (bevoegd in de 19 Brusselse gemeenten) en een parket van Halle-Vilvoorde (bevoegd voor Halle-Vilvoorde). Tevens wordt het arbeidsauditoraat gesplitst. Het is met name een 'asymmetrische' hervorming, die ook gebetonneerd werd in de Grondwet.<sup>44</sup> Ook op deze hervorming werd al uit verschillende hoeken kritiek geuit; zo wordt de vraag gesteld of deze politiek genoodzaakte hervorming wel een positieve evolutie is voor de burger, en haalt de magistratuur zelf enkele praktische pijnpunten aan.<sup>45</sup>

## **b. Deel 2 – 2014**

### *De Senaat*

33. Het Vlinderakkoord bepaalt dat de Senaat vanaf 2014 omgevormd werd tot een kamer van de deelstaten. Ten eerste kreeg de vernieuwde 'Vlinder-Senaat' een geheel nieuwe samenstelling; sinds de verkiezingen in 2014 bestaat de Senaat uit 60 leden (waarvan 50 deelstaatsenatoren en 10 gecoöpteerde senatoren).<sup>46</sup> De 50 deelstaatsenatoren, bestaande uit 29 Nederlandstaligen, 20 Franstaligen en één Duitstalige, hebben een dubbelmandaat, en zijn oorspronkelijk verkozen in de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten. Het aantal gecoöpteerde senatoren bleef met de zesde staatshervorming ongewijzigd, maar de manier van aanwijzing is wel veranderd.<sup>47</sup> Daarenboven werd de nieuwe Senaat een niet-permanent orgaan. Het aantal bijeenkomsten die er jaarlijks plaatsvinden, wordt bepaald in het reglement.<sup>48</sup> Hierin staat momenteel bepaald dat jaarlijks acht gewone plenaire vergaderingen plaatsvinden.<sup>49</sup> Het gevolg hiervan is dat de bevoegdheden van de Senaat verder beperkt werden. De lijst van bicamerale bevoegdheden werd sterk ingeperkt,<sup>50</sup> maar ook de optioneel bicamerale bevoegdheden en de evocatieprocedure vinden vanaf dan minder toepassing.<sup>51</sup> Dit laatste werd gemotiveerd door aan te halen dat het doel van de evocatieprocedure is de deelstaten rechtstreeks te betrekken en inspraak te geven in federale aangelegenheden, wat niet mag leiden tot een blokkage in de besluitvorming op het federale niveau.<sup>52</sup> De betrokkenheid van de deelstaten op federaal vlak wordt nu immers gerealiseerd door de hervormde Senaat, die zogezegd een deelstatenkamer zal zijn. De Senaat is dus een ontmoetingsplaats voor de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten; waardoor de belangen van de deelstaten op het federale niveau vertegenwoordigd worden. Het verlies van

---

43 Wet 19 juli 2012 betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel, *BS* 22 augustus 2012.

44 Art 157bis Gw.

45 W. VANDENBRUWAENE, "Het gerechtelijk arrondissement Brussel" in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWAENE en Y. PEETERS (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (203) 213-214.

46 Art. 67 Gw.

47 Art. 68, §2 Gw.

48 H. MATTHIJS, "De hervorming van de Senaat", *CDPK* 2013, 58.

49 Art. 30 Reglement van de Belgische Senaat.

50 Art. 77 Gw.

51 Art. 78 Gw.

52 H. MATTHIJS, "De hervorming van de Senaat", *CDPK* 2013, 60.

bevoegdheden hoeft om die reden niet onlogisch te zijn; een deel van de materies behoorde immers tot het federale beleidsniveau. Dat de Senaat, als nieuwe deelstatenkamer, hierin niet meer bevoegd is, is een logisch gevolg van deze evolutie.<sup>53</sup>

34. Waarvoor de Senaat na de zesde staatshervorming nog wel bevoegd is, zijn voornamelijk institutionele aangelegenheden. Hieronder vallen onder andere de herziening van de Grondwet, het aannemen van bijzondere meerderheidswetten en andere wetgeving die een institutioneel karakter vertoont. Ondanks deze bevoegdheden is het twijfelachtig of de Senaat wel degelijk als een volwaardige deelstatenkamer kan optreden, vooral vergeleken met bijvoorbeeld de Duitse *Bundesrat* die een uitgebreider bevoegdheidspakket geniet.<sup>54</sup> De grotere functie van de *Bundesrat* hangt echter samen met het bestaan van meer concurrerende bevoegdheden in Duitsland. In de meeste materies waar de deelstaten een gedeelde bevoegdheid hebben, heeft de *Bundesrat* immers inspraak.<sup>55</sup> Dit ligt moeilijker in België, gezien het beperkte aantal concurrerende bevoegdheden. Toch zou het nuttig zijn als de Senaat ook in België inspraak heeft in (federale) aangelegenheden die mogelijks een invloed hebben op het beleid van de deelstaten, zoals bijvoorbeeld met betrekking de fiscale wetgeving en meer specifiek het federale budget.<sup>56</sup> Door haar institutionele bevoegdheden, kan de Senaat wel een rol spelen naar de zevende staatshervorming toe. Zo kunnen de deelstaten nu zowel meer impact hebben in de herziening van de Grondwet, als bij de volgende staatshervormingen.<sup>57</sup>

35. Deze nieuwe Senaat lijkt juridisch zeer adequaat ontworpen, maar is in de realiteit wederom het resultaat van een typisch Belgisch compromis. Er is al allerlei kritiek op gekomen, en er circuleren zelfs al nieuwe alternatieven voor de pas hervormde 'Vlinder-Senaat'. De Senaat wordt immers nog niet gezien als een volledige deelstatenkamer; tien van de senatoren zijn nog steeds gecoöpteerd. Deze coöptatie vindt tevens plaats op basis van de resultaten van de federale verkiezingen. Waarom deze gecoöpteerde senatoren bestaan en wat hun functie is, wordt nergens toegelicht, al werd wel in de parlementaire voorbereiding vermeld dat ze een compensatie uitmaken voor de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde. Hierbij komt ook de vrees dat men de gecoöpteerde senatoren enkel behoudt, om kandidaten die niet verkozen geraken toch op te kunnen nemen in de Senaat.<sup>58</sup>

---

53 F. JUDO “De zesde staatshervorming en het confederalisme” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (619) 623-624.

54 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, “Belgian Federalism after the Sixth State Reform”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 7, issue 2, 2015, 39-40.

55 P. POPELIER, “Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationalaal confederalisme” in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (53) 59.

56 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, “Belgian Federalism after the Sixth State Reform”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 7, issue 2, 2015, 40.

57 H. MATTHIJS, “De hervorming van de Senaat”, *CDPK* 2013, 66.

58 P. POPELIER, “Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationalaal confederalisme” in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (53) 70.

### *De bijzondere financieringswet*

36. Ook werd in de tweede fase van de zesde staatshervorming de bijzondere financieringswet<sup>59</sup> hervormd. Deze bijzondere wet regelt de financiering van de verschillende deelstaten in België. Een hervorming was noodzakelijk opdat de gemeenschappen en gewesten hun nieuwe bevoegdheden werkelijk zouden kunnen uitoefenen. Met de staatshervorming werd 20 miljard euro van het federale niveau naar de gemeenschappen en gewesten overgeheveld en werd bijkomend een fiscale autonomie voor de gewesten van 12 miljard euro toegewezen.<sup>60</sup> Er worden echter ook besparingen doorgevoerd op de overdracht van de middelen en er bestaan verschillende responsabiliseringsinstrumenten. Deze aspecten zorgen ervoor dat nu ook de deelgebieden aangesproken worden op hun financiële verantwoordelijkheid en dat ze er mee aan moeten werken om de staatsfinanciën op orde te krijgen.<sup>61</sup>

### *De bevoegdheidsverdeling<sup>62</sup>*

37. Het grootste deel van de zesde staatshervorming betreft de overdracht van bevoegdheden van het federale niveau naar de gemeenschappen en de gewesten, ter waarde van zo'n 17 miljard euro.<sup>63</sup> Elio Di Rupo, eerste minister ten tijde van de zesde staatshervorming, sprak hieromtrent zelfs over een 'copernicaanse revolutie'. Men kan zich de vraag stellen wat de redenen voor deze defederalisering van bevoegdheden zijn, en of dit proces zich in de toekomst verder zal zetten. Op deze vragen tracht ik een antwoord te formuleren in de volgende afdelingen.

38. De verdere defederalisering, onder andere van de gezondheidszorg, hebben gezorgd voor een versplintering van de bevoegdheden, in tegenstelling tot de homogener bevoegdheidspakketten waar men al langer naar streeft. Deze versplintering wordt gezien als een van de zwakkere punten van de zesde staatshervorming; ze leidt er immers toe dat het steeds minder duidelijk wordt wie bevoegd is voor een bepaalde materie en binnen welke grenzen deze bevoegdheid uitgeoefend kan worden. De nieuwe bevoegdheidsverdeling doet de kans op bevoegdheidsconflicten sterk toenemen.<sup>64</sup> Om dit te vermijden, is het noodzakelijk dat het beleid tussen de deelstaten gecoördineerd wordt. Defederalisering van bevoegdheden moeten tevens samengaan met een sterker samenwerkingsfederalisme, vooral in het geval er sprake is van

---

59 Bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989.

60 [http://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/land/geschiedenis/belgie\\_vanaf\\_1830/vorming\\_federale\\_staat/zesde\\_staatshe\\_rvorming](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/zesde_staatshe_rvorming) (geconsulteerd op 13 maart 2016).

61 K. BAMS en T. CORTHAUT, "De financiering van de gemeenschappen en de gewesten na de Zesde Staatshervorming – responsabilisering in de schaduw van Europa" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (591) 617.

62 Het Grondwettelijk Hof heeft deze nieuwe bevoegdheidsverdeling bevestigd in haar arrest nr. 157/2014 waar de gedeeltelijke vernietiging van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming werd gevorderd.

63 Een volledige lijst van overgedragen bevoegdheden kan hier teruggevonden worden; [www.belgium.be/nl/over\\_belgie/land/geschiedenis/belgie\\_vanaf\\_1830/vorming\\_federale\\_staat/zesde\\_staatshe\\_rvorming](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/zesde_staatshe_rvorming) (geconsulteerd op 13 maart 2016).

64 W. VERRIJDT, "Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (1) 12.

gedeelde bevoegdheden of materies waarbij een andere deelstaat of het federale niveau betrokken moet worden bij de besluitvormingsprocedure.<sup>65</sup> Een zeer belangrijke instelling voor overleg en samenwerking is het Overlegcomité, maar daarnaast kan ook gebruik gemaakt worden van andere samenwerkingsinstrumenten en -mechanismen.<sup>66</sup>

---

65 D. SINARDET en P. POPELIER, “Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur” in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 28.

66 Zie *infra*, randnr. 54-61.

## Afdeling 2 – Knelpunten

39. Het Belgische federalisme is uniek. Niet enkel heeft het een lange weg afgelegd tot deze laatste zesde staatshervorming, ook vertoont het kenmerken die bij geen andere federale staat voorkomen, of in deze gradatie kunnen vastgesteld worden. De Belgische federale structuur is ontstaan en gegroeid om tegemoet te komen aan onderliggende spanningen; hetgeen tot uiting komt in de hierna besproken kenmerken. Die elementen maken, tegenstrijdig genoeg, echter dat de Belgische federale staat instabiel en inefficiënt kan zijn.<sup>67</sup> Deze problemen zijn tevens niet opgelost geraakt in de zesde staatshervorming, en men zou zelfs kunnen stellen dat er op bepaalde vlakken nieuwe knelpunten gecreëerd werden. Hierna volgt een analyse van enkele van de voornaamste kenmerken van het federalisme in België.

### §1. *Asymmetrisch en bipolair federalisme*

40. De Belgische federale staat bestaat uit twee soorten gefedereerde identiteiten, namelijk de gemeenschappen en de gewesten. Deze structuur omvat drie officiële taalgebieden, die elk over hun eigen cultuur beschikken en economisch van elkaar verschillen. Ondanks het bestaan van drie gemeenschappen en drie gewesten, wordt België als bipolair bestempeld. In essentie bestaat immers vooral het onderscheid tussen Franstaligen en Nederlandstaligen. Dit blijkt ook uit het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet volledig gelijkgesteld is met de andere twee gewesten, én de Duitstalige Gemeenschap niet van hetzelfde niveau is als de andere gemeenschappen.<sup>68</sup> Deze bipolariteit kan eveneens teruggevonden worden in de verplicht paritaire samenstelling van de instellingen op federaal niveau.<sup>69</sup> Ook op het vlak van verkiezingen merkt men dit in de kiesprocedure en de bipolaire structuur van de politieke partijen; er bestaan in België geen nationale partijen. Dit zorgt er onder andere voor dat federale politici voornamelijk hun taalgemeenschap vertegenwoordigen en in mindere mate het federale belang behartigen.<sup>70</sup> Het ontbreken van een federale democratische ruimte heeft als resultaat dat er een democratisch deficit bestaat in België.<sup>71</sup> Deze afwezigheid van federale partijen wordt tevens gezien als een belangrijk destabiliserend element.<sup>72</sup> Bij de interpretatie en toepassing van de unieke federale structuur, moet met deze tweeledigheid en de onderliggende spanningen rekening gehouden worden.

---

67 K. DESCHOUWER, “Het federalisme: tussen oplossing en probleem” in C. DEVOS (ed.), *BELGIË#2014 Een politieke geschiedenis van morgen*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts nv, 2014, (299) 303.

68 G. GOEDERTIER, J. VANDE LANOTTE en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 913-914.

69 Er bestaat een Nederlandse en Franse taalgroep in de Kamer (art. 43 Gw.), de Ministerraad bevat evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers (art. 99 Gw.), de Hoge Raad voor de Justitie bestaat uit een Nederlandstalig en Franstalig college (art. 151, §2 Gw.),...

70 S. SOTTIAUX, *De Verenigde Staten van België*, Mechelen, Kluwer, 2011, 28.

71 “De toekomst van het Belgische federalisme”, dubbelinterview met Prof. J. Vande Lanotte en Prof. S. Sottiaux, <http://belconlawblog.com/2015/02/06/de-toekomst-van-het-belgisch-federalisme/>.

72 G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE, *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, 187-188.

### **a. Gebrek aan homogeniteit**

41. Het federalisme in België komt voort uit een nood om de spanningen tussen de Franstaligen en Nederlandstaligen te bedaren. Deze tweespalt kan naast de oorzaak van het ontstaan van de federale staat, echter ook gezien worden als een verder gevolg ervan.<sup>73</sup> Homogeniteit van taal zou immers een goede basis zijn voor een stabiele federale staat, in tegenstelling tot de situatie in een multinationalaal federale staat. Deze laatste lijdt onder etnische conflicten, waaruit kan volgen dat de politieke partijen geen gemeenschappelijke belangen delen, noch een gevoel van samenhang hebben. Dit leidt tot een instabiel federaal systeem. Ook bipolariteit kan hiervan de oorzaak zijn en maakt een groot risico uit voor het voortbestaan van zulke federale staten. Dit omdat in dat geval geen wisselende allianties mogelijk zijn, en de mogelijkheid bestaat dat een van de delen groter is dan het andere.<sup>74</sup>

42. Toegepast op België lijkt dit een weinig hoopvolle situatie te zijn. Zoals gezegd was het gebrek aan homogeniteit net een van de oorzaken van het federaliseringsproces. De taalkloof tussen Vlaanderen en Wallonië en de sociaaleconomische en ideologische verdeeldheid versterken de bipolaire spanningen en zijn naast onder andere de constitutionele asymmetrie de aanleiding tot een instabiele federale staat. Hierna bespreek ik beide kenmerken en hun effecten op de stabiliteit en het voortbestaan van de federale staat.

### **b. Asymmetrie**

43. Volgens de eerste drie artikelen van de Grondwet, zou België een perfect symmetrische staat kunnen zijn, bestaande uit enerzijds drie gemeenschappen en anderzijds drie gewesten. Niets is echter minder waar.<sup>75</sup> In de Grondwet zelf wordt immers voorzien in mogelijkheden om deze symmetrie te doorbreken. Artikel 137 bepaalt dat de gemeenschapsparlamenten bevoegdheden kunnen uitoefenen van de gewesten, indien dit gebeurt met aanname van een bijzondere meerderheidswet. Voor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap gebeurde dit reeds in artikel 1 BWHI, waardoor een 'fusie' plaatsvond tussen beide deelstaten. Strikt juridisch gezien is dit echter niet correct; artikel 3 BWHI voorziet nog steeds in twee afzonderlijke instellingen met rechtspersoonlijkheid, waardoor niet van een echte fusie gesproken kan worden. Het is mijns inziens noodzakelijk dat deze regelgeving aangepast wordt aan de realiteit, hetgeen meteen ook een vereenvoudiging zou inhouden. Het Vlaamse Gewest behoeft immers geen afzonderlijke rechtspersoonlijkheid meer, en kan op die wijze echt opgaan in de Vlaamse Gemeenschap, of nog beter; de deelstaat Vlaanderen.

44. Artikelen 138 en 139 van de Grondwet zorgen dan weer voor versnippering langs de Franstalige kant; onder andere door de overdracht van gewestbevoegdheden aan de Duitstalige Gemeenschap en de overdracht

---

73 M. BRANS, L. DE WINTER en W. SWENDEN, *The Politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, London, Routledge, 2009, 5.

74 D. SINARDET en P. POPELIER, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 4.

75 F. DELPÉRIÉ, "De constitutionele architectuur of de eigenaardigheden van het Belgisch federalisme" in A. VON BUSEKIST, *België begrijpen. Verleden, heden en toekomst van een land op de tweesprong*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2013, (103) 110-111.

van gemeenschapsbevoegdheden aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.<sup>76</sup> Dit heeft tevens tot gevolg dat er een grote tegenstelling bestaat tussen de Franse en de Vlaamse Gemeenschapscommissie; waar de eerste een volwaardig parlement met wetgevende bevoegdheid is, lijkt de laatste een minder grote rol te spelen.

45. Waar de asymmetrische structuur van het land enerzijds een stabiliserende rol speelt, door tegemoet te komen aan de eisen en belangen van beide taalgroepen, en hen een kans geeft om elk hun eigen beleid te voeren, heeft ze anderzijds ook een destabiliserend effect op de federale staat.<sup>77</sup> De asymmetrie van België vloeit, zoals vermeld, vooral voort uit het feit dat de afbakening van gemeenschappen en gewesten niet samenvalt; hetgeen voornamelijk in Brussel problemen geeft. In Brussel hebben immers verschillende niveau's bevoegdheden.<sup>78</sup> Onder andere het bevoegd zijn van beide gemeenschappen in Brussel kan leiden tot problemen wat betreft artikel 10 van de Grondwet. Het zou door deze situatie immers kunnen dat twee inwoners van het Brussels Gewest zich elk onder een ander beleid bevinden, wat zou kunnen zorgen voor een ongelijke behandeling.<sup>79</sup>

46. Er zijn ook andere voorbeelden van asymmetrie in de Belgische staatsstructuur. Zoals eerder vermeld is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet gelijkwaardig aan het Vlaamse en Waalse Gewest; dit blijkt onder andere uit het verschil in juridische waarde tussen ordonnanties en decreten<sup>80</sup>. Het Vlinderakkoord van 2011 zorgt er echter wel voor dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest steeds meer gelijkgesteld wordt met de andere gewesten. Zo krijgt het, eerder symbolisch,<sup>81</sup> constitutieve autonomie, net zoals het Vlaamse en Waalse Gewest (al wordt de reikwijdte ervan beperkt en de uitoefening aan strengere voorwaarden onderworpen),<sup>82</sup> en worden bepaalde gemeenschapsbevoegdheden, met betrekking tot de kinderbeijlag en de gezondheidszorg, in Brussel vanaf dan uitgeoefend door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Dit maakt een afzonderlijk Brussels beleid in die materies mogelijk.<sup>83</sup>

47. De bevoegdheidsoverheveling in de zesde staatshervorming maakt de Belgische institutionele structuur en de bevoegdheidsverdeling tussen de deelstaten weer complexer. Het onderscheid tussen de gemeenschappen en gewesten is duidelijk zolang het gaat over bevoegdheden zoals onderwijs en cultuur;

---

76 W. PAS, "Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen", *TBP* 2011/8-9, 488.

77 D. SINARDET en P. POPELIER, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 7.

78 Zie *infra*, randnr. 69.

79 Zie *infra*, randnr. 71.

80 W. SWENDEN, "Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium", *Publius* 2002, 74-75.

81 J. VELAERS, "Brussel in de zesde staatshervorming" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (963) 969.

82 J. VELAERS, "Brussel in de zesde staatshervorming" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (963) 967.

83 D. SINARDET en P. POPELIER, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 21.



deze zijn immers verbonden aan de oorspronkelijke reden tot oprichting van de gemeenschappen, namelijk de culturele verschillen tussen Franstaligen en Nederlandstaligen in België.<sup>84</sup> Wanneer echter sociale rechten in het spel komen, wordt de situatie precair. De vraag stelt zich nu des te meer; waarom bestaat het onderscheid tussen de gemeenschappen en de gewesten? Er zijn reeds verschillende voorstellen de revue gepasseerd die een vereenvoudiging van de Belgische institutionele structuur voorstellen. Meestal wordt hierbij het bestaan van de gemeenschappen geïmagineerd; zij zouden niet in aanmerking komen voor nieuwe bevoegdheden en ze zorgen tegelijkertijd voor een inefficiënt beleid in Brussel.<sup>85</sup> Het invoeren van vier deelstaten die elk over gelijke bevoegdheden beschikken, lijkt een vereenvoudiging te zijn.<sup>86</sup> In dat geval blijft wel een vorm van asymmetrie bestaan; met name de bijzondere situatie in het tweetalige Brussel en het feit dat de Duitstalige Gemeenschap veel kleinschaliger is dan de andere deelgebieden.<sup>87</sup>

48. Een asymmetrische structuur lijkt niet te werken gecombineerd met een federale staat; deze asymmetrie staat immers haaks op een federaal model dat gekoppeld is aan coöperatie.<sup>88</sup> Dit is problematisch, aangezien het een van de typerende kenmerken van het huidige België is. Om deze asymmetrie beter te plaatsen, zou de evolutie naar een andere staatsvorm al heel wat oplossingen kunnen bieden. In een confederatie bijvoorbeeld zouden de verschillen tussen de (lid)staten geen probleem vormen; aangezien ze elk soeverein zijn en enkel op confederaal niveau overleg moeten plegen (over aangelegenheden waaromtrent ze zelf besloten hebben samen te werken).<sup>89</sup> Ook in een *sui generis*-stelsel is asymmetrie zeer goed mogelijk.<sup>90</sup> Wat deze modellen voor België zouden kunnen betekenen, wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

### c. Bipolariteit

49. Het Belgisch federalisme is, in tegenstelling tot andere federale staten in de wereld, gebaseerd op twee grote gemeenschappen; de Franstalige en de Vlaamse. Deze bipolariteit uit zich in verschillende mechanismen.<sup>91</sup> Zo worden de leden van de federale instellingen onderverdeeld in twee taalgroepen,<sup>92</sup> en geldt in onder andere de Ministerraad een paritaire samenstelling.<sup>93</sup> Tevens geldt er ter bescherming van de belangen van beide taalgroepen een mechanisme van bijzondere meerderheidswetten; om deze wetten aan te nemen moet naast een twee derde meerderheid ook de meerderheid in elke taalgroep bereikt worden.<sup>94</sup> Ook bestaat er de alarmbelprocedure, zodat kan ingegrepen worden indien een ontwerp of voorstel van wet de

84 J. VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, 2011, 8.

85 W. PAS, "Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen", *TBP* 2011/8-9, 486.

86 W. PAS, "De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis?*" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (111) 126.

87 W. PAS, "De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis?*" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (111) 148-149

88 Zie *infra*, randnr. 53 e.v.

89 J. VELAERS, *Federalisme/Confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB, 2013, 11.

90 J. VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, 2011, 8.

91 A-C. RASSON, "Le principe du "vivre ensemble" belge: un épopée constitutionnelle", *CDPK* 2012, 28.

92 Art. 43 Gw.

93 Art 99 Gw.

94 Art 4 Gw.

betrekkingen tussen de gemeenschappen of de gewesten ernstig in het gedrag zou kunnen brengen.<sup>95</sup>

50. De bipolariteit in België zorgt voor het bestaan van een pacificatiepolitiek, ook wel consociationalisme genoemd. Pacificatiepolitiek is het proces waarbij spanningen tussen twee zuilen die oorspronkelijk weinig consensus hebben, toch op vreedzame wijze worden opgelost.<sup>96</sup> Er zijn, zoals vermeld, verschillende mechanismen in het Belgisch federalisme om te zorgen dat beide kampen voldoende garanties krijgen, en zich geen onrecht aangedaan voelen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaan dergelijke mechanismes om de Nederlandstalige minderheid te beschermen, en op het federale niveau wordt de Franstalige minderheid beschermd.<sup>97</sup> Ook in de zesde staatshervorming was een van de belangrijkste doelstellingen communautaire pacificatie te bereiken, met als voornaamste agendapunt een oplossing voor de BHV-problematiek te vinden. Men wilde deze problemen uit de weg helpen, in de hoop om de jaren na de staatshervorming zich weer te kunnen concentreren op concrete beleidsinitiatieven, die niet in de eerste plaats te maken hebben met de communautaire spanningen.<sup>98</sup> Dit toont weer aan hoe de bipolariteit in België het voortouw neemt, en de aandacht voor andere reële beleidskwesties op de achtergrond brengt.

51. De besproken bipolariteit zorgt in België eveneens voor het democratisch deficit op het federale niveau. De zogenaamde grendelmechanismen zorgen er immers voor dat de Franstalige minderheid een Vlaamse meerderheid in de weg kan staan; de gelijkheid van de burger wordt met name aangetast. Het is namelijk een democratisch principe dat elke burger een gelijke stem moet hebben in de besluitvorming. Deze mechanismen hebben als resultaat dat de Belgische federale staat als democratisch onvoldoende gelegitimeerd bestempeld wordt.<sup>99</sup> Hoe hieraan tegemoetgekomen kan worden, wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

52. Ook de centrifugale dynamiek die heerst in België heeft een belangrijk destabiliserend effect. Dit wordt mede versterkt door de besproken bipolariteit, die onder andere tot uiting komt door nationalistische politieke partijen en bewegingen.<sup>100</sup> De problematiek die te maken heeft met dit centrifugale karakter van de Belgische federale staat, meer bepaald het separatisme en de vraag naar een confederaal staatsmodel, wordt eveneens besproken in het volgende hoofdstuk.

