



INSTELLINGEN, LANGE TERMIJNVISIE EN PARTIJBELANG

Vincent Laborderie,
docent Europese zaken aan de UCLouvain

Secretariaat
Marnixlaan 30 - 1000 Brussel
office@bplus.be
www.bplus.be

IBAN: BE75 0681 0595 5551 - BIC: GKCCBEBB

Voorwoord

Op 17 december 2019 hield B Plus haar Pact voor België boven de doopvont. Een Pact met daarin acht principes die als rode draad moeten dienen voor een eventuele zevende staatshervorming.

Negen politieke partijen vaardigden mandatarissen af om het Pact te komen ondertekenen in de gebouwen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers: CD&V, Les Engagés, Open VLD, MR, ECOLO, Groen, Vooruit, PS en PVDA-PTB.

Op dat ogenblik was dat een onwaarschijnlijke gebeurtenis. Niet te vergeten dat we ons in december 2019 in volle formatiecrisis bevonden. Dat al deze partijen op zulk ogenblik toch de sprong waagden om hun steun voor het Pact te betuigen, was opmerkelijk.

Inmiddels werd het Pact op 12 januari 2021 ook nog ondertekend door de voorzitters van de jongerenpartijen, alsook door inmiddels ruim meer dan 100 bekende Belgen, afkomstig uit alle uithoeken van het land.

B Plus vroeg vervolgens aan verschillende opiniemakers om hun visie weer te geven op telkens één van de principes uit het Pact.

Zo ook aan politicoloog Vincent Laborderie, die zich in de navolgende tekst buigt over de perspectieven voor een nieuwe staatshervorming na de verkiezingen van 9 juni 2024.

Hij komt op basis van de krachtverhoudingen die blijken uit de opiniepeilingen die sinds de verkiezingen van 2019 gehouden werden, tot de conclusie dat het absoluut geen evidentie zal zijn om voor het even welke staatshervorming de nodige meerderheden te vinden. Sterker nog, dat dit überhaupt zou lukken, oogt momenteel zelfs onwaarschijnlijker dan het omgekeerde.

Laborderie analyseert hoe de staatshervormingen in het verleden tot stand kwamen die ons land maken tot wat het vandaag is. Hij belicht, zonder taboes, enkele pijnpunten van de huidige staatsstructuur en legt uit waarom het vinden van een ambitieus akkoord om deze te verhelpen vandaag moeilijker ligt dan ooit. Hij kijkt daarbij ook verder dan de pure machtsverhoudingen van het ogenblik. Zo belicht hij onder meer ook de rol van sociale media en de wijze van communiceren door de partijvoorzitters.

Hij overschouwt het politieke speelveld en brengt de partijen onder in verschillende groepen, afhankelijk van waar zij met het land naartoe willen.

Laborderie hekelt ook, geheel terecht, het feit dat België al te dikwijls hervormd is geworden op basis van de partijbelangen van het ogenblik, maar zonder groter plan of visie voor het geheel, en op langere termijn.

Uiteindelijk, en ondanks de uiterst beperkte deelname aan de burgerbevraging over de staatshervorming, stelt hij zich de vraag of er toch geen rol weggelegd kan zijn voor andere vormen burgerparticipatie.

Het is zeker dat ons land hervormingen nodig heeft. Het is ook zeker dat het geen gemakkelijke zaak wordt om daar de nodige steun voor te vinden. Dat wordt alleen maar bevestigd in hetgeen volgt. Een echt hoopvol vooruitzicht is dat niet.

Maar dat negen partijen aan weerszijden van de taalgrens zich op een op zich zeer onwaarschijnlijk ogenblik eind december 2019 toch gezamenlijk uitspraken voor een gemeenschappelijke basis om van te vertrekken, leert dat ook onwaarschijnlijke dingen soms werkelijkheid kunnen worden.

Tony Van de Calseyde,
Voorzitter B Plus

Diverse stappen om een efficiënt federaal België te creëren dat de verschillen tussen de gemeenschappen in ons land respecteert worden beschreven.

De focus ligt niet op het uiteindelijke resultaat, maar op de aanpak om dit te bereiken.

Er wordt ook aangetoond dat het huidige onderhandelingsstelsel tussen politieke partijen onvoldoende ambitieuze hervormingen tot stand brengt.

De noodzaak van structurele hervormingen

België is een federale staat met een heel eigen karakter. Laat ons, in dat verband, eerst enkele misleidende mythes over onze staatsstructuur de wereld uithelpen. In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, is het centrifugale karakter van het Belgische federalisme geen unicum. Verschillende Europese staten zijn van een unitaire staat geëvolueerd tot een vorm van decentralisatie of zeer vergevorderd (quasi)federalisme. Voorbeelden hiervan zijn het Verenigd Koninkrijk en Spanje. België is ook lang niet het meest gedecentraliseerde federale land. Zo laten Zwitserland of grote federale staten (Brazilië, Canada, Verenigde Staten) veel ruimere autonomie toe aan de deelstaten.