---

95 Art 54 Gw.

96 W. DEWACHTER, *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 129.

97 W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe (A Comparative and Thematic Analysis)*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, 258-260.

98 W. VERRIJDT, "Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming" in A. ALLEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (1) 3-4.

99 "De toekomst van het Belgische federalisme", dubbelinterview met Prof. J. Vande Lanotte en Prof. S. Sottiaux, <http://belconlawblog.com/2015/02/06/de-toekomst-van-het-belgisch-federalisme/>.

100 D. SINARDET EN P. POPELIER, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 9.

## §2. Coöperatief federalisme

53. Een van de belangrijkste elementen van een federale staat is de autonomie van de deelgebieden. Deze kan echter niet absoluut zijn, aangezien men dan niet langer te maken zou hebben met een staat die op zich nog een eenheid vormt. Om de werking van en het samenleven in een dergelijke staat mogelijk te maken, moet door elk deelgebied rekening gehouden worden met de belangen van de andere deelgebieden. Ze zouden deze belangen bijvoorbeeld niet op onevenredige manier mogen schaden bij het uitoefenen van hun eigen bevoegdheden. Dit wordt begrepen in het beginsel van 'federale loyauteit'.<sup>101</sup> Daarnaast moeten er tussen de deelstaten ook samenwerkingsstructuren bestaan om de federatie in stand te houden. In België zijn deze principes des te belangrijker, wegens het bipolaire karakter en het feit dat Vlamingen en Franstaligen meestal sterk van mening verschillen.<sup>102</sup> Coöperatief federalisme houdt in dat de nadruk ligt op de samenwerking tussen het federale niveau en de deelstaten, en de deelstaten onderling. Deze nood aan samenwerking komt in België voort uit de toenemende bevoegdheidsuitbreidingen van de gewesten en gemeenschappen tijdens de staatshervormingen.<sup>103</sup> Ook het feit dat er geen hiërarchisch verband bestaat tussen de federale normering en die van de deelgebieden, zorgt voor raakvlakken in het beleid van de verschillende deelgebieden. Hun beleid moet dus voldoende op elkaar afgestemd zijn en rekening houden met de uitoefening van de bevoegdheden door de andere entiteiten. Om deze reden werden door de grondwetgever procedures van overleg en coördinatie opgenomen in de Belgische regelgeving.<sup>104 105</sup> Welke deze zijn wordt hierna besproken.

### a. Samenwerkingsvormen

54. In België zijn er reeds sinds de staatshervorming van 1970 diverse vormen van samenwerking verankerd in de Grondwet en de bijzondere wet, maar vooral bij de staatshervorming van 1988 werden door de bijzondere wetgever verscheidene samenwerkingsmechanismen geïntroduceerd. Zo ontstond de rechtsfiguur van het samenwerkingsakkoord en werden, net zoals in de volgende staatshervormingen, voor bijkomende aangelegenheden samenwerkingsverplichtingen opgenomen in de wet. Ook in de zesde staatshervorming werden weer nieuwe verplichtingen toegevoegd, werden wijzigingen aangebracht in de regelgeving omtrent het Overlegcomité en kreeg het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid om wetten, decreten en ordonnances te toetsen aan het beginsel van de federale loyauteit.<sup>106 107</sup> Tevens komt er met het 'gezamenlijk decreet' een nieuw, vrijwillig samenwerkingsinstrument dat kan aangenomen worden door de wetgevende macht van

---

101 Art. 143 §1 Gw.

102 H. STORME, *Relatie tussen territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat: België en de Verenigde Staten*, Gent, Larcier, 2010, 253.

103 H. BORTELS, "Het gezamenlijk decreet – een bijkomend instrument van het coöperatief federalisme of een verdere stap richting het confederalisme?", *TBP* 2015/6, 311.

104 M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 277.

105 Enkele voorbeelden van overlegverplichtingen zijn terug te vinden in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen; art. 6 §2bis, §3, §3bis, §5,... BWHL.

106 Art 1, 3° bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

107 Y. PEETERS, "Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (923) 925-926.

meerdere deelstaten. De wijzigingen van de zesde staats hervorming houden in dat zowel de vrijwillige als verplichte samenwerking tussen de (federale overheid en) de deelstaten wordt uitgebreid. Deze samenwerking is bijvoorbeeld noodzakelijk bij het tijdig omzetten van Europese verplichtingen, maar vormt ook een tegengewicht voor de toegenomen autonomie van de deelstaten. Door de overheveling van bevoegdheden van het federale niveau naar de deelstaten, ontstaat tussen hen een steeds grotere nood aan coördinatie en overleg.<sup>108</sup> Het coöperatief federalisme volgt dus een evolutie waarin het steeds meer wordt versterkt.

55. De noodzakelijkheid van het coöperatief federalisme staat in contrast met het beginsel dat de afzonderlijke deelstaten autonomie hebben. De gemeenschappen en gewesten hebben elk exclusieve bevoegdheden gekregen in eerdere staats hervormingen, maar volgens de federale idee is samenwerking in een federale staat noodzakelijk. Er ontstaat door de hierboven besproken evolutie dus een paradox tussen het coöperatief federalisme en het beginsel van autonomie. De verplichte samenwerking die aan de deelstaten wordt opgelegd,<sup>109</sup> houdt een beperking in van hun autonomie.<sup>110</sup> Hiertegenover staat de vrijwillige samenwerking, waarbij de deelstaat haar autonomie volledig behoudt. Naast de verplichting tot samenwerking op zich, houdt ook de bindende kracht van een samenwerkingsakkoord een beperking in van de autonomie. Na het aannemen van een dergelijk akkoord, mogen de deelstaten die het akkoord gesloten hebben immers geen regels aannemen die onverenigbaar zijn met de inhoud van het samenwerkingsakkoord.<sup>111</sup> Over het Belgisch federalisme wordt zelfs gezegd dat de samenwerking tussen de Belgische overheden onderling juridisch moeilijker is dan met vreemde staten.<sup>112</sup>

#### *Het Overlegcomité*

56. Ten eerste bestaat er in België een Overlegcomité. Dit Overlegcomité is een centraal orgaan verantwoordelijk voor overleg, samenwerking en coördinatie tussen de federale Staat en de deelstaten. Het dient om individuele of gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken, evenwel binnen de grenzen van ieders bevoegdheden. De functies van het Overlegcomité werden nogmaals bevestigd in de zesde staats hervorming.<sup>113</sup> Zowel elke deelstaat als het federale niveau wordt vertegenwoordigd in het Overlegcomité; de leden zijn afkomstig uit de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen.<sup>114</sup>

---

108 W. VERRIJDT, “Algemene beschouwingen bij de Zesde Staats hervorming” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staats hervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (1) 10.

109 In artikel 92bis §2 BWHI worden aangelegenheden opgelijst waarin de gewesten onderling samenwerkingsakkoorden moeten afsluiten en in artikel 92bis §3 BWHI een lijst met betrekking tot de federale overheid en de gewesten. Hiernaast bestaan ook onder andere de regels met betrekking tot het verplichte overleg, de adviezen, en andere participatievormen.

110 J. VANPRAET en Y. PEETERS, “Autonomie en samenwerking in het federale België” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme*, Brugge, Die Keure, 2013, 132-133.

111 J. VANPRAET en Y. PEETERS, “Autonomie en samenwerking in het federale België” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme*, Brugge, Die Keure, 2013, 143.

112 D. VAN EECKHOUTTE, “Paradoxaal federalisme: samenwerking tussen Belgische overheden onderling is juridisch moeilijker dan met vreemde staten”, *Juristenkrant* 2007, vol. 160, 12-13.

113 Art. 31/1 gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980.

114 Art 31 gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, *BS* 15 augustus 1980.

Om het overleg en de samenwerking te bevorderen, kunnen ook gespecialiseerde comités opgericht worden, dit zijn de zogenaamde interministeriële conferenties. Een dergelijke interministeriële conferentie bestaat alleszins voor het buitenlands beleid.<sup>115</sup> De zesde staatshervorming wijzigt weinig tot niets aan de werking en de taken van het Overlegcomité, maar zelfs de beperkte hervormingen wekten wel de vrees bij de parlementaire oppositie dat het belang ervan danig zou toenemen. Men is bang dat er geen samenwerking meer mogelijk zal zijn buiten het Overlegcomité en dat de bestaande procedures complexer zullen worden.<sup>116</sup> Indien dit zo blijkt te zijn, zal dit de besluitvorming in het federale België nog stroever laten verlopen, en kunnen er mogelijk meer conflicten optreden in de toekomst.

57. Hetgeen opgemerkt moet worden over het Overlegcomité is dat het slechts een politiek orgaan is, waar overleg kan plaatsvinden tussen de verschillende politieke actoren in België. Het is dus niet bevoegd om beslissingen met gezag van gewijsde te nemen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Raad van State. Ook betekent het feit dat er overleg plaatsvindt niet dat er steeds een akkoord wordt bereikt. Het Overlegcomité is als het ware een weerspiegeling van de Belgische structuur; ook hier kan de besluitvorming geblokkeerd geraken, hetgeen een weerslag heeft op de efficiëntie van het orgaan. Er kunnen met name enkel beslissingen totstandkomen indien de leden het eens zijn.<sup>117</sup>

#### *Het samenwerkingsakkoord*

58. De meest verregaande vorm van samenwerking in België is het samenwerkingsakkoord.<sup>118</sup> Dit houdt in dat de federale Staat, de gemeenschappen en/of de gewesten een overeenkomst sluiten, die onder andere betrekking kan hebben op de gezamenlijke oprichting en beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen of het ontwikkelen van gemeenschappelijke initiatieven. Samenwerkingsakkoorden worden eerder vergeleken met internationale verdragen dan met privaatrechtelijke contracten, al situeren ze zich wel binnen een staatsrechtelijk kader. Het zijn als het ware 'intrafederale' verdragen, gesloten in de context van het federale België.<sup>119</sup>

59. In de bijzondere wet worden situaties en materies opgesomd waarin er een verplichting bestaat tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen bepaalde deelstaten of met het federale niveau. Deze samenwerkingsvorm wordt echter het vaakst gebruikt om Europese regelgeving uit te voeren, indien deze betrekking heeft op aangelegenheden die in België verdeeld zijn tussen de verschillende overheden.<sup>120</sup> Er bestaan namelijk drie bezwaren ten aanzien van het samenwerkingsakkoord. Zo is de procedure tot wijziging van een samenwerking erg stroef (er is hiervoor een nieuw samenwerkingsakkoord vereist), daarbij zou dit instrument een onvolkomen bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht inhouden

---

115 Art 31bis gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, BS 15 augustus 1980.

116 Y. PEETERS, "Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (923) 929.

117 <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1070701/verslag/1071558>.

118 Art 92bis BWHI.

119 Y. PEETERS, "De uitvoering, wijziging en beëindiging van samenwerkingsakkoorden als bindende, intrafederale verdragen", *TVW* 2015/3, 199-200.

120 M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 278.

en ten laatste zouden de parlementen te weinig betrokken worden bij de totstandkoming van een samenwerkingsakkoord (deze worden uiteindelijk door de regeringen gesloten).<sup>121</sup> Om aan deze bezwaren tegemoet te komen werd, volgens de parlementaire voorbereiding, in de zesde staats hervorming een nieuw samenwerkingsinstrument ingevoerd, namelijk het gezamenlijk decreet.

60. Ook de Raad van State heeft zich uitgesproken over de samenwerkingsvorm van het samenwerkingsakkoord. Zo stelt de afdeling wetgeving in een advies dat, door het sluiten van een samenwerkingsakkoord, de uitvoerende macht de entiteit die ze vertegenwoordigt verbindt. Hierdoor wordt aan de wetgever de mogelijkheid ontzegd om op te treden in de aangelegenheid die vervat zit in het samenwerkingsakkoord, voor zolang dit van toepassing is. De Raad van State wijst hier op het beginsel '*pacta sunt servanda*'.<sup>122</sup> Hiernaast oordeelde de Raad ook aan welke inhoudelijke vereisten een samenwerkingsakkoord moet voldoen

#### *Het gezamenlijk decreet*

61. Over de nieuwe samenwerkingsvorm van het gezamenlijk decreet,<sup>123</sup> wordt gezegd dat deze wederom een confederaal aspect toevoegt aan het Belgisch federalisme. Zoals vermeld, is het gezamenlijk decreet een 'wetskrachtige norm die gezamenlijk wordt aangenomen door de wetgevende macht van meerdere deelstaten'.<sup>124</sup> Deze samenwerkingsvorm staat dus niet open voor het federale niveau. Het gezamenlijk decreet heeft hetzelfde voorwerp als een samenwerkingsakkoord, en kan dus als een alternatief gezien worden. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft over dit nieuwe instrument al op verschillende vlakken kritiek geuit. Zo stelde de Raad zich de vraag naar de grondwettigheid en wat de toegevoegde waarde van een dergelijk instrument is, naast het reeds bestaande samenwerkingsakkoord. Hiernaast wordt ook aangehaald dat het gezamenlijk decreet de complexiteit van de bestaande rechtsorde onnodig verhoogt.<sup>125</sup> Door deze opmerkingen van de Raad van State, en de commentaar dat het wederom een stap in de richting van confederalisme is, zal het gezamenlijk decreet in de realiteit waarschijnlijk niet al te veel toepassing vinden.<sup>126</sup> Tot op heden werd een dergelijk gezamenlijk decreet nog niet aangenomen.<sup>127</sup>

#### **b. Evaluatie**

62. De mooie gedachte van samenwerking en coördinatie in het coöperatief federalisme kan in conflict

---

121 H. BORTELS, "Het gezamenlijk decreet – een bijkomend instrument van het coöperatief federalisme of een verdere stap richting het confederalisme?", *TBP* 2015/6, 317.

122 Adv.RvS nr. 27.202/2 bij het ontwerp van KB houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de wijze van omslag van de kosten van de gewestelijke ontvangers en de wijze van de inhouding van de bijdrage in die kosten door de besturen, 9.

123 Art 92bis/1 BWHI.

124 *Parl.St.*, Senaat, 2012-2013, nr.5-1815/2, 2.

125 H. BORTELS, "Het gezamenlijk decreet – een bijkomend instrument van het coöperatief federalisme of een verdere stap richting het confederalisme?", *TBP* 2015/6, 313-317.

126 H. BORTELS, "Het gezamenlijk decreet – een bijkomend instrument van het coöperatief federalisme of een verdere stap richting het confederalisme?", *TBP* 2015/6, 322.

127 Situatie op 5 juli 2016.

komen met een andere pijler van het Belgisch federalisme. België is namelijk een centrifugaal federale staat.<sup>128</sup> De centrifugale tendens waardoor steeds meer autonomie voor de deelstaten gerealiseerd wordt, vloeit voort uit de fundamenteel verschillende visies. Elke deelstaat kan hierdoor een eigen, gedifferentieerd beleid voeren. Wanneer er dan een verplichte samenwerking wordt ingevoerd, maakt dit een dreiging uit voor de, in verschillende staatshervormingen verworven, autonomie van de deelstaten. Het risico bestaat dat de beleidsdomeinen waarin een dergelijke verplichte samenwerkingsvorm wordt ingevoerd, te maken zullen krijgen met immobilisme doordat de onderhandelingen tussen de deelstaten vastlopen wegens tegenstrijdige visies en belangen.<sup>129</sup> Dit lijkt dan terug op de situatie voordat België omgevormd werd tot een federale staat; de politieke tegenstellingen die de beslissingen op het centrale niveau bemoeilijkten zijn immers de oorzaak tot het oprichten van de gemeenschappen en gewesten. De juridische regeling van de samenwerking dient dus met de nodige omzichtigheid te gebeuren.<sup>130</sup>

63. Ook kunnen er vragen gesteld worden bij de effectiviteit en de efficiëntie van de samenwerking.<sup>131</sup> Zo wordt er in coöperatieve federale staten gesproken van een 'joint decision trap'. Dit houdt in dat de kosten en tijd van het realiseren van een gezamenlijk beleid zodanig kunnen escaleren dat een efficiënt beleid belemmerd wordt. In België is deze 'joint decision trap' zeer sterk aanwezig, hetgeen het resultaat is van de hierboven besproken evenwichtsoefening tussen samenwerking en autonomie.<sup>132</sup> Het feit dat dit probleem in België groter is dan in de meeste andere landen is het gevolg van de bipolariteit van de Belgische politieke structuur, waardoor moeilijk tot compromissen gekomen kan worden. Deze polariteit tussen Nederlandstaligen en Franstaligen heeft immers geleid tot de oprichting van de gemeenschappen en de gewesten, en de toewijzing van de exclusieve bevoegdheden. Het Belgische federalisme staat dus haaks op de samenwerkingsidee dat nodig is opdat een federale staat efficiënt zou kunnen functioneren.<sup>133</sup>

64. Met de zesde staatshervorming is het gevaar van de 'joint decision trap' steeds reëler geworden, doordat de vele bevoegdheidsoverdrachten en de versterking van de samenwerking tussen de verschillende overheden aanleiding geven tot verstrengeling en wederzijdse afhankelijkheid.<sup>134</sup> Net zoals de bipolariteit van het Belgisch federalisme vergroot dit het risico op een vastlopen van de besluitvorming. Instrumenten als samenwerking en overleg kunnen enkel efficiënt tot hun recht komen, wanneer beide partijen voldoende vertrouwen en bereidheid tonen.<sup>135</sup> De voorgaande staatshervormingen hebben steeds geprobeerd deze

---

128 Zie *infra*, randnr. 65.

129 W. VERRIJDT, "Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (1) 10.

130 J. VANPRAET en Y. PEETERS, "Autonomie en samenwerking in het federale België" in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme*, Brugge, Die Keure, 2013, (101) 104-105.

131 H. STORME, *Relatie tussen territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat: België en de Verenigde Staten*, Gent, Larcier, 2010, 255.

132 J. VANPRAET en Y. PEETERS, "Autonomie en samenwerking in het federale België" in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme*, Brugge, Die Keure, 2013, (101) 103-104.

133 J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 33.

134 W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (341) 352.

135 D. SINARDET en P. POPELIER, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in B.

problematiek op te vangen, maar de basis van de 'joint decision trap' bleef bestaan. In tegenstelling tot deze pogingen om tot een oplossing te komen, dient in een zevende staatshervorming het fundamentele probleem van de 'joint decision trap' aangepakt te worden.<sup>136</sup> Een voorstel om hiertoe te komen, kan gevonden worden in de 'dubbelaspectleer' van Jürgen Vanpraet.<sup>137</sup>

### §3. Centrifugaal federalisme

65. Het essentiële kenmerk van een federale staat is het bestaan van verschillende rechtsordeningen, namelijk op het federale niveau en op het niveau van de deelgebieden. De splitsing tussen deze rechtsordes kan op twee manieren tot stand komen. Ten eerste kunnen enkele onafhankelijke staten beslissen om samen een federale Staat te vormen en dus hun soevereiniteit deels over te dragen naar die federale staat; deze vorm wordt centripetaal of agregatief federalisme genoemd. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat binnen een unitaire staat wordt beslist om soevereiniteit toe te kennen aan binnen die staat gevormde deelgebieden, in dit geval spreekt men van centrifugaal of segregatief federalisme. België is op deze centrifugale wijze tot stand gekomen.<sup>138</sup>

66. In een centrifugaal federale staat verwerven de samenstellende delen steeds meer autonomie; het centrale niveau brokkelt dus af. In België beschikt het federale niveau momenteel over de residuaire bevoegdheden; de gemeenschappen en gewesten hebben slechts die bevoegdheden die hen uitdrukkelijk toegewezen zijn, of kunnen gebruik maken van de zogenaamde impliciete bevoegdheden. Bij de grondwetsherziening van 1993 werd artikel 35 Gw. echter opzienbarend gewijzigd. Dit artikel voorziet in een omkering van het bestaande principe; bij inwerkingtreding van dit artikel zou de federale overheid enkel nog bevoegd zijn voor materies die haar uitdrukkelijk bij of krachtens de Grondwet zijn toegewezen. De overige, residuaire, aangelegenheden zouden toekomen aan de gemeenschappen en de gewesten, die naast hun toegewezen bevoegdheden hiervoor bevoegd worden. Artikel 35 Gw. bevat echter een overgangsbepaling die stelt dat het artikel pas in werking treedt, wanneer de wet genoemd in het tweede lid, die de modaliteiten van de bevoegdheidsuitoefening door de gemeenschappen en gewesten bepaalt, wordt aangenomen.<sup>139</sup> Dit artikel 35 Gw. is het onderwerp van controverse. Volgens sommigen betekent deze omkering immers het einde van het federalisme en een voorbode voor confederalisme of zelfs separatisme. Voor anderen impliceert deze bevoegdheidsverdeling net een logische voltooiing van de federale staat.<sup>140</sup> Mijns inziens zou de

---

CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 30.

136 J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 524-525.

137 Deze dubbelaspectleer werd onder andere toegelicht door prof. J. Vanpraet in een interview. Dit kan teruggevonden worden op <http://belconlawblog.com/2015/04/09/de-dubbelaspectleer-toegelicht/> en in J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "De dubbelaspectleer toegelicht" in J. GOOSSENS en P. CANNOOT, *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, 95-99.

138 G. GOEDERTIER, J. VANDE LANOTTE en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 215.

139 Art 35, derde lid Gw.

140 J. VELAERS, "Artikel 35 van de Grondwet: het "begin van het einde" of het "einde van het begin" in A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht (Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet)*, Brugge, Die Keure, 2011, (155)



inwerkingtreding van artikel 35 Gw. geenszins het einde van het federale België uitmaken. Het enkele feit dat de federale overheid slechts over toegewezen bevoegdheden beschikt, betekent niet dat haar bevoegdheid per se beperkt wordt. In principe zou de bevoegdheidsverdeling praktisch hetzelfde kunnen blijven als nu het geval is, maar dan gebaseerd op een omgekeerd principe. Veel hangt hier dus af van welke en hoeveel bevoegdheden specifiek aan de federale overheid toegewezen zullen worden. Het toekennen van residuaire bevoegdheden aan de deelstaten houdt tevens een bevestiging van het beginsel van autonomie in, en vormt een uitdrukking van de eenheid in een veelheid waarop de federale staat gebaseerd is.

67. Het is echter niet noodzakelijk dat een centrifugale dynamiek in een centrifugaal ontstane federale staat doorwerking blijft vinden. Duitsland is bijvoorbeeld een centripetale federale staat die overheersend centraliserende tendensen kent; het federalisme werd daar dan ook opgelegd als waarborg tegen een te sterke centrale overheid. In België komt het federalisme niet uit een dergelijke noodzaak, noch om samenwerking en efficiëntie te waarborgen. De bipolariteit van België en de hiermee gepaard gaande onwil of onvermogen om samenwerken is eerder de reden van de hervorming tot een federale staat.<sup>141</sup> Deze, hierboven besproken, bipolariteit is enerzijds de oorzaak van het federalisme in België, en anderzijds een reden voor verdere bevoegdheidsoverdrachten en een mogelijke stap naar confederalisme of separatisme.

68. De zesde staatshervorming maakt een grote stap in het Belgische centrifugaal federalisme. Een van de verwezenlijkte wijzigingen is immers de overdracht van bevoegdheden van het federale niveau naar de gemeenschappen en gewesten, hetgeen er weer voor zorgt dat deze meer autonomie verwerven. Hiertegenover vinden er geen 'herfederalisering' plaats.<sup>142</sup>

#### §4. *Het geval Brussel*

69. Een van de opvallendste eigenheden van het Belgische federale model is de situatie in Brussel.<sup>143</sup> Daar is er immers sprake van een verwevenheid van gemeenschap en gewest.<sup>144</sup> Zowel de Vlaamse als Franse Gemeenschap zijn op het grondgebied van Brussel bevoegd voor de zogenaamd unicommunautaire instellingen;<sup>145</sup> de bevoegdheidsverdeling wordt bepaald op basis van de taal. Daarentegen is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor persoonsgebonden aangelegenheden ten aanzien van tweetalige instellingen en blijft de federale overheid bevoegd voor wat betreft de culturele en

---

155-156.

141 D. SINARDET en P. POPELIER, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 10.

142 W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (341) 345.

143 M. UYTENDAELE, "L'articulation des collectivités fédérées et la question de la sous-nationalité dans l'espace Wallonie-Bruxelles", *CDPK* 2008, 287.

144 D. SINARDET en P. POPELIER, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 18.

145 Met de term 'unicommunautaire instellingen' bedoelt men instellingen die wegens hun activiteiten of hun organisatie tot één van de gemeenschappen behoort.

onderwijsaangelegenheden die buiten de beperkte reikwijdte van de gemeenschappen vallen.<sup>146</sup> Op hetzelfde grondgebied is ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd, meer bepaald voor de gewestelijke aangelegenheden. Dit zorgt voor een bepaalde complexiteit en asymmetrie in Brussel. De oorzaak van deze complexe structuur vindt zijn verklaring in de geschiedenis van communautair problematische geschiedenis van België,<sup>147</sup> waardoor Brussel vaak het voorwerp is geweest van compromis.<sup>148</sup> Beide gemeenschappen hechten immers veel waarde aan de band met Brussel; het is in het verleden reeds zeer moeilijk geweest om de wil van de Vlaamse partijen en de Franstalige partijen te vereenzelvigen.<sup>149</sup>

70. De situatie in Brussel vormt onder andere een obstakel voor de splitsing van delen van de sociale zekerheid. Een overheveling van deze bevoegdheden naar de gemeenschappen zou inhouden dat zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap bevoegd zijn in Brussel. Dit zou problematisch zijn.<sup>150</sup> Er bestaat in Brussel immers geen systeem van subnationaliteiten, hetgeen zou betekenen dat inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een expliciete keuze kunnen maken tussen de twee bevoegde gemeenschappen.<sup>151</sup> De toepassing van het recht uitsluitend laten afhangen van de wil van de rechtsonderhorigen is tevens een situatie die moeilijk voorstelbaar is; een dergelijk systeem ontnemt het dwingend karakter van het recht en maakt het realiseren van een beleid praktisch onmogelijk. Een andere optie is het toepasselijke recht vaststellen op basis van territoriale aanknopingspunten, maar ook dit is moeilijk en mist onderscheidingskracht. Tevens zou een dergelijke regeling gewestbevoegdheden betreffen. Elk ander mogelijk aanknopingspunt hanteren, zoals cultuur of taal, zou waarschijnlijk resulteren in het invoeren van een systeem van subnationaliteiten.<sup>152</sup> Wanneer de gemeenschappen echter wel deze bevoegdheden krijgen, zouden er verschillende stelsels van toepassing zijn in Brussel. Dit lijkt in de buurt te komen van het invoeren van subnationaliteiten, al kan aangenomen worden dat de situatie in Brussel voldoende ruimte biedt voor de gemeenschappen, opdat deze creatie niet nodig zou zijn. In tegenstelling tot een opgelegde subnationaliteit, zou de gemeenschapskeuze in het tweetalige gebied Brussel vrijwillig, tijdelijk en wijzigbaar kunnen zijn en geen weerslag hebben op andere rechten. Men zou zo bijvoorbeeld al dan niet kunnen kiezen voor een van de twee gemeenschappen, wat resulteert in drie keuzemogelijkheden.<sup>153</sup> De

---

146 W. PAS, “De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis?*” in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (111) 124-125.

147 H. VUYE, “Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen”, *CDPK* 2012, 244-245.

148 M. UYTTENDAELE, “L’articulation des collectivités fédérées et la question de la sous-nationalité dans l’espace Wallonie-Bruxelles”, *CDPK* 2008, 285-286.

149 H. DUMONT, “Het statuut van Brussel: de perken van de onvermijdelijke complexiteit” in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (157) 159-160.

150 D. SINARDET en P. POPELIER, “Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur” in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 19.

151 H. DUMONT en S. VAN DROOGHENBROECK, “L’interdiction des sous-nationalités à Bruxelles”, *APT* 2011

152 H. STORME, *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat. België en de Verenigde Staten*, Gent, Larcier, 2010, 439.

153 W. PAS, “De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis?*” in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (111) 138-139.

inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mogen niet verplicht worden om te kiezen tussen beide gemeenschappen. Ondanks deze bedenkingen werden in de zesde staatshervorming de gezinsbijslagen en het jeugdsanctierecht toch aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overgedragen.<sup>154</sup> Deze gewijzigde bevoegdheidsverdeling na de zesde staatshervorming en de overheveling van bevoegdheden naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan verklaard worden door de vrees voor de invoering van een stelsel van subnationaliteiten.<sup>155</sup>

71. In het geval dat beide gemeenschappen bevoegd zouden zijn in Brussel én er een vorm van subnationaliteit ingevoerd wordt, moet de vraag gesteld worden hoe deze situatie zich verhoudt tot artikel 10 van de Grondwet. De rechten en plichten van elke burger zouden dan immers verschillen naargelang tot welke deelgemeenschap men behoort. Volgens artikel 10 is elke Belg gelijk voor de wet; hetgeen moeilijk verenigbaar zou zijn met een verschillende behandeling tussen Brusselse bureaus die slechts verschillen in 'officiële taalaanhorigheid'.<sup>156</sup> Een systeem van subnationaliteiten zou dan mogelijks zorgen voor ongelijke behandelingen en lijkt vooral in de materie van sociale zekerheid op tegenkanting te stoten.<sup>157</sup>

72. Brussel maakte ook in de zesde staatshervorming weer een van de belangrijkste strijdpunten uit, al werd ditmaal een meer pragmatische aanpak genomen.<sup>158</sup> De discussie op communautair vlak bleef bestaan, maar men opteerde er in de plaats daarvan ditmaal voor om meer rekening te houden met de belangen van de inwoners van het Brusselse Gewest.<sup>159</sup> Ten eerste wordt Brussel na deze staatshervorming steeds meer als een volwaardig gewest beschouwd, en wordt het door sommigen zelfs tot 'supergewest' of 'gewestgemeenschap'<sup>160</sup> gebombardeerd.<sup>161</sup> Door de toewijzing van constitutieve autonomie en verschillende nieuwe gewestelijke bevoegdheden komt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest steeds meer op dezelfde voet als het Vlaamse en Waalse Gewest te staan. Toch houdt het hoofdstedelijk karakter van het Brusselse

---

154 J. VELAERS, "Brussel in de zesde staatshervorming" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 1011, (963) 1016.

155 H. DUMONT, "Het statuut van Brussel: de perken van de onvermijdelijke complexiteit" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (157) 165.

156 J. VANDE LANOTTE, "Belgische Unie moet ontwaken", *De Morgen*, 26 maart 2011, <http://www.demorgen.be/binnenland/belgische-unie-moet-ontwaken-b2e8d951/> (geconsulteerd op 25 juli 2016).

157 J. LIEVENS, *Asymmetrie in de Belgische federale constructie*, onuitg. bachelorproef Rechten KU Leuven, 2012, 15-16.

158 J. VELAERS, "Brussel in de zesde staatshervorming" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (963) 965.

159 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Belgian Federalism after the Sixth State Reform", *Perspectives on Federalism*, Vol. 7, issue 2, 2015, 47.

160 De benaming 'supergewest' of 'gewestgemeenschap' heeft betrekking op de gemeenschapsbevoegdheden die in de zesde staatshervorming aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel werden toegewezen.

161 J. LIEVENS, "Brussel volgens de Zesde Staatshervorming: formidable of fort minable?" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (277) 279; H. VUYE, "Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen. Pleidooi voor een asymmetrische benadering" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (175) 186

Hoofdstedelijke Gewest nog een belangrijk verschilpunt in, wat op zich niet abnormaal is.<sup>162</sup> Dat betekent onder andere dat het aan een federaal toezicht kan worden onderworpen, al lijkt dit eerder een symbolisch gegeven te zijn, aangezien het sinds de bijzondere wet van 12 januari 1989 nog nooit toegepast werd.<sup>163</sup> Een ander aspect is het verschil tussen decreten en ordonnanties; al wordt ook hier zelden gebruik gemaakt van de toetsingsmogelijkheid voor alle rechtscolleges voorzien in artikel 9 BWBI.<sup>164</sup> Een tweede nieuwigheid van de zesde staatshervorming is de oprichting van de Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel.<sup>165</sup> Het betreft een overlegorgaan zonder enige gemeenschapsbevoegdheden; het dient slechts ter organisatie van het overleg tussen de gewesten. De keuze van terminologie laat dus te wensen over.<sup>166</sup> Er geldt tevens geen verplichting voor de gewesten om deel te nemen aan het overleg; dit is immers volledig facultatief. Het nut van de Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel hangt dus veelal af van de wil en bereidheid tot overleg.<sup>167</sup>

73. De vraag is nu wat de oplossing kan zijn voor de complexiteit en de nog steeds bestaande communautaire spanningen in Brussel. Tijdens de onderhandelingen voor de zesde staatshervorming gingen stemmen op voor een vereenvoudiging van de ingewikkelde structuur van de Brusselse instellingen. Aangezien Brussel vaak het 'slachtoffer' geweest is van compromissen over institutionele conflicten én te maken heeft met specifieke moeilijkheden omtrent haar hoofdstedelijk karakter en multiculturalisme, is een simplificatie van de huidige situatie noodzakelijk en dringend.<sup>168</sup> Een zekere complexiteit is echter onvermijdelijk, mede doordat het statuut van Brussel nog steeds het resultaat is van een compromis tussen twee tegengestelde visies.<sup>169</sup>

---

162 H. DUMONT, "Het statuut van Brussel: de perken van onvermijdelijke complexiteit" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (157) 157.

163 J. VELAERS, "Brussel in de zesde staatshervorming" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (963) 985.

164 Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *BS* 14 januari 1989

165 Art. 92bis §7 BWBI

166 H. VUYE, "De Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel" in H. VUYE en G. CLÉMER (eds.), *De zesde staatshervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, (239) 249.

167 J. VELAERS, "Bruxelles dans la sixième réforme de l'Etat", *APM* 2014, 2, 166.

168 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Belgian Federalism after the Sixth State Reform", *Perspectives on Federalism*, Vol. 7, issue 2, 2015, 48.

169 H. DUMONT, "Het statuut van Brussel: de perken van onvermijdelijke complexiteit" in B. CANTILLON, J. VELAERS, P. POPELIER en D. SINARDET (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (157) 173.

## Hoofdstuk 2 – *Quo vadis?*

### Afdeling 1 – Klassieke staatsvormen

74. Over het algemeen wordt aangenomen dat er vier grote types van staatsstructuren bestaan; de eenheids- of unitaire staat, de geregionaliseerde staat, de federale of bondsstaat en de confederatie of statenbond.<sup>170</sup> Er zijn verschillende definities van deze onderscheiden staatsvormen geformuleerd, maar in de praktijk bestaan ze nooit in 'zuivere vorm'. Tal van varianten komen voor. Dit maakt het moeilijk om een correcte, alomvattende omschrijving te geven van elke structuur, wat ook te wijten is aan het gebruik van abstracte begrippen die zelf niet eenvoudig te begrijpen zijn. Deze vier types zullen nu, aan de hand van diverse bestaande definities, worden verduidelijkt, en in een realistisch kader geplaatst worden wat betreft de toekomst van België, en de politieke ideeën die er leven. Aangezien de geregionaliseerde staat als een overgangsvorm tussen de eenheidsstaat en de federatie gezien kan worden, zal deze samen met het eerste onderdeel behandeld worden.

#### *§1. Eenheidsstaat*

##### **a. Algemeen**

75. Een eenheidsstaat of een unitaire staat, de staatsvorm waarin België in 1830 ontstaan is, is een staat waarin de macht zich uitsluitend bij een centrale overheid bevindt. De volledige en onverdeelde soevereiniteit ligt dus in handen van het centrale gezag, dat hiermee over volheid van bevoegdheid beschikt. Het beslissingsrecht in een eenheidsstaat gaat enkel van de centrale overheid uit. Het determinerende kenmerk bij deze vorm is het bestaan van een sterke hiërarchische bevoegdheid, waarmee de centrale overheid toezicht kan houden op alle diensten.<sup>171</sup> De centrale overheid kan bevelen en instructies geven aan ondergeschikte instanties aan wiens bestaan zij tevens ten grondslag ligt, en kan eveneens in de plaats treden wanneer zij dit nodig acht. Deze hiërarchische bevoegdheid kan slechts getemperd worden, indien de centrale overheid hier zelf toe beslist. Zo bestaat er in een unitaire staat de mogelijkheid tot deconcentratie en decentralisatie van bevoegdheden, welke beiden verzachtingen op het absolute gezag van de centrale overheid inhouden.

76. Er zijn verscheidene positieve kenmerken vast te stellen in de theoretische staatsvorm van een unitaire staat. Daarnaast zijn er echter ook problemen waarmee dergelijke staten te kampen krijgen, waarvan in het verleden voorbeelden van terug te vinden zijn. Uiteindelijk is er ook nog het fenomeen van 'regionalisme', hetgeen zowel in eenheidsstaten als in andere staats- of tussenvormen voorkomt.

---

<sup>170</sup> M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 257.

<sup>171</sup> F. SCHRAM, *België. Een handleiding*, Brussel, Politeia, 2011, 85.

### *Positieve aspecten*

77. Er zijn verschillende voordelen aan de staatsstructuur van een unitaire staat. Zo werd de eenheidsstaat in het verleden beschouwd als een efficiënt middel om de centrale (soms absolutistische) overheid onbetwiste macht te bezorgen. Ook is de eenheidsstaat een eenvoudige vorm om de nationale solidariteit te handhaven en bevorderen, en om het overheidsoptreden op economisch vlak vlot te laten plaatsvinden. Over de eenheidsstaat werd eveneens gezegd dat ze het rationeel overheidsbestuur zou bevorderen, als gevolg van de schaalvergroting en de bundeling van beslissingscentra.<sup>172</sup>

### *Problematiek*

78. Deze positieve kenmerken lijken zich echter meer in het verleden te situeren. Een eenheidsstaat wordt nu vaak geconfronteerd met nationalisme en krijgt te kampen met enkele zeer actuele problemen. Zo zijn er in verschillende unitaire staten bevolkingsgroepen die te maken krijgen met een groeiende bewustwording en zich zo gaan profileren als taal- of andere volksgemeenschappen. Als recent voorbeeld kan hier het referendum van 18 september 2014 worden genomen, waarbij de bevolking van Schotland moest beslissen of het gebied nog deel zou blijven uitmaken van het Verenigd Koninkrijk.<sup>173</sup> De staatsvorm van het Verenigd Koninkrijk houdt door een grondige decentralisatie het midden tussen een klassieke eenheidsstaat en een federatie, maar kan officieel nog steeds als een unitaire staat gezien worden (waar duidelijk een sterk regionalisme speelt). De evolutie in vele unitaire staten naar een geregionaliseerde, of zelfs federale, Staat kan echter niet genegeerd worden.

79. Nog een argument tegen de eenheidsstaat, is de vraag naar een overheid die dichter bij de lokale bevolking staat. Het alleen bestaan van een centrale overheid wordt niet steeds ervaren als de beste of meest efficiënte beslissingsstructuur; aangezien de afstand tot de bevolking hier te groot is. Alle Europese eenheidsstaten hebben dus een vorm van regionalisering of een wijziging in de bestuurlijke gezagsuitoefening (deconcentratie of decentralisatie) doorgevoerd, hetgeen ook tot gevolg heeft dat de eisen van de democratie beter worden beantwoord. Dit lijkt eveneens een logische evolutie, aangezien er in de meeste landen een eind is gekomen aan de heersende rol van de absolute monarch.<sup>174</sup> Het is tegenwoordig niet meer courant dat in een staat alle macht bij het centrum ligt.

### *Regionalisme*

80. Deze evoluties in het gedachtegoed wijzen op een groter belang voor de federale idee. Als periode tussen het bestaan van de eenheidsstaat en de verwezenlijking van de federale staat moet worden gesproken over het begrip 'regionalisme'. Wanneer men spreekt over een geregionaliseerde staat, betekent dit dat de centrale overheid aan een aantal regio's de uitoefening van welbepaalde bevoegdheden opdraagt. Deze regio's worden erkend als gebieden waarvan de bevolkingsgroep een eigenheid en specifieke onderlinge band heeft. Hierbij

172 M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 258.

173 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Catalanen stemmen vandaag in symbolisch referendum alsnog over onafhankelijkheid! Onafhankelijkheidsstreven van regio's binnen de EU" in J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, (73) 73.

174 M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 258.

beslist de centrale overheid natuurlijk nog steeds welke bevoegdheden worden gedelegeerd, ermee rekening houdende dat de nationale eenheid niet in het gedrang wordt gebracht. Dit betekent dat de afsplitsing van de staatssoevereiniteit hier nog zeer beperkt is. Belangrijk is om te benadrukken dat de regionale instellingen slechts die bevoegdheden kunnen uitoefenen die uitdrukkelijk worden toegewezen door de centrale overheid. De residuaire bevoegdheid blijft dus bij het centrale gezag. De centrale overheid voert tevens een vorm van toezicht uit op de uitoefening door de regio's van hun bevoegdheden. Dit is veelal beperkt tot een wettigheidstoezicht, waarvoor er dikwijls een grondwettelijk hof wordt ingericht waartoe beide niveau's zich kunnen richten. De regionale instellingen bestaan in het algemeen uit een wetgevend orgaan en een regionale regering. Regionalisme bestaat in verschillende gradaties, naargelang er meer of minder bevoegdheden aan de regio's zijn toevertrouwd. Dit verschilt van staat tot staat.<sup>175</sup>

81. Regionalisme houdt in dat de macht van territoriale 'subunits' in bestaande soevereine staten groeit. Dit proces kan een socioeconomische, politieke of culturele drijfveer hebben, of gaat dikwijls gepaard met een combinatie van deze factoren. In dit opzicht is regionalisme een 'bottom-up' proces, maar men mag niet vergeten dat de toestemming van de centrale overheid vereist is. Deze moet bereid zijn een grotere rol voor de regio's te erkennen. Wanneer dit proces in grote mate aanwezig is in een bepaalde staat, spreekt men van een geregionaliseerde staat. In deze staten bestaan goed ontwikkelde lokale of regionale overheden, die meestal ook een rechtstreeks verkozen wetgevende vergadering hebben. Het grote verschil met een federale staat is dat in een geregionaliseerde staat de regio's ondergeschikt blijven aan de centrale overheid. Deze kan de macht van haar 'deelstaten' beperken, uitbreiden en zelfs volledig afschaffen, zonder dat hiervoor de instemming van de regio's vereist is. Voorbeelden van regionale staten in Europa zijn Spanje en het Verenigd Koninkrijk.<sup>176</sup>

#### **b. België als eenheidsstaat**

82. In het verleden, vanaf haar ontstaan in 1830 heeft België bestaan als een unitaire staat, al kwam hier vooral na de Tweede Wereldoorlog verandering in, wanneer de federalisering van België op de politieke agenda kwam te staan.<sup>177</sup> Naar de situatie van voordien terugkeren lijkt onmogelijk, en een stroming die als visie de unitaire staat vooropstelt, zal op weinig bijval kunnen rekenen. België vertoont immers sterk centrifugale tendensen, hetgeen inhoudt dat het centrale niveau enkel zal blijven afbrokkelen. In een unitaire staat heeft dit niveau echter de volledige beslissingsmacht, wat ondenkbaar is in het huidige België. Doorheen de zes staatshervormingen hebben de deelstaten immers eigen bevoegdheden gekregen, waarvan het weinig waarschijnlijk lijkt dat ze deze weer zouden afgeven of laten beperken. Ook de sterke bipolariteit zorgt ervoor dat Vlaanderen en Wallonië niet terug 'als een' zouden kunnen functioneren. De terugkeer naar een unitaire staat lijkt dus praktisch zeer moeilijk en onwenselijk. Mijns inziens is de terugkeer naar de vorm van eenheidsstaat voor België volledig uitgesloten.

---

175 M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 258-259.

176 W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, 14.

177 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 43.

### c. Separatisme en de splitsing van België

83. Hetgeen wel steeds een actueel discussiepunt uitmaakt, is een mogelijke splitsing van België; en het bestaan als 'unitaire staat' van Wallonië en Vlaanderen afzonderlijk. Dit is de enige manier waarop een unitair gegeven in België zijn plaats zou kunnen vinden. Separatisme kadert in het zelfbeschikkingsrecht van regio's. Steeds meer voorbeelden hiervan kunnen worden teruggevonden in de Europese Unie; waar onder andere in Schotland en Catalonië de vraag naar autonomie en onafhankelijkheid bestaat. Opdat een nieuwe staat erkend kan worden, moet deze beschikken over een duidelijk afgebakend territorium. Dit poneert voor België al een groot probleem; wat gebeurt er met Brussel in het geval Vlaanderen onafhankelijk wordt? Ook het lidmaatschap van de Europese Unie houdt een discussiepunt in. België is namelijk lid van de Europese Unie, en het onafhankelijke Vlaanderen zou hoogstwaarschijnlijk ambiëren om ook deze status te behouden. In dit geval zou echter de procedure van artikel 49 VEU gevolgd moeten worden, op basis waarvan alle lidstaten hun unanieme goedkeuring moeten geven. Ook artikel 50 VEU wordt in dit opzicht vernoemd; hierbij moet de nieuwe staat over het lidmaatschap onderhandelen met de Europese instellingen alvorens de secessie plaatsvindt. De onafhankelijkheid van Vlaanderen zou echter niet met open armen ontvangen worden door de Europese Unie, wat het verkrijgen van een unanieme goedkeuring zeer moeilijk tot onmogelijk maakt.<sup>178</sup>

84. Theoretisch gezien is een splitsing van België echter wel mogelijk. Enerzijds kan deze gebaseerd zijn op een akkoord tussen de Franstaligen en de Vlamingen, maar anderzijds kan Vlaanderen zich ook eenzijdig losmaken van België. In het tweede geval zou er echter een sterke Vlaamse consensus moeten zijn in verband met de Vlaamse onafhankelijkheid, hetgeen momenteel niet realistisch lijkt. Het Vlaams separatisme haalt immers geenszins de meerderheid, noch is er een substantiële vraag van Franstalige kant voor de splitsing van België.<sup>179</sup>

85. Naast deze bedenkingen rijst de vraag op welke manier het separatisme in België vorm kan krijgen; met name hoe de Vlaamse (en Waalse) onafhankelijkheid tot stand kan worden. In Schotland en Catalonië werd het recente onafhankelijkheidsstreven in 2014 georganiseerd via een volksreferendum. Dit is gebaseerd op het idee dat de Grondwet een uitdrukking is van de stem van het volk.<sup>180</sup> Ook in Canada werd op deze manier in 1995 de mogelijkheid geboden aan het volk in Québec om zich over de onafhankelijkheid van de regio uit te spreken. De volksreferenda in Schotland en Catalonië verschillen echter van elkaar. Het onafhankelijkheidsstreven van Schotland werd in overleg met de Britse regering georganiseerd; in de Edinburgh Agreement van 15 oktober 2012 kwamen beide regeringen overeen aan welke voorwaarden het

---

178 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Catalanen stemmen vandaag in symbolisch referendum alsnog over onafhankelijkheid! Onafhankelijkheidsstreven van regio's binnen de EU" in J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, 82.

179 Interview met prof. Paul Van Orshoven: Splitsing België lijkt niet voor morgen, <http://vosnet.org/index.php/interview-met-prof-paul-van-orshoven-splitsing-belgie-lijkt-niet-voor-morgen/> (geconsulteerd op 02/08/2016).

180 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Catalanen stemmen vandaag in symbolisch referendum alsnog over onafhankelijkheid! Onafhankelijkheidsstreven van regio's binnen de EU" in J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, 83.



referendum moest voldoen.<sup>181</sup> Catalonië krijgt daarentegen steeds te maken met tegenkanting van de Spaanse overheid, hetgeen ervoor zorgt dat het conflict steeds meer escaleert.<sup>182</sup>

86. Separatisme leeft echter niet als dusdanig bij de bevolking in België; slechts een minderheid ziet dit als een eindpunt in de evolutie. Voornamelijk in Vlaanderen kunnen er wel enkele voorstanders van dit gedachtegoed gevonden worden. Deze ideologie stamt af van de Vlaamse Beweging, die eind de negentiende eeuw uitgroeide tot een niet onbelangrijke (politieke) groepering. In de beginselverklaring van het Vlaams Belang staat nog steeds te lezen dat 'de partij strijdt voor een onafhankelijk Vlaanderen'.<sup>183</sup> Ook in de partijstatuten van N-VA kan teruggevonden worden dat men kiest voor een 'onafhankelijke republiek Vlaanderen'.<sup>184</sup> In de realiteit verzwakt N-VA deze visie tot de wens voor een confederaal België.<sup>185</sup> Aan de Waalse kant van de taalgrens hebben dergelijke partijen minder populariteit, al werd in 2015 een nieuwe politieke partij opgericht, genaamd 'l'Alliance Nationaliste Wallonne' die de volgende verkiezingen naar voren zou treden. In de politiek wordt er dus weinig openlijk gesproken over een 'onafhankelijk Vlaanderen'; als inzet voor de verkiezingen kiest men eerder voor de vage term 'confederalisme'.<sup>186</sup> De keuze voor een confederaal België houdt echter een logische tussenstap in tot de splitsing van België; op deze manier kan aangetoond worden dat er niets meer is dat Vlamingen en Franstaligen bindt en ligt de weg naar onafhankelijkheid open.<sup>187</sup>

#### *Argumenten pro*

87. Een eerste duidelijk argument voor een splitsing van België is de mogelijkheid voor beide delen van het land om een beter bestuur te organiseren in eigen taal en met respect voor de eigen cultuur. Beide aspecten maken zeer belangrijke elementen uit van het nationalisme dat in verschillende landen in Europa heerst. Het lijkt echter vooral het functioneren volgens eigen taal te zijn dat een bestuur zou vereenvoudigen en verbeteren; cultuur is tegenwoordig zo sterk geïndividualiseerd dat het geen sterk argument in het onafhankelijkheidsstreven uitmaakt. Een bestuur voeren in één taal is allicht efficiënter dan rekening te houden met twee of meer officiële landstalen. Specifiek in België houdt dit weliswaar in dat er nog steeds een minderhedenbeleid zal moeten ontwikkeld worden in het onafhankelijke Vlaanderen; er bestaat immers geen taalhomogeniteit.<sup>188</sup>

181 S. TIERNEY, "Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland", *European Constitutional Law Review* December 2013, vol. 9, 360.

182 F. REQUEJO en M. SANJAUME, "Recognition and political accommodation: from regionalism to secessionism. The Catalan case", 2013, 24, <https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/20628/GRTpwp13.pdf?sequence=1> (geconsulteerd op 02/08/2016).

183 <http://www.vlaamsbelang.org/beginselverklaring/> (geconsulteerd op 22/03/2016).

184 Artikel 1, Nieuw-Vlaamse Alliantie, statuten, versie 12/10/2015.

185 Zie *infra*, randnr. 155.

186 B. SOMERS, "Een offensieve federale strategie" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE, *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (55) 57.

187 B. SOMERS, "Een offensieve federale strategie" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE, *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (55) 64.

188 R. FALTER, "De kaarten van onafhankelijk Vlaanderen" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE, *Een beter België. Een federale toekomst*

88. Ten tweede kan op economisch en financieel vlak naar argumenten gezocht worden. Tussen Vlaanderen, Brussel en Wallonië vinden immers transfers plaats als solidariteit tussen de landsdelen. Volgens het onderzoeksinstituut VIVES van de faculteit Economie van de KU Leuven, in een onderzoek van 2012, bedroeg het totaalbedrag van de transfers van 2009 6,1 miljard euro. Het grootste deel van dit bedrag (zo'n 270 miljoen) werd door het Vlaamse Gewest overgedragen naar het Brussels Gewest, de rest naar het Waalse Gewest.<sup>189</sup> Indien Vlaanderen onafhankelijk wordt, zou dit bedrag in de schatkist van de nieuwe staat blijven. Dit argument is onder andere in de standpunten van N-VA<sup>190</sup> terug te vinden. Ook een eigen economisch beleid wordt aangehaald als belangrijke reden voor een onafhankelijk Vlaanderen.<sup>191</sup> Het Vlaams standpunt is eveneens gebaseerd op de evolutie van het 'arm Vlaanderen' uit de 19de eeuw tot een Vlaanderen dat de economisch sterkste regio in België is. Het feit dat deze evolutie parallel ging met een achteruitgang van de economie van het Waalse Gewest, zorgt voor nog sterkere nationalistische tendensen vanuit Vlaamse hoek.<sup>192</sup>

89. Over het algemeen kan gezegd worden dat er in België momenteel geen echte gemeenschappelijke publieke ruimte meer is; er bestaan langs weerszijden van de taalgrens verschillende politieke culturen. De vraag stelt zich dan ook of een overeenkomst bereiken over de toekomst van het land überhaupt nog wel mogelijk is.<sup>193</sup>

#### *Argumenten contra*

90. Er bestaan tal van argumenten tegen de splitsing van België en de onafhankelijkheid van Vlaanderen. Als eerste kan het eenvoudige feit aangehaald worden dat de nieuw gecreëerde staten zeer klein zullen zijn. Dit hoeft echter niet per se een probleem te zijn; er bestaan in Europa reeds verschillende andere staten die kleiner zijn van oppervlakte dan Vlaanderen of Wallonië. Deze kleinere landen doen het tevens niet slecht wat welvaart betreft.<sup>194</sup> Ook wordt de vraag gesteld hoe de rest van de Europese Unie zou reageren op een onafhankelijk Vlaanderen en Wallonië, sommige lidstaten vrezen er immers voor dat ook in hun land er regio's naar zelfstandigheid zullen streven nadat België gesplitst wordt. Hierbij kan echter opgemerkt worden of het zelfbeschikkingsrecht van Vlaanderen wel ingaat tegen de principes die leven in de Europese Unie; indien de splitsing van België op basis van onderhandelingen gebeurt, lijkt hier niets tegen in te brengen te zijn.<sup>195</sup>

---

voor ons land, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (113) 125-127.

189 R. FALTER, "De kaarten van onafhankelijk Vlaanderen" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE, *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (113) 131.

190 <https://www.n-va.be/standpunten/transfers> (geconsulteerd op 05/06/2016)

191 Denkgroep "In de Warande", *Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen in Europa*, 2006, 46-50.

192 H. VAN VELTHOVEN, "Waarheen met België?", *Sampol*, 2011, nr 10, 6.

193 J. KOTEK, "Gemeenschappelijke geschiedenis, uiteengevallen geheugen. Grootseheid en verval van de Belgische iconografie." in A. VON BUSEKIST (ed.), *België begrijpen. Verleden, heden en toekomst van een land op de tweesprong*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2013, (213) 226.

194 Denkgroep "In de Warande", *Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen in Europa*, 2006, 221-226.

195 R. VERMEIREN, *België, de onmogelijke opdracht. Vlaamse onafhankelijkheid; recht, behoefte en noodzaak*, Kalmthout, Pelckmans, 2014, 109-110.

91. Een ander dilemma dat vooral in Vlaanderen heerst is de angst om Brussel te verliezen. Brussel heeft zowel belangrijke internationale en hoofdstedelijke functies, als een institutionele complexiteit wegens de verwevenheid van gemeenschap en gewest.<sup>196</sup> Vlaanderen wil haar hoofdstad en haar invloed daar niet verliezen. De situatie omtrent Brussel is met name een stabiliserende factor, waardoor separatisme onwaarschijnlijk lijkt.

92. De Belgische situatie is met zijn Vlaams nationalisme in wezen ook uniek. Indien Vlaanderen zich onafhankelijk zou verklaren, betekent dit dat de meerderheid zich afscheidt van een minderheid. Het tegenovergestelde is immers meestal waar, zoals bijvoorbeeld in het geval van Schotland en Catalonië. Ten slotte bestaan er ook meer gevoelsmatige en historische argumenten. Zo bestaat er solidariteit tussen beide landsdelen waaraan niet zomaar voorbij gegaan kan worden.

#### *Wat met Brussel?*

93. Een belangrijke reden waarom de ontbinding of splitsing van de Belgische staat niet als een ernstige *exit option* wordt beschouwd is de situatie omtrent Brussel.<sup>197</sup> Zeker aan Vlaamse kant speelt de hoofdstad een belangrijke rol; de onafhankelijkheid van Vlaanderen zou waarschijnlijk leiden tot het verlies van Brussel. Hierbij verliezen de Nederlandstaligen die in Brussel wonen een deel van hun politieke status; de beschermingen van de minderheid die momenteel gelden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zullen immers wegvallen bij de afscheiding van Vlaanderen.<sup>198</sup> Ook resteert er in Vlaanderen geen stad met dezelfde internationale bekendheid als de wereldstad Brussel; de keuze van een nieuwe hoofdstad kan ook nog een praktisch struikelblok worden. Brussel maakt het grootste obstakel uit in de hypothetische splitsing van België; zowel voor- als tegenstanders hebben het er moeilijk mee. Geen van de mogelijkheden lijkt immers te werken voor alle partijen. Zo is enerzijds de integratie van Brussel in het zelfstandige Vlaanderen, en anderzijds het toewijzen van Brussel aan Wallonië, zodat daar een autonoom 'Wallo-Brux' kan opgericht worden, mogelijk. De eerste keuze is uit economisch en geografisch oogpunt de meest logische, terwijl de tweede op cultureel en politiek vlak beter scoort. Beide situaties liggen echter niet voor de hand.<sup>199</sup>

94. Naast een volledige splitsing van België, bestaat ook de optie om een nieuw statuut voor Brussel uit te werken. Zo bestaat er een voorstel van denkgroep “In de Warande” dat gepubliceerd werd in hun “Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen”.<sup>200</sup> Volgens dit statuut blijft Brussel de hoofdstad van zowel Vlaanderen als Wallonië en wordt de stad tevens gesteund door de Europese Unie. Er wordt onder andere gewerkt met een

---

196 P. POPELIER en D. SINARDET, “Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 18.

197 P. POPELIER en D. SINARDET, “Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 17.

198 R. FALTER, “De kaarten van onafhankelijk Vlaanderen” in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE, *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (113) 140-141.

199 R. VERMEIREN, *België, de onmogelijke opdracht. Vlaamse onafhankelijkheid; recht, behoefte en noodzaak*, Kalmthout, Pelckmans, 2014, 136-137.

200 Denkgroep “In de Warande”, *Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen*, Brussel, 2006, 201-211.

keuzesysteem in Brussel voor de Vlaamse of Waalse nationaliteit, of een apart statuut met Vlaamse of Waalse subnationaliteit. Tevens wordt de vergelijking met het statuut van Washington DC in de Verenigde Staten gemaakt.

### *Conclusie*

95. De volledige splitsing van België is volgens mij geen realistische toekomstvisie. Enerzijds wordt deze hypothese slechts door een klein deel van de bevolking gesteund, en anderzijds bestaan er enkele reële juridische en economische struikelblokken. Waartoe het Vlaams nationalisme eerder kan leiden is een confederaal staatsmodel; waarin België als confederatie blijft bestaan, bijvoorbeeld van de onafhankelijke staten Vlaanderen en Wallonië. Ook hierbij ligt echter het probleem bij Brussel; de hoofdstad vormt steeds weer grond voor discussie en onenigheid. Dit gaat mijns inziens in de toekomst niet veranderen; zowel Vlaanderen als Wallonië willen sterke banden behouden met Brussel, hetgeen moeilijkheden geeft bij het uitwerken van een goed werkend staatsmodel. Zoals in de bespreking van het federale en confederale model ook zal blijken, mag Brussel zeker niet vergeten worden hierbij. Net om die reden lijkt de splitsing van België onmogelijk te zijn.

## §2. Federale Staat

### a. Algemeen

96. In een federale staat wordt de macht verdeeld tussen het centrale gezag en de deelstaten. Deze deelstaten krijgen op die manier een ruime autonomie, waarin ze hun bevoegdheden kunnen uitoefenen vrij van iedere hiërarchische band met het centrum.<sup>201</sup> Er is geen sprake van ondergeschiktheid; beide niveau's bestaan naast elkaar. Een federale staat is dus een soevereine staat, waarbij aan de basis een grondwet ligt die in de bevoegdheidsverdeling voorziet. Ze heeft tevens een volwaardige internationale rechtspersoonlijkheid.<sup>202</sup>

97. Volgens het 'federal principle' wordt er in een federale staat een evenwicht nagestreefd tussen de 'shared rule', op basis waarvan een beleid voor het gehele grondgebied en voor alle inwoners wordt gemaakt, en 'self rule', waardoor delen van het grondgebied van de staat het recht en de middelen krijgen om over bepaalde onderwerpen eigen keuzes te maken.<sup>203</sup> De deelstaten delen als het ware het bestuur van de federale staat, en hebben daarnaast ook zelf een bepaalde autonomie.<sup>204</sup> Federalisme vormt een reflectie van 'eenheid in veelheid'.<sup>205</sup> Er kan echter wel participatie en coördinatie bestaan tussen het federale niveau en de deelgebieden, zoals in het Belgisch coöperatief federalisme zeker het geval is.

98. Er zijn verschillende kenmerken waaruit men kan afleiden dat een staat kan beschouwd worden als een federatie. Het bestaan van een tweekamerstelsel, waarbij een kamer het federale niveau en de andere kamer de deelstaten vertegenwoordigt, is kenmerkend voor een federale staat.<sup>206</sup> In België werd hieromtrent met de zesde staatshervorming een stap in de goede richting gezet; de functie als deelstatenkamer van de Senaat werd in het Vlinderakkoord benadrukt. Vanaf dan zou men kunnen spreken van een 'volwaardige deelstatenkamer'. Tegelijkertijd werden echter ook de bevoegdheden van de Senaat ingeperkt, waardoor de deelstatelijke inspraak waarschijnlijk beperkt zal blijven.<sup>207</sup> Een tweede kenmerk dat in een federale staat dikwijls teruggevonden kan worden is het feit dat de residuaire bevoegdheden bij de deelstaten liggen. Dit is in België op dit moment niet zo, aangezien het artikel dat hierin voorziet (art. 35 Gw.) nog niet in werking is getreden. Ook het bestaan van een Grondwettelijk Hof dat toeziet op de naleving van de fundamentele rechten en vrijheden en de bevoegdheidsverdelende regels door de deelstaten en de federale overheid, is een typisch kenmerk van een federale staat.<sup>208</sup>

---

201 J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS en J. LAMBRECHT, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 143.

202 J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB, 2013, 11

203 K. DESCHOUWER, "Een federale kieskring" in G. BUELENS, J. GOOSSENS en D. VAN REYBROUCK (eds.), *Waar België voor staat*, Antwerpen, Meulenhoff | Manteau, 2007, (65) 65.

204 W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, 6.

205 W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 69.

206 J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS en J. LAMBRECHT, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 145.

207 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Een nieuwe Senaat, een maat voor niets?", *Juristenkrant*, 2013, afl. 277, 6-7.

208 J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS en J. LAMBRECHT, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 145.

## b. België als federale staat

99. De algemene kenmerken en knelpunten van de Belgische federale staat zijn reeds in het eerste hoofdstuk vermeld geweest. Hoe hieraan tegemoet gekomen kan worden, zonder de staatsstructuur op zich te veranderen, en met name dus de Belgische federale staat te 'verbeteren', is het onderwerp van vele discussies. De bedoeling van 'federalisten' is meestal niet om terug te keren naar het verleden, maar om op zoek te gaan naar een werkbaar model in de huidige realiteit. De vraag is hoe men de Belgische federale staat beter kan laten werken.<sup>209</sup> Hierna volgt een poging om de toekomst van België als federale staat te kaderen, en dit per bestaand discussiepunt of bijzonderheid in het Belgische federalisme. Eerst moet bepaald worden aan welke kenmerken een bipolaire federale staat moet voldoen, opdat ze werkbaar zou zijn. Daarna worden eerst de democratische aspecten van de Belgische federale staat na een mogelijke zevende staatshervorming besproken. Ten derde worden de instellingen in deze werkbare federatie bekeken, meer bepaald met een nadruk op de Senaat. Ook de bevoegdheidsverdeling na een volgende staatshervorming wordt uitgediept; hierbij dieper ingaand op de vraag op welk niveau de sociale zekerheid best georganiseerd kan worden. Als laatste wordt afgesloten met welke deelstaten deel uit zouden maken van de Belgische federale staat.

### *Een werkbaar bipolair federalisme?*

100. België bevindt zich in een zeer verschillende situatie van andere federale staten over de wereld. In andere federaties heeft men te maken met een veelpolig federalisme; zo zijn er bijvoorbeeld in Duitsland 16 Länder. In België zijn er daarentegen slechts twee grote gemeenschappen; de Franstalige en de Vlaamse. Dit zorgt voor een situatie waar veel concurrentie is en de belangen ernstig kunnen botsen met elkaar.<sup>210</sup> Volgens politicoloog Duchacek<sup>211</sup> kan federalisme in een dergelijk tweeledig samenwerkingsverband slechts werken indien vier elementen aanwezig zijn. Er moet een territoriale machtsverdeling, een pluralistische democratie, de wil voor één enkele natie en een beslissingsprocedure die gebaseerd is op de meerderheid zijn.<sup>212</sup> Indien een federale staat deze vier kenmerken vertoont kan men spreken van 'zuiver federalisme'.

101. Het is op vlak van de twee laatste elementen dat het in België mis lijkt te lopen, de twee grootste problemen bevinden zich dus op democratisch vlak. In deze kenmerken verschilt een federale staat duidelijk van een confederatie. Twee karakteristiek kenmerken van een confederaal samenwerkingsverband zijn immers dat er geen wil bestaat om een enkele natie te vormen en dat de beslissingsmethode gebaseerd is op consensusvorming tussen de 'deelstaten' van het samenwerkingsverband, en dus niet gebaseerd is op de

---

209 B SOMERS, "Een offensieve federale strategie" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE (eds.), *Een beter België*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (55) 63.

210 F. DELPÉRÉE, "De constitutionele architectuur of de eigenaardigheden van het Belgisch federalisme" in A. VON BUSEKIST (ed.), *België begrijpen. Verleden, heden en toekomst van een land op de tweesprong*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2013, (103) 109-110.

211 Zoals gepubliceerd in zijn artikel 'Dyadic Federations and Confederations', uitgegeven bij Oxford University Press in 1988.

212 B SOMERS, "Een offensieve federale strategie" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE (eds.), *Een beter België*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (55) 64.

meerderheid.<sup>213</sup> Zoals aangetoond zal worden in de paragraaf met betrekking tot confederalisme, bestaan er in België immers wel confederale kenmerken, waardoor onder andere op basis van consensus beslist wordt. Ook zijn er stemmen die opgaan voor meer defederalisering, en zelfs onafhankelijkheid; en lijkt er over het algemeen geen echte “Belgische identiteit” te bestaan naast de Vlaamse en Waalse identiteiten.

102. Er zijn echter enkele specifieke mogelijkheden waardoor de burger België weer als één democratie, in tegenstelling tot twee democratieën in één land kan zien.<sup>214</sup> Onder andere door instrumenten te ontwikkelen die zorgen voor meer samenhang op het centrale niveau, zoals een federale kieskring of een sterker Overlegcomité, kan het federale niveau aan belang en legitimiteit winnen. Ook bestaat de mogelijkheid om de meerderheidsregel terug in ere te herstellen, en de confederale, op consensus gebaseerde grendelmechanismen terug te schroeven. Deze hervormingen hebben een goede kans om het democratisch deficit op het centrale niveau in België te verkleinen; en de burger meer effectieve inspraak over de federale aangelegenheden te bieden.

103. Wat de staatsstructuur van een bipolaire staat als België betreft, lijken er maar twee opties te zijn; ofwel moet men inzetten op een zo los mogelijk staatsverband en bijvoorbeeld evolueren naar een confederatie, ofwel moet men net inzetten op het creëren van meer samenhang. Wanneer men voor het tweede kiest, namelijk om een federale staat te blijven, is het noodzakelijk dat er meer stabiliteit ingebouwd wordt in het staatsbestel.<sup>215</sup> Om hiertoe te komen moet de samenwerking tussen de twee taalgroepen verbeteren en de tegenstellingen verminderen. Dit kan bereikt worden door op institutioneel vlak aan vier voorwaarden te werken. Ten eerste moeten de spanningen tussen de taalgroepen worden opgelost of geneutraliseerd, ten tweede moet elke deelstaat over voldoende autonomie beschikken om zich te ontplooiën volgens hun eigen diversiteit, ten derde is het belangrijk dat er meer samenhang en participatie gecreëerd wordt en ten vierde moet vermeden worden dat de *joint decision trap*<sup>216</sup> voor het vastlopen van de besluitvorming zorgt.<sup>217</sup>

104. Belangrijk om te vermelden, alvorens verschillende aspecten van het huidige (en toekomstige) federale België toe te lichten, is dat de hervormingen in België nooit een duidelijk eindpunt hebben gehad. Aangezien België een federatie 'by default' is,<sup>218</sup> lijkt ze na elke staatshervorming nog steeds onvoltooid te zijn. Niemand lijkt echt te weten wat het uiteindelijke doel vormt, en of een dergelijk eindpunt wel bestaat. Als

---

213 W. PAS, “Confederale elementen in de Belgische federatie” in F. JUDO en G. GEUDENS (eds), *Confederalisme? Staatsrechtconventie 2007 – Vlaamse juristenvereniging*, Gent, Larcier, 2008, (19) 28-29.

214 E. VANDENBOSSCHE, “Instrumenten voor een sterker federalisme” in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE (eds.), *Een beter België*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (79) 87.

215 P. POPELIER en D. SINARDET, “Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 22-23.

216 Zie *supra*, randnr. 63-64.

217 P. POPELIER en D. SINARDET, “Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 23.

218 Hiermee wordt bedoeld dat er geen oorspronkelijk voornemen bestond om van het unitaire België een federale staat te maken. Deze federale staat is er enkel gekomen om de conflicterende belangen van de twee gemeenschappen te proberen verzoenen.

voorbeeld van deze onduidelijke situatie kan artikel 35 van de Grondwet aangehaald worden; dit artikel staat al sinds 1994 ingeschreven in de Grondwet, maar er is nog steeds geen sprake van de specifieke uitvoering ervan. Over de bevoegdheidsverdeling bestaat immers te veel discussie. Het feit dat dit artikel nog niet in werking is getreden, is een duidelijk voorbeeld van de onvoltooide federatie van België.<sup>219</sup>

105. Hierna wordt ingegaan op vier belangrijke onderwerpen die bij een zevende staatshervorming van België een plaats moeten krijgen. Ten eerste wordt uiteengezet hoe het federale België op democratisch vlak hervormd en verbeterd kan worden, door onder andere in te gaan op het instellen van een federale kieskring. Als tweede aspect zullen de instellingen in de federatie besproken worden; zo is de rol van de Senaat na de zesde staatshervorming onduidelijk en beperkt geworden. Hier kan in een zevende staatshervorming weer verandering in gebracht worden, met opzicht het beter functioneren van België. Ten derde komt de bevoegdheidsverdeling aan bod; hieronder valt de vraag welke bevoegdheden op welk niveau moeten komen. Bij dit onderwerp wordt specifiek ingegaan op de situatie omtrent de sociale zekerheid. Het laatste onderdeel heeft betrekking op de deelstaten van het federale België na een zevende staatshervorming.

#### *Democratische aspecten*

106. Er is in de Belgische federale staat een democratisch deficit. Bij de federale verkiezingen worden politici verkozen waarvan de partijen slechts tot één enkele taalgroep behoren; ze worden dus niet onderworpen aan het oordeel van de kiezers van de gehele federale staat.<sup>220</sup> Op zich vertegenwoordigen ze enkel hun taalgemeenschap, en de belangen die leven onder de leden van die gemeenschap. Ze lijken met name niet verplicht te zijn om het algemeen belang van de federatie voor ogen te houden,<sup>221</sup> al staat wel te lezen in artikel 42 van de Grondwet dat de leden van de Kamers de gehele natie vertegenwoordigen.

107. Het is belangrijk in een federale staat dat de link tussen bevolking en bestuur op beide niveaus, deelstatelijk én federaal, kan gelegd worden. Er bestaan verschillende institutionele regelingen die ervoor kunnen zorgen dat het onderscheid tussen de soorten verkiezingen duidelijk blijft. Ten eerste zou men de verkiezingen niet op dezelfde dag moeten kunnen organiseren; het in de tijd loskoppelen zorgt voor een kleinere kans op vermenging van de verschillende niveaus. Ten tweede kan men opteren om het partijlandschap anders te organiseren; zo zouden er federale politieke partijen bestaan die zich op regionaal niveau zelf kunnen organiseren en eigen keuzes kunnen maken bij de deelstaatverkiezingen. Wanneer echter federale verkiezingen plaatsvinden, moeten ze zich als één partij aan de kiezers van de volledige staat aanbieden. Een derde mogelijkheid is het organiseren van besluitvorming op federaal niveau, waarin de deelstaten wel een stem hebben, zoals bijvoorbeeld in een nationaal referendum.<sup>222</sup>

---

219 K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society.*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 70.

220 K. DESCHOUWER, “Een federale kieskring” in G. BUELENS, J. GOOSSENS en D. VAN REYBROUCK (eds.), *Waar België voor staat*, Antwerpen, Meulenhoff | Manteau, 2007, (65) 66.

221 E. VANDENBOSSCHE, “Instrumenten voor een sterker federalisme” in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE, *Een beter België*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (79) 87.

222 K. DESCHOUWER, “Een federale kieskring” in G. BUELENS, J. GOOSSENS en D. VAN REYBROUCK (eds.), *Waar België voor staat*, Antwerpen, Meulenhoff | Manteau, 2007, (65) 67-68.



108. In het Vlinderakkoord voor de zesde staatshervorming werd evenwel uitgegaan van het principe van samenvallende verkiezingen; ten eerste deze van de Kamer en het Europees Parlement, en bij uitbreiding ook met de verkiezingen van de deelstaatarlamenten.<sup>223</sup> Wanneer de federale en de deelstatelijke verkiezingen samenvallen, wordt het minder duidelijk waarvoor men naar de stembus trekt. Dit kan als gevolg hebben dat de nieuwe mogelijkheid om een verschillende samenstelling in de Senaat, ten opzichte van de Kamer te hebben, bedreigd wordt. Sinds de zesde staatshervorming wordt de zetelverdeling van de deelstaatsenatoren immers afgeleid uit de deelstatelijke verkiezingen.<sup>224</sup> Beter zou zijn dat de verkiezingen van de deelstaatarlamenten duidelijk gescheiden verlopen van de verkiezingen voor het federale parlement. Op die manier kan de band met de burger op beide niveau's onderhouden worden.

109. Een electorale oplossing zou zijn om in België het kiesstelsel te hervormen door een federale kieskring in te voeren. Een dergelijke kieskring is niet per se kenmerkend voor een federale staat, maar het bestaan ervan zou wel kunnen tegemoet komen aan de afwezigheid van federale politieke partijen, hetgeen wel een typisch federaal kenmerk uitmaakt.<sup>225</sup> Het lijkt immers onwaarschijnlijk dat zulke federatiewijde partijen zich terug zouden vormen in België; de splitsing van de traditionele partijen vond namelijk plaats door de verdeeldheid die heerst tussen Vlamingen en Franstaligen.<sup>226</sup> Door een federale kieskring in te voeren, zullen de partijen zich meer moeten oriënteren op het algemene federale belang. En zelfs al leidt dit systeem niet tot federale partijen, kunnen er wel federale allianties ontstaan tussen partijen. Op basis hiervan kunnen er federale programma's opgesteld worden en kan mogelijks een vorm van lijstverbinding ingevoerd worden.<sup>227</sup> Het zou voor de kiezer dus mogelijk zijn om, ongeacht zijn woonplaats, zich uit te spreken over alle politieke partijen in België en een stem uit te brengen 'over de taalgrens heen'. Een federale kieskring zou ook kunnen helpen om de centrifugale tendensen in België te temperen.<sup>228</sup>

110. Om de werking van een dergelijke federale kieskring vast te stellen, moeten nog bepaalde beslissingen gemaakt worden. Ten eerste moet uiteraard de wetgeving met betrekking tot de verkiezingen gewijzigd worden. Er moet tevens bepaald worden op welke wijze de zetelverdeling in het parlement zal gebeuren; dit houdt in dat artikel 63 van de Grondwet aangepast moet worden. Hierin zal opgenomen moeten worden hoeveel leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de federale kieskring verkozen worden. In de nota van formateur Di Rupo van 2011 wordt in het onderdeel over politieke vernieuwing gekozen voor een federale kieskring waarin 10 leden van de Kamer verkozen worden.<sup>229</sup> Een ander voorstel voor de invoering

---

223 Art. 117, tweede lid Gw.

224 K. MUYLLE, "De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen: een processie van Echternach naar de federale (model)staat?" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT, *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (103) 119.

225 S. SOTTIAUX, *De Verenigde Staten van België. Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Mechelen, Kluwer, 2011, 63.

226 K. DESCHOUWER, "Een federale kieskring" in G. BUELENS, J. GOOSSENS en D. VAN REYBROUCK (eds.), *Waar België voor staat*, Antwerpen, Meulenhoff | Manteau, 2007, (65) 70.

227 E. VANDENBOSSCHE, "Instrumenten voor een sterker federalisme" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE, *Een beter België*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (79) 88-89.

228 A. DECOSTER en W. SAS, "Is er nog een 7de staatshervorming nodig?", *Sampol*, 2014, nr. 1, 41.

229 "Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten", basisnota van Elio Di Rupo,

van een federale kieskring komt van de Pavia-groep. Zij pleiten ervoor dat 15 op 150 volksvertegenwoordigers verkozen worden in een federale kieskring.<sup>230</sup> De in dit voorstel vooropgestelde kieskring is echter niet echt zuiver federaal te noemen; de 15 zetels worden vast toegewezen aan 9 Nederlandstaligen en 6 Franstaligen. Deze toewijzing zou onafhankelijk gebeuren van het stemgedrag van de kiezer.<sup>231</sup> In een volwaardige federale kieskring mag de zetelverdeling niet op voorhand vastliggen; de kiezer beslist wie er verkozen wordt.<sup>232</sup> Deze voorgestelde gegarandeerde vertegenwoordigingen worden echter verdedigd door aan te halen dat ze de nodige evenwichten bewaren in de institutionele context, en dat zonder een dergelijke vastgestelde verdeling de verkiezingen een strijd zouden zijn voor het grootste aantal zetels tussen beide taalgroepen.<sup>233</sup> Dit is alleszins niet de bedoeling van een federale kieskring. Ook artikel 61 van de Grondwet zal gewijzigd moeten worden, in de zin dat men bij de verkiezing van de Kamer nu twee stemmen uit moet brengen. Naast de zetelverdeling moet ook bepaald worden welke kiesdrempel gehanteerd wordt in de federale kieskring.

111. Het concept van de federale kieskring heeft ook zijn plaats in de huidige politiek. Zo haalde Groen het in haar partijprogramma voor de verkiezingen van 2014 aan als manier om de representatieve democratie te versterken; er wordt in deze tekst gewezen op de noodzaak om een volwaardig federaal debat over federale thema's te kunnen houden.<sup>234</sup> Ook Open VLD vermeldt kort dat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een aantal leden in een federale kieskring verkozen moeten worden, aangezien de federale bevoegdheden in het belang van alle Belgen worden uitgeoefend.<sup>235</sup> In het programma van PS staat dan weer een concreet voorstel om 15 leden van de Kamer in een federale kieskring te verkiezen.<sup>236</sup>

112. Zoals hierboven aangehaald is er op vlak van verkiezingen in België een gebrek aan democratische legitimiteit; de federale verkiezingen zijn eerder regionale verkiezingen, waardoor de federale parlementsleden zich veeleer opstellen als vertegenwoordigers van de taalgemeenschappen dan behartigers van het algemene, federale belang.<sup>237</sup> Een ander democratisch tekort bevindt zich bij de toepassing van de meerderheidsregel, bijvoorbeeld de regel in België dat er een meerderheid in elke taalgroep moet zijn bij het nemen van beslissingen. Deze is in wezen confederaal en zorgt voor meer blokkages bij de besluitvorming.<sup>238</sup> De grondwettelijke verankering van de pacificatiedemocratie in België, hetgeen een

---

formateur, 4 juli 2011, 20.

230 Het volledige voorstel is terug te vinden op [www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be) (geconsulteerd op 12/07/2016).

231 H. VUYE, "Politieke vernieuwing" in H. VUYE en G. CLEMER (eds.), *De zesde staatshervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, (181) 189.

232 H. VUYE, "De kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde" in H. VUYE en G. CLEMER (eds.), *De zesde staatshervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, (63) 76.

233 P. VAN PARIJS en K. DESCHOUWER, "Een federale kieskring voor een gezonde federatie", *Sampol*, 2008, nr. 3, 43-52.

234 Groen Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Samen beter doen.', 261.

235 Open VLD Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Vlaanderen vleugels geven.', 44.

236 PS Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Plus forts ensemble.', 399.

237 S. SOTTIAUX, *De Verenigde Staten van België. Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Mechelen, Kluwer, 2011, 28.

238 B. SOMERS, "Een offensieve federale strategie" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE (eds.), *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (55) 71-72.

kenmerk van het confederalisme is; zorgt voor een achteruitgang van de democratie en een vermindering van de deelname van de burger aan de besluitvorming.<sup>239</sup> Er is in België geen goed evenwicht tussen het federale principe, dat de rechten van de kleine deelstaten moeten worden beschermd, en het democratisch principe, op basis waarvan elke burger van een federatie een gelijke stem moet hebben bij de besluitvorming.<sup>240</sup> De bestaande grendelmechanismen tasten de gelijkheid van de burgers aan.<sup>241</sup> Een andere kritiek op een dergelijke consensusdemocratie is dat hierdoor de bestaande breuklijnen versterkt worden. Anders dan het woord 'pacificatie' doet vermoeden, zorgt een dergelijk systeem er niet voor dat de bevolkingsgroepen dichter bij elkaar staan. In tegendeel wordt de kloof enkel groter.<sup>242</sup> Het federale niveau in België is dus onvoldoende democratisch gelegitimeerd; vanuit democratisch oogpunt is het noodzakelijk dat hier verandering in komt.<sup>243</sup>

113. De drie technieken die de hoofdkenmerken uitmaken van de Belgische pacificatiedemocratie zijn de bijzondere meerderheidswetten<sup>244</sup>, de alarmbelprocedure<sup>245</sup> en de pariteit van de Ministerraad<sup>246</sup>. De bijzondere meerderheidswetten gaan uit van de twee grote cultuurgemeenschappen in België; er gelden strengere meerderheidsvereisten opdat een bijzondere wet aangenomen kan worden. Naast een tweederdemeerderheid moet ook in elke taalgroep een gewone meerderheid zijn. Er geldt tevens een strenger aanwezigheidsquorum; de meerderheid van de leden van elke taalgroep moet aanwezig zijn. Deze vereisten zijn zelfs strenger dan die voor de herziening van de grondwet in artikel 195.<sup>247</sup> De alarmbelprocedure is minder relevant, aangezien deze in het verleden amper gebruikt werd. Ze bestaat uit de opschorting van een wetsontwerp of -voorstel dat mogelijks de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig in het gedrang zou kunnen brengen. Deze alarmbel kan een wetsontwerp of -voorstel echter niet definitief blokkeren of stilleggen.<sup>248</sup> Samen met het feit dat de procedure niet echt gebruikt wordt, betekent dit dat de afschaffing ervan, mits onderhandelingen over de consequenties, mogelijk moet zijn.

114. De uitschakeling van de meerderheidsregel door het invoeren van allerlei grendelmechanismen zorgt dus voor de achteruitgang van de democratie in België. Deze mechanismen zijn voornamelijk ingevoerd om de Franse minderheid te beschermen; maar de vraag is of dit niet kan zonder de uitschakeling van de meerderheidsregel. Op basis van territoriale devolutie kunnen de verschillende bevolkingsgroepen autonomie verwerven, en verandert de federale minderheid in een meerderheid in haar eigen regio. Het is

---

239 W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 82.

240 "De toekomst van het Belgisch federalisme", dubbel-interview met J. VANDE LANOTTE en S. SOTTIAUX, <http://belconlawblog.com/2015/02/06/de-toekomst-van-het-belgisch-federalisme/> (geconsulteerd op 16/06/2016)

241 "De toekomst van het Belgisch federalisme", dubbel-interview met J. VANDE LANOTTE en S. SOTTIAUX, <http://belconlawblog.com/2015/02/06/de-toekomst-van-het-belgisch-federalisme/> (geconsulteerd op 16/06/2016).

242 S. SOTTIAUX, *De Verenigde Staten van België. Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Mechelen, Kluwer, 2011, 38.

243 S. SOTTIAUX, *De Verenigde Staten van België. Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Mechelen, Kluwer, 2011, 48.

244 Art 4, derde lid Gw.

245 Art 54 Gw.

246 Art. 99 Gw.

247 W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 75.

248 W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 73.

hierbij wel vreemd dat Vlaanderen autonomie zou moeten eisen, terwijl zijn eigenlijk de meerderheid zijn. Om als meerderheid een beleid te kunnen voeren, zou een dergelijke tussenstap niet mogelijk hoeven te zijn.<sup>249</sup>

115. Om het democratisch principe in België terug nieuw leven in te blazen, is het mogelijk om de hierboven besproken grendelmechanismen af te bouwen, en een federale kieskring in te voeren. De vraag is of er hiernaast nog mogelijkheden zijn om de democratie in België te versterken. Sinds de zesde staatshervorming wordt in artikel 39*bis* van de Grondwet voorzien in de mogelijkheid om gewestelijke volksraadplegingen te organiseren. Deze vorm van directe democratie is in België niet meer op grote schaal toegepast geweest sinds de Koningskwesitie in 1950. Zij het dat deze nieuwe optie slechts betrekking heeft op een gewestelijke volksraadpleging, toch is het een stap dichterbij naar meer rechtstreekse democratie. Door een dergelijke volksraadpleging te organiseren, heeft het volk immers de mogelijkheid om meer inspraak te hebben in het politieke beleid. Een gewest kan op basis van artikel 39*bis* een beleidsvraagstuk voorleggen aan de bevolking, die daarover dan haar standpunt kan geven. Het verschil met een referendum is dat deze volksraadpleging niet bindend is; de overheid kan in haar beslissing nog steeds ingaan tegen het meerderheidsstandpunt dat door de bevolking werd aangenomen.<sup>250</sup>

116. Behalve het niet-bindende karakter van de gewestelijke volksraadpleging, gelden er nog andere beperkingen en voorwaarden. Zo kan een dergelijke volksraadpleging slechts gehouden worden over “de uitsluitend aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden”, en worden er tevens enkele materies, zoals de financiën en de begroting, uitgesloten van de toepassing. Daarnaast moeten ook nog de regels nageleefd worden, die bepaald zijn in een organiek bijzondere meerderheidsdecreet of -ordonnantie.<sup>251</sup> De gewestelijke volksraadpleging is dus al een goede evolutie wat rechtstreekse democratie betreft, al is het toepassingsgebied nog relatief beperkt.

117. Naast het nieuwe artikel 39*bis* werd ook artikel 142 van de Grondwet aangepast, hetgeen de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof betreft. Alvorens een gewestelijke volksraadpleging georganiseerd kan worden, moet het Hof hierover uitspraak doen. De uitoefening van deze nieuwe mogelijkheid staat dus onder preventief toezicht van het Grondwettelijk Hof. Ook dit vormt een rem op de mogelijkheid om een volksraadpleging te organiseren; vooraleer dit kan moet immers het Grondwettelijk Hof geconsulteerd worden.<sup>252</sup> Artikel 30*ter* van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof werkt de

249 S. SOTTIAUX, *De Verenigde Staten van België. Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Mechelen, Kluwer, 2011, 64.

250 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, “*We the People*: tijd voor meer directe democratie na de zesde staatshervorming?” in J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, (79) 79.

251 J. VELAERS, “De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen” in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWAENE en Y. PEETERS, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (241) 246-253.

252 J. VELAERS, “De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen” in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWAENE en Y. PEETERS, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (241) 254-256.

procedure hieromtrent verder uit.<sup>253</sup>

118. Kan deze vorm van directe democratie in België ook op statelijk vlak worden ingesteld, en dan des te meer in de vorm van grondwettelijke referenda? Stefan Sottiaux is bijvoorbeeld voorstander van de organisatie van referenda om de bevolking te betrekken bij de beleidskeuzes; en dan meer bepaald de mogelijk volgende staatshervormingen. Om een dergelijk referendum te organiseren zal echter een juridische basis gecreëerd moeten worden die verder gaat dan het nieuwe artikel 39*bis*, aangezien dit artikel, zoals gezegd, slechts betrekking heeft op enerzijds niet-bindende en anderzijds gewestelijke volksraadplegingen. De mogelijkheden van directe democratie vereisen eigenlijk een onderzoek en eigen masterproef op zich.

### *De instellingen*

119. De Senaat is een zeer belangrijk onderdeel van een federale staat; ze functioneert immers als ontmoetingsplaats van de deelstaten. Het is kenmerkend voor een federale staat dat de deelstaten zich kunnen uitspreken over federale materies die ook hen aanbelangen; dit gebeurt dikwijls in een tweede federale kamer.<sup>254</sup> Deze inspraak in de federale besluitvorming voor de gefedereerde entiteiten zou in theorie kunnen bestaan uit een van de volgende vier categorieën van bevoegdheidspakketten.<sup>255</sup> Ten eerste kan het betrekking hebben op materies die rechtstreeks te maken hebben met de federale inrichting en het statuut of de werking van de deelstaten. De tweede optie omvat materies die de beleidsruimte van de deelstaten kunnen beïnvloeden. Ten derde is het mogelijk dat materies die slechts onrechtstreeks aan het beleid van de deelstaten raken worden toegewezen. Een laatste mogelijkheid betreft de exclusief federale materies die niet raken aan het deelstatelijke beleid. Deze categorieën staan gerangschikt naar mate van de inspraakmogelijkheid van de deelstaten; in de eerste beschikken ze over de meeste, en in de laatste over de minste. De vraag is nu tot in hoeverre de hervormde Senaat aan deze kenmerken van een deelstatenkamer voldoet.

120. Na de zesde staatshervorming zetelen er 50 deelstaatsenatoren en 10 gecoöpteerde senatoren in de Belgische Senaat. De 50 deelstatensenatoren worden niet rechtstreeks verkozen; ze worden aangewezen door en vanuit de parlementen van de gemeenschappen en gewesten. Tussen deze senatoren wordt de zetelverdeling wel gebaseerd op de verkiezingsresultaten in de deelstaten.<sup>256</sup> Het reteren van 10 gecoöpteerde senatoren zorgt voor de kritiek dat de Belgische Senaat nog niet kan gezien worden als een volledige deelstatenkamer. De keuze van deze senatoren is gebaseerd op de verkiezingsresultaten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, hetgeen een verkiezing op federaal niveau is. Dit principe is niet te vereenzelvigen met het concept van een Senaat die werkt als deelstatenkamer. Het oorspronkelijke doel van

---

253 Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989

254 P. POPELIER, "Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (53) 57.

255 P. POPELIER, "Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (53) 59.

256 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Belgian Federalism after the Sixth State Reform", *Perspectives on Federalism*, Vol.7, issue 2, 2015, 38.

deze coöptatie, namelijk een zetel geven aan deskundigen in een bepaald domein om de kwaliteit van het parlementaire debat en de wetgeving te bevorderen, is eveneens niet meer relevant. Er zijn reeds voldoende niet-verkozen deskundigen aan het werk in de kabinetten en parlementen.<sup>257</sup> Daarom zouden de tien gecoöpteerde senatoren, die voornamelijk bestaan uit politici die niet rechtstreeks verkozen geraakten, afgeschaft moeten worden.<sup>258</sup>

121. Opvallend is ook de nieuwe benaming van deelstaatsenatoren. Tot voor de zesde staatshervorming werden deze immers gemeenschapssenatoren genoemd. Deze wijziging in terminologie houdt in dat naast de drie gemeenschappen er nu ook plaats is voor vertegenwoordiging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de Senaat. Ze wordt met name bemand door senatoren uit de 'vier deelstaten'.<sup>259</sup>

122. Wat de bevoegdheden van de Senaat betreft kan opgemerkt worden dat deze zeer drastisch ingeperkt zijn. Onder de verplicht bicamerale procedure bevinden zich nog slechts de materies die rechtstreeks raken aan de federale inrichting en het statuut en de werking van de deelstaten. De optioneel bicamerale procedure zal worden toegepast voor institutionele materies, waaronder bijvoorbeeld de inrichting van de administratieve rechtscolleges. Tevens kan de regeling ter voorkoming van discriminatie om ideologische en filosofische redenen hieronder begrepen worden; het is immers logisch dat de deelstaten hierover inspraakmogelijkheid hebben, aangezien deze materie grotendeels samenloopt met de bipolariteit die eigen is aan België.<sup>260</sup> Na de zesde staatshervorming wordt de Senaat tevens een niet-permanent orgaan, hetgeen ervoor zorgt dat de benaming 'ontmoetingsplaats voor de gemeenschaps- en gewestparlementen' iets te optimistisch lijkt. Ook zal de nieuwe Senaat niet al te veel werk krijgen zolang er geen institutionele hervormingen op het programma staan. Dit betekent echter niet dat er geen potentieel in zit; het zou bijvoorbeeld wel mogelijk zijn om de Senaat samen te roepen indien nieuwe stappen worden gezet in de staatshervorming.<sup>261</sup> De hervormde Belgische Senaat is met name een instelling geworden waarvan de functie niet meer, of nog niet, volledig duidelijk is; door de grote aanpassing van bevoegdheden wordt haar rol kleiner en haar bestaan slechts in bepaalde situaties relevant.

123. In een zevende staatshervorming zou het echter wel nuttig zijn om de Senaat om te vormen tot een goed functionerende deelstatenkamer. Een dergelijke instelling heeft in een federale staat immers zeker een meerwaarde. Hierin heeft men enkele mogelijkheden; zo kunnen de bevoegdheden van de Senaat danig uitgebreid worden, waarvoor inspiratie gehaald kan worden bij de Duitse *Bundesrat*. De bevoegdheidsverdeling van Duitsland is echter niet volledig vergelijkbaar met die in België, gezien de

---

257 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Belgian Federalism after the Sixth State Reform", *Perspectives on Federalism*, Vol.7, issue 2, 2015, 39.

258 P. POPELIER, "Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (53) 70.

259 H. MATTHIJS, "De hervorming van de Senaat", *CDPK* 2013, 61.

260 P. POPELIER, "Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (53) 85.

261 J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Een nieuwe Senaat: een maat voor niets?", *Juristenkrant*, 2013, afl. 277, 7.

hoeveelheid concurrerende bevoegdheden.<sup>262</sup> Wat mijns inziens alleszins een positieve evolutie zou zijn, is van de Senaat een volwaardig platform maken waar tussen de deelstaten discussie kan plaatsvinden over communautair gevoelige thema's.<sup>263</sup> Een dergelijke instelling heeft volgens mij zeker nut in België, gezien de besproken bipolariteit en instabiliteit. Hiernaast kan de nieuwe Senaat een grote rol spelen in volgende institutionele hervormingen in België; op deze manier kunnen de deelstaten samen reflecteren over de toekomst van het Belgische staatsbestel.

124. De Senaat vond ook zijn plaats in verschillende programma's van de afgelopen verkiezingen; waar vooral de Vlaamse partijen haar bestaansredenen in vraag stelden. In 2010 pleitte de N-VA reeds voor de afschaffing van de Senaat, aangezien deze volgens de partij in het confederale systeem dat vooropgesteld werd haar functie zou verliezen.<sup>264</sup> Ook in het programma voor de verkiezingen van 2014 werd gesteld dat de Senaat zonder meer afgeschaft moet worden, wegens een te groot kostenplaatje en een, door de zesde staatshervorming, zogezegd volledig uitgeholde functie. Er wordt wel voorzien in een overgangperiode waarin de Kamer en Senaat nauw samenwerken en indien mogelijk zelfs samensmelten.<sup>265</sup> Open VLD stond in 2010 eveneens voor de afschaffing van de Senaat, aangezien deze volgens hen een 'overbodige vergadering' was geworden.<sup>266</sup> In het programma voor de volgende verkiezingen in 2014 wordt echter amper een woord gerept over de Senaat, behalve dat deze de ontmoetingsplaats voor de vertegenwoordigers uit de deelstaten is.<sup>267</sup> Ook Groen haalde in haar programma van 2010 de afschaffing van de Senaat aan, doch maakte ze geen deel uit voor de verkiezingen van 2014.<sup>268</sup> De meeste Vlaamse partijen leken dus het einde van het bicameralisme te willen.

125. Er gaan daarentegen ook stemmen op voor een meer invloedrijke Senaat die wel degelijk over wetgevende bevoegdheden beschikt op federaal niveau aangaande de deelstaten. Het is mogelijk voor de Senaat om te evolueren naar een gelijkaardige inrichting als de Duitse *Bundesrat*, die tegenover de Belgische Senaat een veel uitgebreidere macht heeft. Om de Senaat terug meer nut te geven in het Belgische staatsbestel, zou ze een plek moeten worden waar beraadslaging kan plaatsvinden onder vertegenwoordigers van de deelstaten. De onderwerpen waarover deze Senaat dan kan overleggen zouden voornamelijk communautaire issues zijn die voor onenigheden zorgen tussen de gemeenschappen en gewesten. Ook kan ze een platform zijn voor overleg over de toekomst van de Belgische staat.<sup>269</sup> De senatoren zouden bijvoorbeeld proactief kunnen zijn bij de voorbereiding van een volgende staatshervorming; dit onder andere door debatten te houden en informatie te verzamelen over de mogelijke institutionele toekomst van België.<sup>270</sup> Op

<sup>262</sup> Zie *supra*, randnr. 34.

<sup>263</sup> J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Hervorming van de Senaat: nieuwe start of tussenstap naar einde van het bicameralisme?" in J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, 26.

<sup>264</sup> N-VA Verkiezingsprogramma 13 juni 2010, 'Nu durven veranderen.', 36.

<sup>265</sup> N-VA Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Verandering Voor Vooruitgang.', 77.

<sup>266</sup> Open VLD Verkiezingsprogramma 13 juni 2010, 'Ambitie 2020', 12.

<sup>267</sup> Open VLD Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Vlaanderen vleugels geven.', 44.

<sup>268</sup> Groen! Verkiezingsprogramma 13 juni 2010, 'Positieve energie.', 71.

<sup>269</sup> J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Belgian Federalism after the Sixth State Reform", *Perspectives on Federalism*, Vol.7, issue 2, 2015, 40.

<sup>270</sup> J. GOOSSENS en P. CANNOOT, "Belgian Federalism after the Sixth State Reform", *Perspectives on Federalism*,

deze manier kan de nieuwe functie van de Senaat op een nuttige wijze ingevuld worden.

### *De bevoegdheidsverdeling*

126. In de zesde staatshervorming werd er een historische hoeveelheid aan bevoegdheden overgedragen aan de deelstaten. Zo werden onder andere voor het eerst bevoegdheden die onder de sociale zekerheid ressorteren gedefederaliseerd. Gepaard met deze overheveling gaat echter ook dat de bevoegdheidsverdeling en institutionele structuur in België wederom complexer worden. Een van de doelstellingen van de staatshervorming was onder andere het homogeniseren van bevoegdheidspakketten. In de realiteit is dit helemaal niet gebeurd; er is zelfs eerder sprake van een versnippering die bovendien zou kunnen leiden tot meer bevoegdheidsconflicten. Homogene bevoegdheidspakketten lijken dan ook een illusie te zijn in een gelaagde federale staat zoals België.<sup>271</sup> Het is in een dergelijke staat logisch dat het beleid over de verschillende niveau's verdeeld wordt, en door het ene bevoegdheidspakket homogener te maken, zal een ander bevoegdheidspakket hoogstwaarschijnlijk minder homogeen worden.<sup>272</sup>

127. De vraag is nu welke bevoegdheden er nog gedefederaliseerd, of terug gefederaliseerd, moeten worden in een mogelijke zevende staatshervorming opdat de federale staat optimaal kan werken. Een van de belangrijkste argumenten voor de overheveling van de bevoegdheden naar de deelstaten is dat deze overheden dichter bij hun burgers zouden staan. De deelstatelijke overheden kunnen zo rekening houden met wat er leeft in hun eigen gemeenschap of gewest tijdens de uitvoering van hun beleid.<sup>273</sup> Daarentegen zijn er ook enkele bevoegdheden die beter federaal blijven, of voor welke dit niveau het meest logische is. Zo zijn bijvoorbeeld de zeer omvangrijke bevoegdheden als defensie en buitenlandse zaken nog steeds federaal. Het is weinig waarschijnlijk dat een grote hoeveelheid bevoegdheden geherfederaliseerd zullen worden in de toekomst, al heeft dit ook zijn voordelen. Op deze manier worden normconflicten immers uitgesloten; het komt minder voor dat twee deelstaten op hetzelfde territorium bevoegd zijn. Herfederalisering van bevoegdheden kent een zeer klein draagvlak; gezien de historische evolutie die zich in België heeft voorgedaan en het politieke landschap in het huidige België, is de vraag hiernaar en de wenselijkheid ervan marginaal.<sup>274</sup> Er gaan echter wel stemmen op voor de herfederalisering van het milieubeleid; zo wordt aangehaald dat de splitsing hiervan onlogisch, inefficiënt en te duur is. Ook maakt milieubeleid reeds voor een groot deel een Europese bevoegdheid uit; er zijn veel milieurichtlijnen die slechts in Belgisch (tot op heden regionale) wetgeving omgezet dienen te worden.<sup>275</sup> Andere domeinen waarin herfederalisering een mogelijkheid zijn betreffen bijvoorbeeld mobiliteit en buitenlandse handel.<sup>276</sup>

---

Vol.7, issue 2, 2015, 51.

271 W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de zesde staatshervorming" in A. ALEN (ed.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (341) 351.

272 D. SINARDET, "Enkele communautaire dogma's en slogans ontrafeld", *Sampol*, 2011, nr. 3, 46-47.

273 A. DECOSTER en W. SAS, "Is er nog een 7de staatshervorming nodig?", *Sampol*, 2014, nr. 1, p. 34.

274 H. STORME, *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat. België en de Verenigde Staten.*, Gent, Larcier, 2010, 438.

275 "Herefederalisering milieubeleid onvermijdelijk", <http://www.politics.be/persmededelingen/24542/> (geconsulteerd op 09/07/2016).

276 J. GOOSSENS, "Defederalisering, herfederalisering? Eerst de staatsstructuur vereenvoudigen", *Knack* 23 juli 2016, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/defederaliseren-herfederaliseren-eerst-de-staatsstructuur->



128. Een minder duidelijke situatie doet zich voor in verband met de sociale zekerheid. De zesde staats hervorming zorgde voor het eerst voor een overheveling van bevoegdheden in verband met sociale zekerheid, meer bepaald de gezinsbijslagen, naar de gemeenschappen. Het lijkt echter moeilijk om in een bipolaire en heterogene federatie als België de devolutie van bevoegdheden omtrent sociale zekerheid te kunnen verzoenen met het behoud van solidariteit tussen de deelstaten.<sup>277</sup> Er bestaan verschillende argumenten voor en tegen de defederalisering van (delen van) de sociale zekerheid in België. Argumenten tegen de organisatie van de sociale zekerheid op deelstatelijk niveau zijn vooral van economische aard, zo worden onder andere schaalvoordelen, risicodeling en het vermijden van negatieve spill-over-effecten in de economische literatuur aangehaald als redenen om de sociale herverdeling te organiseren op het centrale niveau.<sup>278</sup> Deze argumenten horen thuis in de zogenaamde theorie van het fiscaal federalisme. In België moet uiteraard rekening gehouden worden met de reeds besproken bijzondere omstandigheden en verhouding tussen de deelstaten. Er zijn op basis van de specifieke Belgische situatie ook enkele argumenten voor de sociale herverdeling in België wel op deelstatelijk niveau te organiseren. Zo kan men door defederalisering van de sociale zekerheid tot homogener bevoegdheidspakketten komen; de gemeenschappen waren bijvoorbeeld reeds bevoegd voor het gezinsbeleid, maar daar komen na de zesde staats hervorming ook de gezinsbijslagen bij. Hiervoor hadden de gemeenschappen dit belangrijke aspect van het gezinsbeleid zelf niet in handen. Het organiseren van de sociale zekerheid op deelstatelijk niveau maakt het mogelijk om een meer geïntegreerd beleid te voeren.<sup>279</sup> Ook is het mogelijk dat de bereidheid tot solidariteit op kleine schaal groter is en dat er meer ruimte is voor innovatie.<sup>280</sup>

129. Welke onderdelen van de sociale zekerheid nu onderwerp kunnen zijn van defederalisering hangt af van de mechanismen die erin vervat liggen. Zo is het voor de herverdelende takken van de sociale zekerheid wel goed mogelijk dat deze gedefederaliseerd worden. Na de gezinsbijslag zou de ziektekostenregeling als ander aspect van de sociale zekerheid gedefederaliseerd kunnen worden; dit is eveneens een kostenvergoeding. Hetgeen eigen is aan deze onderdelen, is dat ze beiden universeel zijn; iedereen heeft er recht op. Hier tegenover staan de vervangingsinkomens, zoals de pensioenen, die veronderstellen dat men een beroep heeft. Deze zullen in de toekomst eerder federaal blijven.<sup>281</sup>

130. Ook in de politiek wordt voor beide kanten opgekomen. N-VA is felle voorstander van de

---

[veereenvoudigen/article-opinion-731563.html](http://veereenvoudigen/article-opinion-731563.html).

277 B. CANTILLON, “*Quo vadis sociale zekerheid?*” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (345) 345.

278 B. CANTILLON, “*Quo vadis sociale zekerheid?*” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (345) 347.

279 “Interview met Prof. W. Van Eeckhoutte: de defederalisering van de sociale zekerheid” op <http://belconlawblog.com/2015/09/21/interview-defederalisering-sociale-zekerheid/> (geconsulteerd op 13/06/2016).

280 B. CANTILLON, “*Quo vadis sociale zekerheid?*” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (345) 350.

281 “Interview met Prof. W. Van Eeckhoutte: de defederalisering van de sociale zekerheid” op <http://belconlawblog.com/2015/09/21/interview-defederalisering-sociale-zekerheid/> (geconsulteerd op 09/07/2016).

defederalisering van de sociale zekerheid en wil de deelstaten voor dit beleid verantwoordelijk stellen. Naast het financieel argument, wordt ook aangehaald dat de regio's zo oplossingen op maat kunnen uitwerken. Volgens N-VA hebben Vlamingen en Franstaligen een te veel verschillende kijk op de sociale zekerheid om deze op federaal niveau te blijven organiseren.<sup>282</sup> S.PA haalt in haar programma dan weer het voorstel van Johan Vande Lanotte aan om een Belgische Unie met vier deelstaten in te richten. Belangrijk hier is dat de Unie bevoegd blijft voor de sociale zekerheid, en op die manier garant staat voor de solidariteit tussen alle Belgen. Men is hier van mening dat de sociale zekerheid efficiënter en rechtvaardiger georganiseerd kan worden op een hoger statelijk niveau.<sup>283</sup>

### *De deelstaten*

131. Het is reeds duidelijk gemaakt dat het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten in België niet meer strookt met de institutionele evolutie.<sup>284</sup> Het zou, in een zevende staatshervorming, dan ook een mogelijkheid zijn om over te stappen naar een federalisme met vier deelstaten. Een dergelijke evolutie zou tevens de bipolariteit kunnen doorbreken, en een positieve evolutie inhouden op vlak van wederzijdse loyaleit en een meer efficiënte samenwerking tussen de deelstaten.<sup>285</sup> In een systeem met vier deelstaten zouden deze elk exclusief bevoegdheden kunnen uitoefenen op hun eigen grondgebied, voor zover deze bevoegdheden niet op federaal niveau gesitueerd zijn.<sup>286</sup> Anderzijds is het ook mogelijk om te kiezen voor een meer asymmetrische benadering, gezien de bijzondere positie van Brussel en de Duitstalige Gemeenschap.

132. Enerzijds is het belangrijk in haar functie als hoofdstad, dat in Brussel alle gemeenschappen sociaal en cultureel een rol kunnen spelen. Brussel is na de zesde staatshervorming weliswaar meer dan ooit een volwaardige deelstaat te noemen, maar het volledig uitsluiten van invloed vanuit de andere deelstaten is onlogisch. In verschillende voorgestelde modellen voor de hervorming van België, wordt steeds gewezen op de noodzaak van een Vlaamse aanwezigheid in de 'autonome deelstaat' Brussel.<sup>287</sup> Het zou in dit geval dus gaan over bevoegdheden zoals onderwijs en welzijns- en cultuurinstellingen (de zogenaamde gemeenschapsbevoegdheden). Het beginsel van territorialiteit, op basis waarvan op één grondgebied slechts één deelstaat bevoegd mag zijn, moet dus gekoppeld worden aan de bescherming van de taal en cultuur van de Vlamingen.<sup>288</sup> Hierbij moet wel opgemerkt worden dat bij het afschaffen van het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten zowel Vlaanderen als Wallonië op politiek vlak hun rechtstreekse band met

282 <http://www.n-va.be/standpunten/sociale-zekerheid> (geconsulteerd op 21/06/2016).

283 sp.a Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Sociale Welvaart', 276.

284 M. UYTENDAELE, "L'articulation des collectivités fédérées et la question de la sous-nationalité dans l'espace Wallonie-Bruxelles", *CDPK* 2008, 289.

285 W. PAS, "De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis?*" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (111) 148.

286 P. DESTATTE, "Une Belgique à quatre régions, une vision polycentrique pour la réforme de l'État belge" in K. STANGHERLIN en S. FÖRSTER (eds.), *La Communauté germanophone de Belgique 2006-2014*, Brugge, Die Keure, 2014, (131) 141.

287 H. VUYE, "Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen", *CDPK* 2012, 258.

288 J. VANDE LANOTTE, "De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten", [http://www.s-p-a.be/media/uploads/pdf/belgische\\_unie.pdf](http://www.s-p-a.be/media/uploads/pdf/belgische_unie.pdf), 13.

Brussel voor een stuk zullen moeten loslaten.<sup>289</sup>

133. Anderzijds lijkt het praktisch niet mogelijk om de Duitstalige Gemeenschap tot een volwaardige deelstaat te bombarderen, hetgeen zou gebeuren indien gekozen wordt voor een symmetrisch model. De Duitstalige Gemeenschap lijkt immers niet in staat te zijn om, zonder enorme externe financiering, de grote hoeveelheid bevoegdheden te dragen, waarvoor de andere deelstaten pleiten.<sup>290</sup>

134. Mijns inziens is de asymmetrische benadering hier de beste, opdat het federale België zou kunnen functioneren. De vier deelstaten die over zouden blijven zijn Vlaanderen, Wallonië, Brussel en Duitstalig België (onder een nader te bepalen benaming). Het territorium van deze vier taalgebieden werd reeds in 1963 wettelijk vastgesteld, waarna het in 1970 grondwettelijk verankerd werd. Deze territoriale afbakening lijkt dus een logische basis voor de deelstaten van het nieuwe België.<sup>291</sup> Een dergelijke hervorming veronderstelt uiteraard dat de eerste artikelen van de Grondwet aangepast worden, waardoor het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten afgeschaft wordt, en de nieuwe vier deelstaten een plaats krijgen in de Belgische Grondwet. Elke deelstaat behoudt uiteraard de huidige instellingen, onder andere een democratisch verkozen parlement, al zal deze nieuwe structuur zeker een vereenvoudiging inhouden.

### *Conclusie*

135. Het lijkt zeker een mogelijkheid om het federale België nieuw leven in te blazen, maar om tot een efficiënter en meer transparant federalisme te komen moeten er enkele hervormingen doorgevoerd worden. Volgens mij is het noodzakelijk dat de bipolariteit doorbroken wordt, door het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten af te schaffen. Daarnaast moet het democratisch deficit verminderd worden, bijvoorbeeld door het invoeren van een federale kieskring en, in de verdere toekomst, het afbouwen van de grendelmechanismen. Mijns inziens is het ook nodig dat er meer samenhang gecreëerd wordt; dat er onder de burgers een Belgische identiteit gecreëerd wordt, opdat nog steeds sprake kan zijn van een federale staat. Daarnaast zijn meer homogene bevoegdheidspakketten en een duidelijke bevoegdheidsverdeling noodzakelijk. Idealiter zouden ook de communautaire spanningen op een lager pitje komen te staan na een volgende staatshervorming, opdat het overleg en de samenwerking tussen de deelstaten vlotter en efficiënter kan verlopen. De zogenaamde *joint decision* trap moet tot een minimum beperkt worden. Het verminderen van deze spanningen en dus de creatie van een stabielere federale staat, kan volgens mij juist verwezenlijkt worden door een transparantere structuur met vier deelstaten die elk een welomschreven bevoegdheid en territorium hebben.

---

289 J. GOOSSENS, “Defederaliseringsen, herfederaliseringsen? Eerst de staatsstructuur vereenvoudigen”, *Knack* 23 juli 2016, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/defederaliseren-herfederaliseren-eerst-de-staatsstructuur-vereenvoudigen/article-opinion-731563.html>.

290 W. PAS, “De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis?*” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (111) 154.

291 K. LEMMENS, “Een nieuw België, een nieuwe Grondwet”, *Juristenkrant* 9 maart 2011, 10.

### § 3 Confederatie

#### a. Algemeen

136. Het woord confederalisme wordt vaak verkeerdelijk gebruikt om over een staat te spreken. Een andere naam voor een confederatie is echter Statenbond, waaruit duidelijk blijkt dat het hier niet over één staat gaat. Strikt juridisch gezien betekent dit dat een 'confederale staat' een *contradictio in terminis* is.<sup>292</sup> Een confederatie betreft daarentegen een verbond tussen verschillende soevereine staten, die elk hun autonomie bewaren.<sup>293</sup> Aan de basis ligt een verdrag, waarin de staten overeenkomen om bepaalde bevoegdheden aan confederale organen af te staan en dus zo hun gemeenschappelijke belangen te verwezenlijken. Op deze manier wordt een duurzaam samenwerkingsverband gevormd. De deelnemende staten houden zelf de bevoegdheid om hun eigen bevoegdheden te bepalen, en worden hierbij niet beïnvloed door de andere staten.<sup>294</sup> Elke staat moet instemmen opdat een wijziging aan de bevoegdheidsverdeling tussen het confederale niveau en het statelijk niveau kan worden doorgevoerd.<sup>295</sup> Aangezien de basis van een confederatie een verdrag is en geen grondwet, wordt deze staatsvorm vooral beheerst door het internationale recht, in tegenstelling tot het grondwettelijke recht.<sup>296</sup>

#### *Confederalisme vs. federalisme*

137. Er zijn enkele duidelijke verschillen tussen een confederatie en een federale staat. Een confederatie kan niet ontstaan door het enkele gegeven van een grote bevoegdheidsoverdracht van het federale niveau naar de deelstaten. “Confederalisme is geen doorgedreven vorm van federalisme”.<sup>297</sup> Men spreekt hierbij niet over verschillen in gradatie, maar over een volstrekt verschillende aard.<sup>298</sup> In dat geval ligt nog steeds een grondwet aan de basis, die in deze bevoegdheidsverdeling voorziet. De confederatie is echter gesteund op een internationaal verdrag tussen de autonome staten.<sup>299</sup> Het voornaamste praktische verschil tussen een federatie en een confederatie is dus dat een federatie uitgaat van twee democratische niveaus, namelijk het deelstatelijke en federale niveau, terwijl in een confederatie de samenwerking plaatsvindt in de vorm van overleg tussen onafhankelijke deelstaten.<sup>300</sup> In tegenstelling tot bij een federale staat, vormt een confederatie een gemeenschappelijke plaats waar verschillende staten samen kunnen beslissen over materies die duidelijk

---

292 V. DE COOREBYTER, “Het geheel en de delen: een dissociatief federalisme?” in A. VON BUSEKIST (ed.), *België begrijpen. Verleden, heden en toekomst van een land op de tweesprong*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2013, (119) 124.

293 M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 265.

294 Dit is de zogenaamde Kompetenz-Kompetenz. In België berust deze bij de grondwetgever en dus niet bij elk van de deelstaten afzonderlijk.

295 W. PAS, “Confederale kenmerken in de Belgische federatie”, *TBP* 2009/2, 67.

296 G. GOEDERTIER, J. VANDE LANOTTE en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 218.

297 J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB, 2013, 10.

298 V. DE COOREBYTER, “Het geheel en de delen: een dissociatief federalisme?” in A. VON BUSEKIST (ed.), *België Begrijpen. Verleden, heden en toekomst van een land op de tweesprong*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2013, (119) 125.

299 W. VAN GERVEN, “Federalisme, confederalisme en associatief verband”, *TORB* 2008-2009/1, 71.

300 S. SOMERS, 'Het confederalisme is de oplossing', *Sampol* 2014, nr. 3, 68.

gedefinieerd zijn in het voormelde verdrag. Dit houdt meestal zaken als buitenlandse zaken en defensie in.<sup>301</sup> Bij een confederatie kan deze bevoegdheidsoverdracht aan de confederale organen ook op elk moment, door elke (lid)staat worden teruggeroepen; de staten blijven immers zelf soeverein. Deelnemende staten kunnen steeds de confederatie eenzijdig verlaten; dit secessierecht wordt in een federale grondwet niet voorzien.<sup>302</sup> De deelstaten van een federatie worden tevens niet als soevereine staten erkend in het internationale recht, en beschikken dus niet over een zelfbeschikkingsrecht. Ook interessant is op te merken dat de band met de bevolking sterk verschilt tussen enerzijds een federale staat en anderzijds een confederatie. Burgers die in een confederatie wonen, hebben de nationaliteit van hun eigen staat, niet die van de confederatie. In een federale staat heeft de bevolking daarentegen wel een rechtstreekse band met de staat; er is een federale nationaliteit.<sup>303</sup>

138. Een klassieke, 'zuivere' confederatie bestaat in de realiteit niet meer.<sup>304</sup> Deze staatsvorm is weinig succesvol gebleken en is meestal uitgemond in een (vorm van) federatie. Als voorbeeld kan hier Zwitserland aangehaald worden, dat nog steeds de naam Confédération Helvétique (CH) draagt, al is het reeds sinds 1848 bij Grondwet omgevormd tot een federatie.<sup>305</sup> Ook van de Europese Unie wordt gezegd dat ze confederale kenmerken vertoont, maar in de realiteit kan men beter spreken van een 'supranationale samenwerking'. Het gebruik van strikte termen als 'confederalisme' of 'federalisme', waaruit men doet blijken dat het ofwel het ene of het andere is, lijkt dus niet nuttig. Beter is de benadering waarbij de staatsvorm confederatie op een glijdende schaal geplaatst wordt.<sup>306</sup> Ook is het logischer om het woord 'confederalisme' slechts te gebruiken op vlak van internationale relaties, en zich in het interne politieke en juridische debat te beperken tot 'federalisme'.<sup>307</sup>

## **b. België als confederatie**

139. De confederale staatsvorm vindt tevens zijn plaats in de discussie over de toekomst van België. Wat ze echter kan betekenen in een zevende staatshervorming, probeer ik in dit onderdeel te achterhalen. Alleszins moet duidelijk het onderscheid gemaakt worden tussen het juridische en het politieke begrip 'confederatie', hetgeen hierna als eerste uiteengezet zal worden. Ten tweede lijkt België al enkele confederale kenmerken te vertonen, al bestaat hieromtrent nog discussie. Ook wat de overgang naar een confederatie zou betekenen voor de Belgische staat wordt kort besproken. Daarna komen dezelfde onderwerpen als bij de 'federale staat' aan bod voor de confederatie België na een zevende staatshervorming; de democratische aspecten, de instellingen, de bevoegdheidsverdeling en tenslotte de verschillende deelstaten. Na een evaluatie van confederalisme als staatsvorm voor België, volgt om af te sluiten een overzicht van de politieke opinie omtrent dit onderwerp.

---

301 L. LE HARDY DE BEAULIEU, "Fédéralisme, confédéralisme... Les mots ont-ils un sens?", *RRD*, 2009, 155.

302 S. SOTTIAUX, "België als federale unie" in D. D'HOOGHE, K. DEKETELAERE en A.M. DRAYE (eds.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, (465) 466.

303 J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB, 2013, 14.

304 F. JUDO, "De onvatbaarheid van de confederatie", *Juristenkrant*, 2007, afl. 159, 13.

305 W. VAN GERVEN, "Federalisme, confederalisme en associatief verband", *TORB* 2008-2009/1, 71.

306 W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 69.

307 L. LE HARDY DE BEAULIEU, "Fédéralisme, confédéralisme... Les mots ont-ils un sens?", *RRD*, 2009, 157.

### *Politiek vs. juridisch begrip*

140. In de Belgische politieke context wordt het woord 'confederalisme' dikwijls in de mond genomen. Dit begrip verschilt echter van het juridische begrip, zoals dat hiervoor werd uiteengezet. Met het politieke begrip 'confederalisme' wordt eerder gewezen op het verder doorvoeren van centrifugale federalisme, met als eindpunt dat het grootste deel van de bevoegdheden bij de deelstaten komt te liggen.<sup>308</sup> Zo wordt in verband met artikel 35 van de Grondwet vaak het woord confederalisme genoemd; dit artikel voorziet immers in de omkering van de bevoegdheden (waardoor de residuaire bevoegdheden bij de deelstaten komen te liggen in plaats van op het federale niveau). Op het losse gebruik van het begrip 'confederalisme' door de verschillende politici in België werd al kritiek geuit,<sup>309</sup> enerzijds pleiten sommige partijen voor 'confederalisme' (waarmee ze vooral willen bereiken dat het zwaartepunt van de bevoegdheden bij de deelstaten komt te liggen), maar anderzijds verwerpen ze het separatisme volledig. Van België een confederatie maken houdt echter in dat de deelstaten soevereiniteit verwerven én dat ze dus uit het bestaande grondwettelijke systeem stappen.<sup>310</sup> Een dergelijk drastisch scenario wordt uiteraard meestal niet bedoeld.

141. Bij de hypothese van een confederaal model in België, dient opgemerkt te worden dat dit waarschijnlijk niet confederalisme in de juridische zin zal betreffen. In een zevende staatshervorming is de mogelijkheid om stappen te zetten naar een politiek confederalisme er echter wel. Er bestaan in België immers al enkele confederale kenmerken, en de overgang naar een 'nieuwe staatsvorm' houdt op deze manier geen echte splitsing van België in. Ook heeft deze mogelijkheid een groter politiek draagvlak; in de programma's van de politieke partijen wordt immers niet meer gesproken over confederalisme in de juridische zin.

### *Confederale kenmerken van de Belgische staat*

142. Er wordt gezegd dat de Belgische federatie reeds enkele 'confederale kenmerken' vertoont, doordat de centrale besluitvorming gebaseerd is op consensusvorming en vetorechten, hetgeen in de politieke wetenschappen wordt bestempeld als consociationalisme.<sup>311</sup> Zo wordt bijvoorbeeld de afwezigheid van federale politieke partijen aangehaald als een 'partijenconfederalisme'; het feit dat er enkel regionale partijen bestaan is een van de sterkste confederale kenmerken van de Belgische federatie.<sup>312</sup> Dit zorgt voor een gebrek aan federale legitimatie, al belet het huidige kiessysteem niet dat er federale partijen opgericht worden. Toch lijkt het in België traditie te zijn dat de politieke partijen langs de communautaire breuklijn gesplitst zijn,<sup>313</sup> ten gevolge van de sterke bipolariteit. Deze tweeledige structuur maakt het confederale karakter van België ook duidelijker, aangezien beide delen steeds hun autonomie wensen te vergroten. W.

308 M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 266.

309 S. SOMERS, "Het confederalisme is de oplossing", *Sampol* 2014, nr. 3, 68.

310 T. MOONEN, "Confederalisme = Vlaanderen onafhankelijk", *De Standaard* 30 oktober 2012, 24.

311 P. POPELIER en D. SINARDET, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 22.

312 E. VANDENBOSSCHE, "Instrumenten voor een sterker federalisme" in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE (eds.), *Een beter België*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (79) 88.

313 W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 74.

Pas stelt hierover: “Het confederalisme in België is niet het resultaat van een ver doorgedreven federalisme, maar precies een gevolg van een onvolkomen federalisme. Het is het gevolg van de bipolaire samenstelling van het land, die blijkbaar belet om echte federale instellingen uit te bouwen.”<sup>314</sup> Ook de idee dat in een regering de meerderheid in beide taalgroepen noodzakelijk is om te beschikken is confederaal. In een federale staat is het perfect mogelijk dat een parlementaire meerderheid ingaat tegen de meerderheid in een van de gemeenschappen.<sup>315</sup> De pariteit in de regering<sup>316</sup> wordt tevens als confederalistisch beschouwd. Er zijn samengevat dus op twee vlakken confederale kenmerken aanwezig in de Belgische federatie; enerzijds zijn er de politieke realiteiten (zoals het ontbreken van federale politieke partijen), anderzijds bestaan er de beschermingsmechanismen (onder andere de taalgroepen in het parlement, de alarmbelprocedure en de paritaire samenstelling van de regering en de hoge rechtscolleges).<sup>317</sup>

143. Opvallend is artikel 35 Gw., dat, zoals reeds verschillende keren aangehaald, vaak samen met het woord 'confederalisme' in de mond genomen wordt. Wanneer dit artikel in werking treedt, is de federale overheid slechts bevoegd voor de aangelegenheden die haar door of krachtens de Grondwet uitdrukkelijk toegekend werden. De residuaire bevoegdheden komen dan aan de gewesten en de gemeenschappen toe. Deze omkering van de bevoegdheden verandert echter juridisch niets aan de Kompetenz-Kompetenz, die nog steeds bij de grondwetgever berust.<sup>318</sup> Zoals reeds vermeld vindt de besluitvorming in confederaties plaats tussen twee onafhankelijke staten op basis van een verdrag, niet op basis van een grondwet. België blijft zelfs na deze gewijzigde bevoegdheidsverdeling federaal van aard. Waarom de uitvoering van artikel 35 Gw. dan toch gelinkt wordt aan het confederalisme, heeft verschillende redenen. Zo zouden de deelstaten hiermee een nog grotere autonomie kunnen krijgen, al hangt dit volledig af van welke invulling aan de federale exclusieve bevoegdheden gegeven wordt. De omkering van de bevoegdheden hoeft juridisch gezien niet per se een aanzienlijke wijziging in de bevoegdheidsverdeling in te houden. Hetgeen hiermee wel mogelijk gemaakt wordt, is gebruikmaken van dit artikel om in die richting te evolueren, waarmee het zeker een sterke politieke waarde heeft. In het licht van de zesde staatshervorming lijkt deze defederalisering van bevoegdheden althans een belangrijk agendapunt.<sup>319</sup> De inwerkingtreding van artikel 35 Gw. kan wel een andere moeilijkheid met zich meebrengen. Wanneer gezegd wordt dat de residuaire bevoegdheden aan de deelstaten zullen toekomen, wordt hier immers nog niet gespecificeerd aan welke deelstaten. Het feit dat in België gewesten én gemeenschappen bestaan, die tevens beiden in Brussel actief zijn, maakt de concrete

---

314 W. PAS, “Confederale kenmerken in de Belgische federatie”, *TBP* 2009/2, 83.

315 B. SOMERS, “Een offensieve federale strategie” in G. VERHOFSTADT, E. MORTIER, B. SOMERS, E. VANDENBOSSCHE, R. FALTER, D. SINARDET en P. DE GRAUWE (eds.), *Een beter België*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, (55) 70.

316 Art. 99 Gw.

317 F. JUDO, “De Zesde Staatshervorming en het confederalisme” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (619) 621.

318 W. PAS, “Confederale kenmerken in de Belgische federatie”, *TBP* 2009/2, 77.

319 S. VAN DROOGHENBROECK, “De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (231) 236.

uitvoering van artikel 35 Gw. niet eenvoudig.<sup>320</sup> Artikel 35 Gw. kan wel een mogelijkheid zijn om de communautaire spanningen tot bedaren te brengen, of toch om nieuwe problemen te voorkomen. In plaats van in volgende staatsvormingen steeds bevoegdheden over te dragen aan de deelstaten, kan men werk maken van artikel 35 Gw. en meteen een, voldoende gedetailleerde, opsomming van de bevoegdheden van zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten maken. Opdat de omkering van de residuaire bevoegdheden kan werken als oplossing, moet de uitvoering ervan evenwel in functie van evenwicht en efficiëntie staan.<sup>321</sup>

144. Artikel 35 Gw. past dus in het autonomiestreven van de deelstaten, dat een van de duidelijke kenmerken van confederalisme is. Toch houdt de inwerkingtreding zeker nog niet het bestaan van een 'confederale' Belgische staat in; de deelstaten hebben zelf nog geen grondwet, noch de macht om de bevoegdheidsverdeling te bepalen. Artikel 35 Gw. is slechts een bevestiging van het centrifugale federalisme dat heerst in België.

#### *De overgang naar een confederatie*

145. Zoals gezegd houdt de hervorming van België tot juridische confederatie in dat België gesplitst wordt. Deze delen, de nieuw gevormde staten, die samen de confederatie zullen vormen moeten elk soevereiniteit hebben. Na de onafhankelijkheidsverklaring van elke staat, moeten ze samen een verdrag sluiten om te regelen voor welke bevoegdheden ze op het confederale niveau willen samenwerken. De 'confederatie België' zal dan slechts die bevoegdheden kunnen uitoefenen, en zal niet rechtstreeks in contact komen te staan met de burgers van de aparte soevereine staten. Het ontstaan van een akkoord tussen de nieuwe soevereine staten is echter wel noodzakelijk; als dit niet lukt komt de confederatie niet tot stand.<sup>322</sup> Er zijn evenwel juristen die beweren dat de federale staat niet per se eerst ontmanteld moet worden om erna weer opgebouwd te worden als confederatie. Deze hervorming zou volgens hen naadloos kunnen gebeuren, met tussen de twee verschillende staatsvormen slechts "een logische seconde van onafhankelijkheid".<sup>323</sup> Op die manier kan de continuïteit op het (con)federale niveau worden bewaakt.<sup>324</sup> Deze seconde van onafhankelijkheid houdt in dat men langs een nieuw artikel 35 in de Grondwet kan bepalen dat de geconfedereerde entiteiten, die onafhankelijk zijn geworden, tot een akkoord komen over hetgeen ze nog samen willen regelen in het kader van de confederatie België. In ditzelfde artikel moet dan wel opgenomen worden dat het pas in werking treedt wanneer het akkoord over de bevoegdheidsverdeling tot stand gekomen is. Dit proces en het bijkomstige overleg zal geen sinecure zijn. De onderhandelingen over de bevoegdheden van de confederatie België en het statuut van Brussel hierin zullen voor veel problemen zorgen; hierover een

---

320 S. SOMERS, "Het confederalisme is de oplossing", *Sampol* 2014, nr. 3, 69.

321 W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011/8-9, 503-515.

322 J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB, 2013, 22.

323 J. VELAERS, "Quel avenir pour la Belgique?" in J. SAUTOIS en M. UYTENDAELE (eds.) *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire*, Waver, Anthemis, (567) 570.

324 S. SOTTIAUX, "De Zevende Staatsvorming: van federale Staat naar Verenigde Staten van België?" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (635) 645.



akkoord bereiken lijkt haast uitgesloten.<sup>325</sup> Deze mogelijks eindeloze onderhandelingen over welke bevoegdheden nog samen zullen worden uitgeoefend en het feit dat elke staat ze toch weer kan intrekken op eender welk moment, maakt voor de typische kenmerken van een confederatie, namelijk rechtsonzekerheid en instabiliteit.<sup>326</sup>

#### *Democratische aspecten*

146. Van het confederalisme wordt gezegd dat het een achteruitgang van de democratie op het centrale niveau inhoudt. De deelname van de burger aan de centrale besluitvorming wordt immers sterk verminderd.<sup>327</sup> Een confederaal orgaan kan tevens niet rechtstreeks optreden tegenover de burgers van de deelstaten; de beslissingen die uitgaan van confederale organen zijn immers gericht naar de staten die deel uitmaken van de confederatie. Er bestaat geen directe band meer met tussen de burger en het 'centrum'.

147. In het geval België omgevormd wordt naar een politiek confederale staat, kan een dergelijke band echter wel nog bestaan. Hierbij moet wel de vraag gesteld worden op welke niveau's verkiezingen georganiseerd zullen worden. Om het democratische gehalte van België te behouden, lijkt het me aangewezen om, naast deelstatelijke verkiezingen, ook een overkoepelende verkiezing te behouden op het confederale niveau. Indien dit immers niet bestaat, heeft men weer te maken met een niveau dat onvoldoende democratisch gelegitimeerd is.

#### *De instellingen van de Belgische confederatie*

148. In het geval dat België zou hervormd worden tot een confederatie, moet tevens de vraag worden gesteld welke instellingen behouden blijven, en hoe deze dan ingevuld worden. Aangezien de basis van een confederatie een verdrag tussen soevereine staten is, komt dit er op neer dat men op confederaal niveau met een internationale organisatie te maken krijgt, waarin de staten zetelen om hun belangen te vertegenwoordigen. Bij het plaatsen van een confederatie op de glijdende schaal, kunnen we, zoals gezegd, komen op een staat waarin de deelentiteiten zwaar doorwegen en een grote autonomie genieten. Als deze logica gevolgd wordt, zou de deelstatenkamer, in België de Senaat, de belangrijkste instelling zijn. Op het confederale niveau is het immers niet gebruikelijk dat de burgers zelf vertegenwoordigd worden; het gaat hier slechts om de belangen van de staten.<sup>328</sup> De Belgische Senaat is in de zesde staatshervorming weliswaar omgevormd tot 'volwaardige deelstatenkamer', doch zou ze in een confederale staatsstructuur zeker meer bevoegdheden moeten krijgen. Ook het bestaan van een vetorecht, of mogelijks een gekwalificeerde meerderheid, is onontbeerlijk, opdat de deelstaten hun autonomie kunnen doen gelden. Toch moet hier ook aangehaald worden dat de omvorming van Senaat tot deelstatenkamer eerder een stap in de evolutie naar een

---

325 J. VELAERS, "Quel avenir pour la Belgique?" in J. SAUTOIS en M. UYTENDAELE (eds.) *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire*, Waver, Anthemis, (567) 571.

326 E. DE NEVE, "Confederalisme, verborgen agenda en middel naar totale opheffing van België", *info@law 2013*, afl. 13, 4.

327 W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP 2009/2*, 82.

328 P. POPELIER, "Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (53) 64.

volmaakte Belgische federale staat is.<sup>329</sup> Indien de hervorming van de Senaat gepaard was gegaan met een expliciete keuze voor confederalisme van de deelstaten, zou dit tevens geleid moeten hebben tot een regering die werd samengesteld op basis van de politieke machtsverhoudingen in de Senaat. Ook zou deze laatste dan instaan voor de politieke controle op de regering. Dit is tot nu toe geenszins het geval; de hervormde Senaat lijkt eerder opnieuw een manier om de spanningen tussen de twee taalgroepen te sussen door een nieuw confederaal lijkend kenmerk toe te voegen aan het bipolaire België.<sup>330</sup>

149. Een omgekeerde visie is ook mogelijk. Zo stelde N-VA in zijn programma voor de verkiezingen in 2014 een eigen visie voor op het confederale België. Volgens dit model zouden de Kamer en de Senaat afgeschaft worden en vervangen worden door een confederaal parlement, bestaande uit 50 niet-rechtstreeks verkozen parlementsleden, de helft afkomstig uit het Vlaamse Parlement, de andere helft uit het Waalse. Hiernaast komt er voor de uitvoering van de confederale bevoegdheden een Belgische regering die uit zes ministers bestaat, vier hiervan voorgedragen uit het Vlaamse en Waalse Parlement, en twee die tevens zetelen in een van beide parlementen. Er zou ook een Belgische Raad komen, die net zoals het huidige Overlegcomité functioneert als platform voor samenwerking tussen de deelstaten.<sup>331</sup> Een totaal andere inrichting van de bestaande organen is dus ook een mogelijkheid, net zoals een 'vereenvoudiging' door het afschaffen van instellingen die zonder functie worden.

150. Aangezien de omvorming van België tot een confederatie als resultaat heeft dat België als staat niet meer bestaat, houdt dit ook in dat de nieuwe soevereine staten onder andere zullen moeten vragen om toe te treden tot de Verenigde Naties en de Europese Unie. Hetgeen hierbij ook relevant is, is dat op internationaal vlak en vanuit de Europese Unie stemmen opgaan tegen de splitsing van België; dit zou immers ook in andere staten een onafhankelijkheidsstreven kunnen inspireren.<sup>332</sup>

#### *De bevoegdheidsverdeling*

151. Elke deelstaat behoudt in een (juridische) confederatie de bevoegdheid om de bevoegdheidsverdeling te bepalen; de deelstaten moeten in onderlinge overeenstemming vaststellen welke bevoegdheden op het confederale niveau zullen uitgeoefend worden en welke eigen blijven. Zonder instemming van elk van de deelstaten is een wijziging van de bevoegdheidsverdeling dan ook onmogelijk.<sup>333</sup> Een logische keuze mijns inziens zou zijn om bevoegdheden zoals buitenlands beleid en landsverdediging aan het centrale niveau toe te kennen. Het confederale niveau heeft echter meestal weinig bevoegdheden; het zwaartepunt ligt bij de

---

329 F. JUDO, "De Zesde Staatshervorming en het confederalisme" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (619) 628.

330 P. POPELIER, "Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationalaal confederalisme" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (53) 80.

331 C. DEVOS, N. BOUTECA en K. OSSENBLOK, Cursus 'studie van het Belgisch federalisme', academiejaar 2014-2015, 179.

332 J. VELAERS, "Quel avenir pour la Belgique?" in J. SAUTOIS en M. UYTTENDAELE (eds.) *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire*, Waver, Anthemis, (567) 567.

333 W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 67.

deelstaten.<sup>334</sup>

152. In de politieke zin van het confederalisme, zou de vaststelling van de lijst exclusief federale bevoegdheden eveneens confederale onderhandelingen veronderstellen.<sup>335</sup> De copernicaanse revolutie van artikel 35 van de Grondwet moet er hier voor zorgen dat het zwaartepunt bij de deelstaten komt te liggen. Deze omwenteling houdt in dat de voornaamste sociale en economische bevoegdheden, en hierbij de fiscale en financiële verantwoordelijkheid aan de deelstaten moeten toekomen.<sup>336</sup>

#### *De deelstaten*

153. In een (politiek) confederaal België zouden de deelstaten idealiter niet meer gebaseerd zijn op de dualiteit van gemeenschappen en gewesten. Net zoals in de federale staat, is het hier beter te werken met drie of vier deelstaten die deel uitmaken van een groter geheel. Dezelfde opmerkingen gelden hier echter zoals gemaakt werden bij de federale staat; de specifieke situatie in Brussel en de Duitstalige Gemeenschap vergen mogelijks dat een afwijkende regeling wordt getroffen.<sup>337</sup> Het bestaan van asymmetrie tussen de deelstaten, maakt voor een confederatie echter niet uit; het lijkt niet noodzakelijk te zijn dat er sprake is van vier identieke staten opdat deze samen een confederatie kunnen vormen.

#### *Conclusie*

154. Er zijn voldoende redenen waarom confederalisme voor België geen ideale, of zelfs haalbare, situatie zou zijn. Zoals aangehaald zouden de onderhandelingen over de bevoegdheden voor het confederale niveau al uiterst moeilijk verlopen. Daarbij komt dat moet bepaald worden op welke wijze België gesplitst wordt in onafhankelijke staten. Zomaar een tweedeling tussen Vlaanderen en Wallonië zit er alleszins niet in; want wat gebeurt in dat geval met Brussel? Zowel Vlamingen als Walen willen immers hun stem laten gelden in de hoofdstad, al heerst de twijfel wel hoe sterk de banden tussen de deelstaten en Brussel nog zijn.<sup>338</sup> Een verdeling van de hoofdstad tussen Vlaanderen en Wallonië lijkt alleszins moeilijk te verwezenlijken. Een andere optie is om Brussel eveneens een onafhankelijke staat te maken, die ook deel wordt van de confederatie België. Hetzelfde kan gevraagd worden over de Duitstalige Gemeenschap; wordt deze dan deel van de soevereine staat Wallonië? De splitsing van België ligt zeker niet voor de hand. Anderzijds heeft het confederaal worden van België waarschijnlijk geen invloed op het moeilijk verlopen van de Belgische besluitvorming. Of België nu federaal of confederaal functioneert; er is in beide gevallen een niveau van gemeenschappelijke besluitvorming.<sup>339</sup> Het zal, met de tegenstellingen tussen Vlamingen en Franstaligen,

334 J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB, 2013, 27.

335 S. VAN DROOGHENBROECK en D. DE JONGHE, "L'article 35 de la constitution: fin du début ou début de la fin? Fécondité d'une entéléchie constitutionnelle" in A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht (Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Brugge, Die Keure, 2011, (87) 112.

336 J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB, 2013, 24.

337 Zie *supra*, randnr. 132-133.

338 H. VUYE, "Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (175) 204.

339 K. DESCHOUWER, "Het federalisme: tussen oplossing en probleem" in C. DEVOS (ed.), *België #2014. Een politieke geschiedenis van morgen*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts nv, 2014, (299) 319.

nog steeds moeilijk zijn om tot een compromis te komen, al zijn de gemeenschappelijke bevoegdheden in een confederatie vermoedelijk beperkter.

### *Confederalisme in de huidige politiek*

155. Zoals reeds vermeld, wordt het begrip 'confederalisme' in de Belgische politiek, en dan vooral onder Vlaamse partijen, te pas en te onpas in de mond genomen. De vraag is echter tot in hoeverre deze mogelijke staatsvorm gedragen wordt door de verschillende politieke partijen. Het is dikwijls zo dat de Vlaamse partijen wel pleiten voor 'confederalisme', maar tevens veel kritiek vertonen op de bestaande confederale kenmerken van de Belgische staatsstructuur, hetgeen paradoxaal overkomt.<sup>340</sup> In artikel 1 van haar partijstatuten, brengt N-VA als ideale visie een 'onafhankelijke republiek Vlaanderen' voort.<sup>341</sup> Toch lijkt N-VA vanuit electorale overwegingen haar visie aangepast te hebben, en pleit ze 'slechts' voor een evolutie in de richting van het confederalisme.<sup>342</sup> Dit mede omdat uit studies gebleken is dat slechts een minderheid van de kiezers van N-VA echt te wachten zit op een onafhankelijke Vlaamse staat.<sup>343</sup> Naar aanleiding van de verkiezingen op 25 mei 2014 lanceerde N-VA dan ook haar nieuwe confederale visie op België; de confederatie België bestaat uit twee deelstaten (Vlaanderen en Wallonië), de nadruk ligt op vrijwillige samenwerking op basis van een verdrag en het bereiken van communautaire rust. Volgens N-VA zou het confederalisme een efficiënter en goedkoper bestuur inhouden, waarbij geen tijd en geld meer verspild wordt aan communautaire discussies en met een beleid dat dichter bij de burger staat.<sup>344</sup>

156. Ook bij Open VLD is in aanloop van de verkiezingen op 25 mei 2014 het een en ander gewijzigd in het partijprogramma. Lange tijd werd in de statuten van Open VLD immers ook verwezen naar het confederalisme. Om zich te distantieren van N-VA kiest de partij voortaan echter voor het federalisme, en is ze van mening dat de confederale kenmerken in het huidige federale systeem enkel blokkeringen in de hand werken. Open VLD is dus niet meteen voorstander van een nieuwe staatsvorming na de zesde staatsvorming.<sup>345</sup> In het partijprogramma voor de verkiezingen van 25 mei 2014 kiest Open VLD uitdrukkelijk voor samenwerkingsfederalisme; men is van mening dat door samenwerking tussen de overheden problemen efficiënter opgelost zullen geraken. Ook zou volgens Open VLD een aantal leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verkozen moeten worden in een federale kieskring, opdat de federale bevoegdheden in het belang van alle Belgen worden uitgeoefend.<sup>346</sup>

157. Wat CD&V betreft, was er bij de verkiezingen van 2014 ook nog geen wens voor een zevende staatsvorming. Wel wijzen ze het minder af dan wat bij Open VLD het geval is. CD&V wilt kijken naar de mogelijkheden die de zesde staatsvorming voor de deelstaten biedt, en er was zelfs sprake dat in de

---

340 P. POPELIER en D. SINARDET, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (3) 23.

341 Nieuw-Vlaamse Alliantie, statuten, versie 12/10/2015.

342 N-VA Verkiezingsprogramma, 25 mei 2014, 'Verandering Voor Vooruitgang', 72-73.

343 C. DEVOS, N. BOUTECA en K. OSSENBLOK, *Cursus: Studie van het Belgisch federalisme*, 2014, 178.

344 N-VA Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Verandering Voor Vooruitgang', 72-73.

345 C. DEVOS, N. BOUTECA en K. OSSENBLOK, *Cursus: Studie van het Belgisch federalisme*, 2014, 180.

346 Open VLD Verkiezingsprogramma, 25 mei 2014, 'Vlaanderen vleugels geven.', 44.

Senaat een zevende staatshervorming voorbereid kon worden.<sup>347</sup> Ook CD&V heeft echter reeds het begrip 'confederalisme' opgenomen in haar partijprogramma. Meer bepaald spreekt men over 'positief confederalisme', hetgeen inhoudt dat het zwaartepunt bij de deelstaten komt te liggen, wat in de 'copernicaanse revolutie' van de zesde staatshervorming past. Van separatisme, of het bestaan van afzonderlijke (lid)staten is hier echter geen sprake; het federale niveau behoudt bevoegdheden (o.m. justitie, fiscaliteit en sociale zekerheid) en ondersteunt het beleid van de deelstaten. Ook hier ligt de nadruk op samenwerking tussen de verschillende beleidsniveau's.<sup>348</sup>

#### § 4. Conclusie

158. De dualistische visie tussen federatie en confederatie lijkt geen oplossing te brengen voor België; de klassieke leer waarin ofwel het een ofwel het andere geldt, past niet in het Belgische model. Net zoals de Europese Unie geen federale staat, noch een confederatie is, zou voor België hetzelfde mogelijk zijn. Een *sui generis*-model of beter nog; een mengvorm, die aangepast is aan de Belgische situatie als tussenmodel, zou mogelijks wel een oplossing brengen.<sup>349</sup> Om deze masterproef af te sluiten, worden in de volgende afdeling enkele realistische voorstellen besproken.

159. Ongeacht of men bij een klassieke staatsvorm wilt blijven, of een ander model uitwerkt, zijn er een aantal onderwerpen die volgens mij zeker een plaats moeten krijgen in de zevende staatshervorming. Ten eerste lijkt het me noodzakelijk voor de vereenvoudiging van de Belgische staatsstructuur dat het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten afgeschaft wordt. Een federalisme (of mogelijks een – politiek – confederalisme) met vier deelstaten zal waarschijnlijk beter werken, al vergt een dergelijke hervorming de nodige politieke moed. Ten tweede moet het democratisch deficit aangepakt worden. Een goede eerste stap hiernaartoe is het invoeren van een federale kieskring, om de band tussen de burger en het federale België beter te bewaren. Als derde punt moet de Senaat aan het werk gezet worden. De tweede kamer lijkt momenteel haast werkloos, en hier moet verandering in komen door ze om te vormen tot een volwaardige deelstatenkamer mét bijhorende bevoegdheden. Een laatste doelstelling, die tevens in de zesde staatshervorming reeds vooropgesteld werd, is het bereiken van meer homogene bevoegdheidspakketten. Om hiertoe te komen kunnen er enerzijds nog defederalisering plaatsvinden (zoals bijvoorbeeld enkele takken van de sociale zekerheid), maar mogen ook herfederalisering niet uitgesloten worden.

160. Algemeen zou men met deze hervormingen een stap zetten in de richting van een meer zuivere, transparante en efficiënte staatsstructuur. Deze evolutie is mijns inziens onontbeerlijk in een zevende staatshervorming.

---

347 C. DEVOS, N. BOUTECA en K. OSSENBLOK, *Cursus: Studie van het Belgisch federalisme*, 2014, 180.

348 CD&V Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, '3D Plan', 114.

349 S. SOTTIAUX, "België als federale unie" in D. D'HOOGHE, K. DEKETELAERE en A.M. DRAYE (eds.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, (465) 467-468.

## Afdeling 2 – Specifieke voorstellen en sui generis-modellen

161. Vanuit de moeilijke situatie die zich in België voordoet, zowel op basis van de steeds ingewikkelder gemaakte staatsstructuur, als de onderliggende spanningen tussen beide taalgroepen, wordt het duidelijk dat de zuivere staatsvormen mogelijks niet voldoen. België zou een (goedwerkende) federatie kunnen zijn, maar enkel wanneer aan verschillende pijnpunten tegemoetgekomen wordt, waarvan de wortels misschien te diep liggen. De hervorming tot confederatie is eveneens niet uitgesloten, al moet ook hier nog veel gebeuren opdat ze werkelijkheid kan worden. En of een splitsing van België wel zo'n goed of realistisch idee is, daar bestaat ook geen eenduidig antwoord op.

162. Er werden door verschillende juristen en politici echter reeds voorstellen ingediend over hoe de nieuwe Belgische staat eruit zou moeten zien. Hierna volgen, als afsluitende noot, enkele uitgewerkte modellen waarnaar België mijns inziens mogelijks zou kunnen evolueren.

### § 1 *De Verenigde Staten van België – een voorstel van Stefan Sottiaux*

#### **a. België als federale unie**

163. In zijn boek 'De Verenigde Staten van België',<sup>350</sup> reflecteert Stefan Sottiaux over de toekomst van België en het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde. Hij bespreekt hierin het democratisch tekort in Europa en België, en haalt ook de confederale kenmerken in de Belgische staat aan. Sottiaux stelt dat het federale niveau in België democratisch onvoldoende gelegitimeerd is, zeker gezien de sterke herverdelende bevoegdheden, onder andere sociale zekerheid, die zich op dat niveau situeren. Hij pleit dan ook voor het instellen van een federale kieskring, samen met het afbouwen van de grendelmechanismen en mogelijks een verdere devolutie van die herverdelende bevoegdheden.

164. Volgens Sottiaux is het tevens niet mogelijk om de zwart-wit tegenstelling tussen federatie en confederatie te handhaven om staten in een van de categorieën onder te kunnen brengen. De classificatie van een staatsstructuur is moeilijk, en dit is zeker zo in België. Het feit dat België geen perfect zuivere federale staat is, maakt volgens Sottiaux geen probleem uit. Onvolkomenheden en confederale kenmerken, zorgen er gewoon voor dat België dikwijls een *sui generis*-label krijgt. Hetgeen wel een probleem is, heeft te maken met die onvolkomenheden die ervoor gezorgd hebben dat er een democratisch deficit is ontstaan. Naast de reeds vermelde oplossingen, heeft Sottiaux ook een idee hoe de Belgische staat in haar geheel eruit zou kunnen zien in de toekomst. Hierbij wilt hij de term 'federale staat' niet meer gebruiken in relatie tot België; wanneer sommige confederale structuren behouden worden en er devolutie van statelijke bevoegdheden plaatsvindt, strookt het eerste artikel van de Grondwet niet meer met de realiteit.

165. Zoals de titel reeds duidelijk maakt, ziet Sottiaux België als een unie van staten, ofwel federale unie. Dit model houdt een tussenvorm in tussen enerzijds een confederatie of de onafhankelijkheid van de deelstaten

---

350 S. SOTTIAUX, "De Verenigde Staten van België. Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde", Mechelen, Kluwer, 2011, 97 p.

en anderzijds de huidige federale staat. Hij wil hierbij vooreerst afstappen van het bestaande verschil tussen gemeenschappen en gewesten, en een unie met drie of vier deelstaten invoeren. Sottiaux baseert zijn model in grote mate op Europese, juridische parameters. Ook doet hij geen specifieke uitspraken over de bevoegdheidsverdeling in de federale unie van België; dit hangt volgens hem af van de evolutie in Europa, en welke bevoegdheden naar het Europese niveau overgeheveld zullen worden in de toekomst. Sottiaux pleit tevens voor meer betrokkenheid van de burgers als het over fundamentele hervormingen gaat, zoals de omvorming van de federale staat tot een unie van staten. Een dergelijke rechtstreekse betrokkenheid kan georganiseerd worden door een referendum, zoals dit in Schotland en Catalonië reeds gebeurd is. Het voordeel van rechtstreekse inspraak van de burgers is dat de hervorming door de meerderheid van de bevolking gedragen wordt, hetgeen maakt voor een stabiel systeem. Een sterke democratische legitimiteit is hier zeer belangrijk.

166. Een federale unie is een verband dat samengesteld is uit staten, maar dat zelf op zich geen staat is in de grondwettelijke betekenis van het woord. Daarin verschilt het van een federale staat, al kan een federale unie in het internationale rechtsverkeer zich wel opstellen als één rechtssubject. De federale unie en de federale staat onderscheiden zich dus van elkaar op vlak van de soevereiniteit. Zoals reeds vermeld berust de soevereiniteit in België, op basis van artikel 33 van de Grondwet, onverdeeld bij de Belgische natie. Er bestaat geen eenduidig antwoord op de vraag op welk niveau de soevereiniteit zich situeert in een federale unie. De soevereiniteit berust immers niet bij de samenstellende staat, noch op het niveau van de unie. Over deze vraag wordt gezegd dat ze altijd onopgelost moet blijven; van een federale unie wordt gezegd dat ze gebaseerd is op een grondwettelijk verdrag. Een dergelijk verdrag wordt in het leven geroepen door de verschillende staten, maar heeft de functie van een grondwet.

167. De hervorming naar federatie of Unie van staten kan volgens Sottiaux in twee stappen verlopen. Eerst moet de transformatie van de gemeenschappen en gewesten in “deelstaten” of “lidstaten” van de Unie plaatsvinden, hetgeen gepaard moet gaan met het aannemen van een eigen Grondwet door elke lidstaat. De tweede stap bestaat in het herschrijven van de huidige Grondwet, en de wijziging van een aantal scharnierbepalingen. In deze tweede aanpassing moet centraal staan dat de interne soevereiniteit niet meer uit zal gaan van de Belgische natie, maar vanaf de hervorming een dubbele grondslag krijgt. Het nieuwe “grondwettelijk verdrag” zal dus moeten voorzien dat de soevereiniteit toekomt aan de constituerende lidstaten én het federale volk.<sup>351</sup>

## **b. Evaluatie**

168. De idee van een federale unie werd oorspronkelijk ontwikkeld als een model voor het centripetaal federalisme, zoals bijvoorbeeld de Europese Unie, maar kan even goed voor België dienen. Wel dient hier opgemerkt te worden dat de huidige Belgische grondwettelijke orde nog niet in de buurt komt van dat in een

---

351 S. SOTTIAUX, “De Zevende Staatshervorming: van federale Staat naar Verenigde Staten van België?” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (635) 645-646.

federale unie. Zo wordt België in het eerste artikel van de Grondwet nog bestempeld als federale staat, en is er dus nog steeds sprake van een soevereine staat. In een federale unie zou deze soevereiniteit echter gesplitst moeten worden over beide niveaus.

169. De organisatie van referenda over het volledige grondgebied zal in België mogelijks niet met open armen ontvangen worden. Sinds de Koningskwestie, die heel wat onenigheid met zich meebracht in 1950, is er immers geen sprake meer geweest van een dergelijke bindende volksraadpleging op centraal niveau. Met de zesde staatshervorming is hier wel reeds een stap in de juiste richting gezet, aangezien sinds 1 juli 2014 gewestelijke (niet-bindende) volksraadplegingen mogelijk zijn op basis van artikel 39*bis* van de Grondwet.<sup>352</sup>

170. Het model van Sottiaux komt overeen met de Belgische realiteit; door de twee grote gemeenschappen die leven in België en de paritaire manier waarop het land wordt beheerd, lijkt in werkelijkheid de *Kompetenz-Kompetenz* toch bij de deelstaten in plaats van op het federale niveau te liggen. Dit sluit niet aan bij de basisstructuur van een federale staat, waarbij de soevereiniteit nog steeds aan de centrale overheid toebehoort. Zoals Sottiaux ook aanhaalt in zijn boek, lijkt België op weg te zijn om de federale idee los te koppelen van haar statelijke verschijningsvorm. Als deze evolutie blijft verdergaan, zal een verdere staatshervorming noodzakelijk zijn. Dat de soevereiniteit in de federale unie een dubbele grondslag krijgt, zorgt daarbij voor een grotere autonomie bij de deelstaten, hetgeen beantwoordt aan de centrifugale tendens die het Belgisch federalisme kent.

171. In dit voorstel wordt tevens tegemoet gekomen aan het democratische tekort dat momenteel een realiteit is in België; de invoering van een federale kieskring en het afbouwen van de grendelmechanismen zouden de democratie in België ten goede komen. Ook het afschaffen van het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten zorgt voor duidelijkheid en een efficiënter staatsbestel.

172. De positie van Brussel en het al dan niet behouden van de Senaat komt echter niet aan bod in Sottiaux' voorstel. Het betreft een meer algemene visie, waarin aan deze punten een eigen specifieke plaats moet toebedeeld worden. Ook de bevoegdheidsverdeling tussen de deelstaten en het unie-niveau laat Sottiaux nog in het midden.

## § 2 *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten – een voorstel van Johan Vande Lanotte*

### **a. De Belgische Unie**

173. Voormalig bemiddelaar tijdens de onderhandelingen voor de zesde staatshervorming, Johan Vande Lanotte, bespreekt in zijn vlugschrift<sup>353</sup> een model voor het toekomstige België. Na een kort historisch overzicht van de staatshervorming, haalt Vande Lanotte de nieuwe moeilijkheden en uitdagingen in het Belgische staatsbestel aan.

---

<sup>352</sup> Zie *supra*, randnr. 115-118.

<sup>353</sup> J. VANDE LANOTTE, “De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten”, 24 p., [http://www.s-p-a.be/media/uploads/pdf/belgische\\_unie.pdf](http://www.s-p-a.be/media/uploads/pdf/belgische_unie.pdf)



174. Ook Vande Lanotte ziet België eerder als een “Belgische Unie”, waarmee duidelijk verwezen wordt naar het (toekomstige) model van de Europese Unie. Om deze Belgische Unie te bewerkstelligen moet er rekening gehouden worden met twee basispijlers, namelijk territorialiteit en solidariteit. Het territorialiteitsbeginsel houdt in dat op één grondgebied slechts één deelstaat bevoegdheden heeft; deze stelling moet absoluut zijn en verhindert daarmee antinomieën. Dit principe werd reeds door het Grondwettelijk Hof bevestigd, en geldt ook wat talen betreft op basis van artikel 4 Gw.. Territorialiteit betekent echter niet per se homogeniteit. Er kunnen in een deelstaat ook rechten of ontwikkelingskansen ontstaan voor minderheden; zo doen de faciliteiten in de randgemeenten rond Brussel geen afbreuk aan het principe van territorialiteit. Ook op grotere schaal is de bescherming van de Nederlandse cultuur zeer belangrijk, zij is namelijk een Europese minderheidscultuur. Vande Lanotte pleit dan ook voor een cultureel akkoord tussen de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap, met daarin een expliciete erkenning van het territorialiteitsbeginsel. Het solidariteitsbeginsel is, in tegenstelling tot dat van territorialiteit, niet in de Grondwet opgenomen. In het Belgische staatsbestel bestaan echter wel enkele solidariteitsmechanismen, wegens het verschil in welvaart in de deelstaten. Een voorbeeld van de organisatie van de solidariteit in België is dat de sociale zekerheid op federaal niveau wordt georganiseerd, waar het berust op interpersonele solidariteit. Ook de dotaties voor de gewesten vallen onder het solidariteitsbeginsel. Vande Lanotte stelt zich vragen bij de manier waarop deze solidariteit in de toekomst best georganiseerd kan worden; hoe kan men bijvoorbeeld evolueren naar meer fiscale autonomie voor de deelstaten wanneer er zoveel mobiliteit is in België op het vlak van zorg en werk? Een belangrijk aspect bij de uitwerking van een modelstructuur voor België is dan ook te zorgen dat hierbij niet geraakt wordt aan de solidariteit, noch dat er negatieve neveneffecten ontstaan.

175. Concreet stelt Vande Lanotte een Belgische Unie met vier deelstaten voor. Volgens hem is het onderscheid tussen gewesten en gemeenschappen volledig achterhaald; het toewijzen van sociaal-economische bevoegdheden aan de deelstaten zorgt immers voor moeilijkheden. De gemeenschappen eisen deze bevoegdheden op, maar het valt moeilijk te verdedigen dat deze materies sterk verbonden zouden zijn met de culturele aanhorigheid van een bevolking. De vier deelstaten waaruit het nieuwe België zou ontstaan, zijn Vlaanderen, Brussel, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap. Ook de bevoegdheden van de nieuwe deelstaten worden in het vlugschrift duidelijk afgebakend; de Unie is onder andere bevoegd voor de volgende kerntaken; defensie, algemeen buitenlands beleid, migratie en asiel, financiering van de sociale zekerheid en van de deelstaten voor het deel waarvoor ze zelf niet over fiscale bevoegdheden beschikken,... Bij deze bevoegdheden is differentiatie niet aangewezen, waardoor ze ook op het niveau van de Unie zullen geplaatst worden. Ook staat de Unie door deze bevoegdheidsverdeling garant voor de solidariteit in België.

176. De deelstaten zullen daarentegen bevoegd zijn voor materies waarin een verschillend beleid wel aangewezen is. Hieronder vallen onder andere de bestaande bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen, aangevuld met het volledige werkgelegenheidsbeleid, justitie, het gezins- en armoedebeleid,...

177. Het model van Vande Lanotte steunt naast de twee vermelde beginselen, territorialiteit en solidariteit, ook op de vraag naar meer transparantie in het staatsbestel. Na zes staatshervormingen is het een grote uitdaging om een staatsstructuur uit te bouwen waarbij de burger zelf nog weet hoe het land in elkaar zit. Door met vier deelstaten te werken, waarvoor een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen het deelstatelijke en het Unie-niveau bestaat, zou al een grote vereenvoudiging plaatsvinden. Er wordt dan niet langer gesproken van een Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, noch zullen gemeenschappen en gewesten op hetzelfde gebied bevoegdheden uitoefenen. In de Belgische Unie met vier deelstaten zullen idealiter duidelijke bevoegdheidsafspraken gemaakt moeten worden, en zal er respect moeten zijn voor het bestaan van solidariteitsmechanismen. Een dergelijke, duidelijke staatsstructuur zorgt voor meer stabiliteit, en daardoor meer vertrouwen bij de bevolking. Na een dergelijke, positieve hervorming zal de vraag naar steeds nieuwe staatshervormingen mogelijks eindelijk verdwijnen.<sup>354</sup>

## **b. Evaluatie**

178. De visie die Vande Lanotte vooropstelt biedt een oplossing voor de onduidelijke, ingewikkelde staatsstructuur die België momenteel heeft. Zoals hij zelf ook aanhaalt in het laatste punt van zijn vlugschrift, moet een democratie haar eigen functioneren evalueren en aanpassen. De Belgische democratie heeft dringend nood aan een hervorming, opdat ze weer ten volle kan werken.

179. Ook in het model van Vande Lanotte wordt het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten afgeschaft, en wordt tevens een duidelijke bevoegdheidsverdeling voorgesteld tussen het unie-niveau en het deelstatelijke niveau. Deze aspecten komen tegemoet aan de instabiliteit van het Belgische staatsbestel en zorgen voor een meer symmetrische opbouw.

180. Daarbij houdt Vande Lanotte rekening met de bijzondere situatie in de Brusselse hoofdstad. Brussel wordt dan wel een aparte deelstaat, toch houdt het territorialiteitsbeginsel niet in dat ze volledig homogeen Franstalig of Nederlandstalig moet worden. Het feit dat een plaats geboden wordt aan het respect voor en de ontwikkeling van minderheden, is volgens mij een goed standpunt voor de verdere evolutie van Brussel.

181. Specifiek over de instellingen wordt in het vlugschrift niet gesproken, al wordt wel aangehaald dat de Senaat een plaats kan zijn waar de deelstaten deelnemen aan beslissingen over de staatsstructuur.

### *§ 3 Un fédéralisme belge basé sur quatre régions – een voorstel van Philippe Destatte*

#### **a. Een federaal België met vier deelstaten**

182. Destatte begint zijn betoog<sup>355</sup> met aan te halen dat er in België geen globaal *master plan* is; het lijkt hem dat men zich in België reeds sinds het einde van de negentiende eeuw in een staat van onderhandelen bevindt. Ook maakt Destatte gewag van de complexe evolutie en de asymmetrische en bipolaire aard van het

---

354 Vande Lanotte heeft zijn voorstel ook toegelicht in een (dubbel)interview, dat te lezen en te bekijken is op de site van de Belgian Constitutional Law Blog. <http://belconlawblog.com/2015/02/06/de-toekomst-van-het-belgisch-federalisme/> (geconsulteerd op 18/06/2016).

355 P. DESTATTE, “Un fédéralisme belge basé sur quatre régions”, 13 p.

Belgische staatsbestel. België is volgens hem een fundamenteel verdeeld land waarvan de twee delen steeds meer tegenstellingen vertonen.

183. Het oorspronkelijke project 'Brassinne-Destatte' dateert van 2007 en stelt een efficiënt en redelijk federalisme voor een evenwichtige staat voorop. Een federale staat heeft slechts een bestaansreden indien er meerdere gefedereerde entiteiten bestaan die besloten hebben samen te leven of te werken. In het voorstel van Destatte bestaat de federale staat België uit vier deelstaten; Vlaanderen, Wallonië, Brussel en de Duitstalige gemeenschap. Deze krijgen elk een vastgesteld en erkend territorium en zijn gelijk voor het recht. Op het vlak van de bevoegdheidsverdeling, stelt Destatte dat elke deelstaat dezelfde bevoegdheden krijgt. De vier deelstaten zijn dan bevoegd voor alle materies die niet in de Grondwet toegewezen zijn aan het federale niveau. Welke bevoegdheden zich op deelstatelijk niveau situeren zijn volgens Destatte onder andere economie, milieubeleid, publieke werken, energie,... Daarentegen blijven federaal; het buitenlands beleid, de sociale zekerheid, justitie, defensie,...

184. Wat de instellingen van dit nieuwe federale België betreft, zullen zowel de Kamer als de Senaat aangepast worden aan de nieuwe structuur met vier deelstaten. De Kamer zou bestaan uit 150 volksvertegenwoordigers, verkozen in de regionale kieskringen en proportioneel verdeeld onder de vier deelstaten, rekening houdend met het aantal inwoners. De Senaat wordt in dit model een echte deelstatenkamer, bestaande uit zestig senatoren die verkozen worden in het parlement van elke deelstaat. De bevoegdheden van deze deelstatenkamer zullen onder andere inhouden; de preventie en regeling van belangenconflicten tussen de deelstaten, gedeelde bevoegdheden met de Kamer en het aannemen van bijzondere meerderheidswetten. In andere bevoegdheden zou de Senaat een evocatierecht behouden. Volgens Destatte is het primordiaal dat de Senaat op evenredige wijze de vier deelstaten vertegenwoordigt en een rol speelt in het bewerkstelligen van een evenwichtig en constructief dialoog tussen de deelstaten. De Senaat moet bijdragen tot het oplossen van conflicten tussen de deelstaten.

185. Dit model biedt volgens Destatte voordelen voor elke deelstaat. Brussel kan op deze manier meer samenhang vinden om de vele taken van zowel een Europese hoofdstad als multiculturele grootstad waar te maken. De Duitstalige regio krijgt meer bevoegdheden en kan op deze wijze bijdragen tot een meer evenwichtig België. Vlaanderen heeft de mogelijkheid om van de grotere onafhankelijkheid te genieten en de economie uit te bouwen, en daartegenover kan Wallonië onder andere haar eigen cultuur weer ontplooien.

## **b. Evaluatie**

186. Het voorstel van Destatte komt tegemoet aan verschillende besproken knelpunten. Enerzijds zorgt het afschaffen van het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten en het vaststellen van het grondgebied van de vier deelstaten voor meer transparantie, en anderzijds zorgt het feit dat elke deelstaat dezelfde bevoegdheden krijgt ervoor dat er minder conflicten zijn. Dit zorgt voor een meer symmetrisch federalisme, en kan tevens een meer efficiënte staat bewerkstelligen. Door het bestaan van vier deelstaten wordt ook de bipolariteit doorbroken, en de instabiliteit verminderd.

187. Positief aan het model van Destatte is ook dat hij specifiek durft beschrijven wat er met de Kamer en de Senaat moet gebeuren. De Senaat krijgt een relevantere functie en wordt een volwaardige deelstatenkamer die een grote rol kan spelen in de Belgische federatie. Hetgeen ontbreekt is echter een tegemoetkoming aan het democratisch deficit op federaal niveau. De leden van de Kamer worden nog steeds verkozen in regionale kieskringen, waardoor de burgers geen eigenlijke band hebben met het federale niveau.

188. Een oplossing voor de complexe structuur van Brussel wordt ook niet nadrukkelijk geboden, al houdt het instellen van vier deelstaten hier zeker al een vereenvoudiging in. De vraag rest hier echter of Vlaanderen en Wallonië zomaar hun invloed in en sterke banden met de hoofdstad zouden kunnen laten gaan.

## **Bibliografie**

### **Wetgeving**

Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.

Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *BS* 14 januari 1989.

Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989.

Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, *BS* 15 februari 1961.

Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988, *BS*

Wet 19 juli 2012 betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel, *BS* 22 augustus 2012.

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *Parl.St.*, Senaat, 2012-2013, nr.5-1815/2.

Adv.RvS nr. 27.202/2 bij het ontwerp van KB houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de wijze van omslag van de kosten van de gewestelijke ontvangers en de wijze van de inhouding van de bijdrage in die kosten door de besturen.

Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming, 11 oktober 2011.

### **Rechtspraak**

GwH 20 december 2012, nr. 155/2012.

GwH 8 mei 2014, nr. 72/2014.

GwH 23 oktober 2014, nr. 157/2014.

RvS 20 juni 2014, nr. 227.776.

RvS 18 december 2014, nr. 229.602.

### **Rechtsleer**

#### Boeken

BAEKELAND, C. en NELISSEN, B., “De randgemeenten en hun bijzondere regeling na de Zesde Staatshervorming. Kicking the can down the road?” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 255-276.

BAMS, K. en CORTHAUT, T., “De financiering van de gemeenschappen en de gewesten na de Zesde Staatshervorming – responsabilisering in de schaduw van Europa” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 591-618.

- BRANS, M., DE WINTER, L. en SWENDEN, W., *The Politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, London, Routledge, 2009, 237 p.
- DELGRANGE, X., “La défédéralisation de la sécurité sociale: un risque pour la société et un défi pour les juges” in SAUTOIS, J. en UYTENDAELE, M. (eds.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Waver, Anthemis, 2014, 411-427.
- DESCHOUWER, K., “Het federalisme: tussen oplossing en probleem” in DEVOS, C. (ed.), *BELGIË#2014 Een politieke geschiedenis van morgen*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts nv, 2014, p. 299-320.
- DESCHOUWER, K., *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 262 p.
- DESTATTE, P., “Une Belgique à quatre régions, une vision polycentrique pour la réforme de l'État belge” in STANGHERLIN, K. en FÖRSTER, S. (eds.), *La communauté germanophone de Belgique 2006-2014*, Brugge, Die Keure, 2014, 131-152.
- DEWACHTER, W., *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 475 p.
- DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J. en LAMBRECHT, J. *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2012, 435 p.
- GOOSSENS J. en CANNOOT P., *Recente ontwikkelingen in Belgisch grondwettelijk recht 2014-2015*, Brugge, Die Keure, 2015, 141 p.
- JUDO, F., “De Zesde Staatshervorming en het confederalisme” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 619-634.
- LIEVENS, J., “Brussel volgens de Zesde Staatshervorming: formidable of fort minable?” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 277-304.
- MARTYN, G. en OPSOMMER, R., *Geschiedenis van de politiek en van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2011, 283 p.
- MUYLLE, K., “De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen: een processie van Echternach naar de federale (model)staat?” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 103-124.
- PAS, W., “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 341-372.
- PAS, W., “Confederale elementen in de Belgische federatie” in JUDO, F. en GEUDENS, G. (eds.), *Confederalisme. Staatsrechtsconferentie 2007 – Vlaamse Juristenvereniging*, Brussel, Larcier, 2008, 78p.
- PAS, W., “De dubbele gelaagdheid van het Belgische federalisme: *quo vadis?*” in POPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J. en CANTILLON, B. (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p 111-156.
- PEETERS, Y., “Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen” in VELAERS, J., VANPRAET, J.,

- PEETERS, Y. en VANDENBRUWAENE, W. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 925-964.
- POPELIER, P., “Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationalaal confederalisme” in VELAERS, J., VANPRAET, J., PEETERS, Y. en VANDENBRUWAENE, W. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 53-90.
- REUCHAMPS, M., *L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada: quand les citoyens en parlent*, Brussel, Peter Lang, 2011, 264 p.
- SINARDET, D. en POPELIER, P., “Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur” in CANTILLON, B., VELAERS, J., POPELIER, P. en SINARDET, D. (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 3-31
- SOTTIAUX, S., “België als federale unie” in D'HOOOGHE, D., DEKETELAERE, K. en DRAYE, A.M. (eds.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 100-109.
- SOTTIAUX, S., *De Verenigde Staten van België*, Mechelen, Kluwer, 2011, 97 p.
- SOTTIAUX, S., “De Zevende Staatshervorming: van federale Staat naar Verenigde Staten van België?” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 635-651.
- STORME, H., *Relatie tussen territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat: België en de Verenigde Staten*, Gent, Larcier, 2010, 458 p.
- SWENDEN, W. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, 325 p.
- VAN DAMME, M., *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 449 p.
- VAN DROOGHENBROECK, S. en DE JONGHE, D., “L'article 35 de la constitution: fin du début ou début de la fin? Fécondité d'une entéléchie constitutionnelle” in A. DE BECKER en E VANDENBOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht (Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Brugge, Die Keure, 2011, 87-153.
- VAN DROOGHENBROECK, S., “De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices” in POPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J. en CANTILLON, B. (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 231-261.
- VANDE LANOTTE, J., *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, 2011, 24 p.
- VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J. en DE PELSMAEKER, T., *Handboek Belgisch publiekrecht: basiskennmerken van de Belgische staatsstructuur*, Brugge, Die Keure, 2015, 784 p.
- VANDENBRUWAENE, W., “Het gerechtelijk arrondissement Brussel” in VELAERS, J., VANPRAET, J., VANDENBRUWAENE, W. en PEETERS, Y. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 203-214.
- VANPRAET, J. en PEETERS, Y., “Autonomie en samenwerking in het federale België” in VANDENBOSSCHE, E. (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme*, Brugge, Die Keure, 2013, 101-161.
- VANPRAET, J., *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 614 p.

VELAERS, J., “Artikel 35 van de Grondwet: het “begin van het einde” of het “einde van het begin” in DE BECKER, A. en VANDENBOSSCHE, E. (eds.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht (Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet)*, Brugge, Die Keure, 2011, 155-209.

VELAERS, J., “Brussel in de zesde staatshervorming” in VELAERS, J., VANPRAET, J., PEETERS, Y. en VANDENBRUWAENE, W., *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 965-1024.

VELAERS, J., “De splitsing van de kieskring BHV en de bijzondere regelingen voor de randgemeenten: de bevoegdheid van de Algemene vergadering van de Raad van State, de benoeming van de burgemeesters en de *stand still*” in VELAERS, J., VANPRAET, J., VANDENBRUWAENE, W. en PEETERS, Y. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 151-202.

VELAERS, J., *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB, 2013, 33 p.

VELAERS, J., “Quel avenir pour la Belgique?” in SAUTOIS, J. en UYTTENDAELE, M. (eds.) *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire*, Waver, Anthemis, 2014, 567-571.

VERHOFSTADT, G., MORTIER, E., SOMERS, B., VANDENBOSSCHE, E., FALTER, R., SINARDET, D. en DE GRAUWE, P., *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2014, 223 p.

VERMEIREN, R., *België, de onmogelijke opdracht. Vlaamse onafhankelijkheid; recht, behoefte en noodzaak*, Kalmthout, Pelckmans, 2014, 216 p.

VERRIJDT, W., “Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming” in ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J. en VERRIJDT, W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 1-16.

VON BUSEKIST, A., *België Begrijpen. Verleden, heden en toekomst van een land op de tweesprong*, Gent, Ludion, 2013, 317 p.

VUYE, H., “Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen” in POPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J. en CANTILLON, B. (eds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 175-205.

VUYE, H. en CLÉMER, G., *De zesde staatshervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 309 p.

Denkgroep “In de Warande”, *Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen in Europa*, 2005, 252 p.

### Bijdragen in tijdschriften

BORTELS, H., “Het gezamenlijk decreet – een bijkomend instrument van het coöperatief federalisme of een verdere stap richting het confederalisme?”, *TBP* 2015/6, 311-322.

DECOSTER A. en SAS W., “Is er nog een 7de staatshervorming nodig?”, *Sampol* 2014, nr.1, 30-41.

DE NEVE, E., “Confederalisme, verborgen agenda en middel naar totale opheffing van België”, *info@law* 2013, afl. 13, 4-5.

DUMONT, H. en VAN CRAYEBECK, L., “L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles”,



CDPK 2008, 246-255.

DUMONT, H. en VAN DROOGHENBROECK, S., “L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles”, *APT* 2011, 201-226.

GOOSSENS, J. en CANNOOT, P., “Een nieuwe Senaat, een maat voor niets?”, *Juristenkrant*, 2013, afl. 277, 6-7.

GOOSSENS J., “Defederaliseren, herfederaliseren? Eerst de staatsstructuur vereenvoudigen”, *Knack* 23 juli 2016, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/defederaliseren-herfederaliseren-eerst-de-staatsstructuur-vereenvoudigen/article-opinion-731563.html>.

JUDO, F., “De onvatbaarheid van de confederatie”, *Juristenkrant*, 2007, afl. 159, 13.

LE HARDY DE BEAULIEU, L., “Fédéralisme, confédéralisme... Les mots ont-ils un sens?”, *RRD*, 2009, 153-157.

MATTHIJS, H., “De hervorming van de Senaat”, *CDPK* 2013, 52-67.

MOONEN, T., “Confederalisme = Vlaanderen onafhankelijk”, *De Standaard* 30 oktober 2012, 24.

PAS, W., “Confederale kenmerken in de Belgische federatie”, *TBP* 2009/2, 67-84.

PAS, W., “Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen”, *TBP* 2011/8-9, 486-502.

PEETERS, Y., “Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht”, *RW* 2015/16, nr. 16, 603-619.

PEETERS, Y., “De uitvoering, wijziging en beëindiging van samenwerkingsakkoorden als bindende, intrafederale verdragen”, *TVW* 2015/3, 198-221.

RASSON, A-C., “Le principe du “vivre ensemble” belge: une épopée constitutionnelle”, *CDPK* 2012, 25-75.

SINARDET, D., “Enkele communautaire dogma's en slogans ontrafeld”, *Sampol* 2011, nr. 3, 40-50.

SOMERS, S., “Het confederalisme is de oplossing”, *Sampol* 2014, nr.3, 67-73.

SWENDEN, W., “Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium”, *Publius* 2002, 67-87.

TIERNEY, S., “Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland”, *European Constitutional Law Review* December 2013, vol. 9, 359-390.

UYTTENDAELE, M., “L'articulation des collectivités fédérées et la question de la sous-nationalité dans l'espace Wallonie-Bruxelles”, *CDPK* 2008, 284-294.

VAN EECKHOUTTE, D., “Paradoxaal federalisme: samenwerking tussen Belgische overheden onderling is juridisch moeilijker dan met vreemde staten”, *Juristenkrant* 2007, afl. 160, 12-13.

VAN GERVEN, W., “Federalisme, confederalisme en associatief verband”, *TORB* 2008-2009/1, 71-72.

VAN PARIJS, P. en DESCHOUWER, K., “Een federale kieskring voor een gezonde federatie”, *Sampol*, 2008, nr. 3, 43-52.

VAN VELTHOVEN, H., “Waarheen met België?”, *Sampol* 2011, nr. 10, 4-14.

VELAERS, J., “Bruxelles dans la sixième réforme de l'Etat”, *APM* 2014, 2, 159-192.

VERRIJDT, W., “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2001/8-9, 503-515.

### Diverse

LIEVENS, J., *Asymmetrie in de Belgische federale constructie*, onuitg. bachelorproef Rechten KU Leuven, 2012, 26 p.

REQUEJO, F. en SANJAUME, M., “Recognition and political accommodation: from regionalism to secessionism. The Catalan case”, 2013, 27 p.,

<https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/20628/GRTPwp13.pdf?sequence=1>.

Interview met prof. Paul Van Orshoven: Splitsing België lijkt niet voor morgen,

<http://vosnet.org/index.php/interview-met-prof-paul-van-orshoven-splitsing-belgie-lijkt-niet-voor-morgen/>.

### **Online bronnen**

<http://belconlawblog.com>

[http://www.belgium.be/nl/over\\_belgie/land/geschiedenis/belgie\\_vanaf\\_1830/vorming\\_federale\\_staet](http://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staet)

<http://www.cdenv.be>

<https://www.groen.be>

<http://www.n-va.be>

<http://www.openvld.be>

<http://www.ps.be>

<http://www.s-p-a.be>

### **Verkiezingsprogramma's**

CD&V Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, '3D Plan'.

Groen! Verkiezingsprogramma 13 juni 2010, 'Positieve energie'.

Groen Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Samen beter doen.'.

N-VA Verkiezingsprogramma 13 juni 2010, 'Nu durven veranderen.'.

N-VA Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Verandering Voor Vooruitgang'.

Open VLD Verkiezingsprogramma 13 juni 2010, 'Ambitie 2020'.

Open VLD Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Vlaanderen vleugels geven.'.

PS Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Plus forts ensemble.'.

sp.a Verkiezingsprogramma 25 mei 2014, 'Sociale Welvaart'.