Maar ons land vertoont ongetwijfeld een type federalisme dat niet alleen opmerkelijk, maar zelfs uniek is, door de combinatie van verschillende zeer bijzondere kenmerken. Zo kent het op zijn grondgebied twee soorten deelgebieden die elkaar overlappen qua uitvoering van bevoegdheden (Gemeenschappen en Gewesten). Verder kent het geen hiërarchie van normen of nationale partijen. Finaal experimenteert het ook met een duaal federalisme, gekenmerkt door de tegenstelling tussen Vlamingen en Franstaligen. Bovendien is de verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende machtsniveaus allesbehalve homogeen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lijkt een concentraat van deze institutionele complexiteit, in die mate dat niemand, behalve een deskundige en bijzonder gewillige geest, enige algemene samenhang zal kunnen ontwaren.

Van loodgieters tot architecten

Het bijzondere van het Belgische federalisme is ook dat dit uiterst complexe systeem nooit in zijn geheel is doordacht. Welke briljante, maar sadistische, ontwerper zou een dergelijk systeem hebben kunnen bedenken? Het proces dat geleid heeft tot het systeem dat we vandaag kennen, bestond inderdaad uit een opeenstapeling van opeenvolgende staatshervormingen, die elk een antwoord vormden op een bepaald probleem of een bepaalde vraag. Het resultaat is ook, en misschien vooral, het gevolg van politieke toevalligheden, en van het belang dat de partijen vonden bij dit eindresultaat - of liever het voorlopige resultaat - aan het eind van de regeringsonderhandelingen. Tot de vierde staatshervorming (1993) was de drijvende kracht achter de akkoorden een samenwerking tussen de PS en de CVP, waarbij hun zusterpartijen werden betrokken - en anderen in het geval dat hun eigen politieke gewicht niet voldeed (bv. liberalen of nationalistische partijen).

Maar wat tegenwoordig door de historische reconstructie als een logische reeks gebeurtenissen wordt voorgesteld, is nooit als zodanig uitgedacht. Men hoeft maar te denken aan het Egmontpact, dat nooit werd uitgevoerd, om te begrijpen dat de institutionele toekomst van België er heel anders had kunnen uitzien. Deze mislukking illustreert ook een van de constanten van de Belgische institutionele evolutie: de moeilijkheid om over fundamentele kwesties te beslissen en om een duidelijke koers uit te tekenen. Dit was bijzonder duidelijk bij de officiële oprichting van het federale België in 1993. De Gewesten (verdedigd door de Franstaligen) en de Gemeenschappen (verdedigd door de Vlamingen) werden behouden, in een typisch Belgisch compromis.

De volgende staatshervormingen waren nog minder gebaseerd op een globale en langetermijnvisie omdat ze werden doorgevoerd als reactie op specifieke eisen: de Franstalige eis tot herfinanciering in 2004 (het Lambermontakkoord) en vervolgens (voor de zesde staatshervorming) de Vlaamse eisen tot overdracht van bevoegdheden aan de gefedereerde entiteiten. Door de tegenstrijdige wensen en belangen van de gemeenschappen en partijen is het dermate moeilijk geworden om tot een akkoord te komen, dat eender welk akkoord een doel op zich is geworden. De kwaliteit van het akkoord doet er niet toe. Of liever, de kwaliteit ervan wordt beoordeeld aan de hand van het vermogen van elke partij om het akkoord tegenover de publieke opinie en de kiezers te verdedigen. Zelfs als dat betekent dat dubbelzinnige elementen in een huidige akkoord, de kiemen vormen voor een volgende crisis.

Het feit dat de door iedereen gevierde hervorming altijd een laag complexiteit toevoegt (zonder er een weg te nemen), leidt ertoe dat het systeem steeds onleesbaarder is geworden voor de burger, en zelfs voor de verkozenen des volks. De emblematische figuur hier is ongetwijfeld Jean-Luc Dehaene. De man die de bijnaam "de loodgieter" kreeg, had geen gelijke als het ging om het combineren van tegenstellingen. Een van zijn favoriete uitdrukkingen verdient hier in herinnering te worden gebracht: "Een probleem moet je pas oplossen als het zich stelt". Het ene probleem na het andere aanpakken getuigt misschien wel van een hyperpragmatisme, maar evengoed verhindert dergelijke aanpak de ontwikkeling van een globale visie op de Belgische institutionele architectuur.

Uiteindelijk bevinden we ons in de situatie van een echtpaar dat het huis elk op eigen houtje heeft verbouwd om aan specifieke behoeften te voldoen, maar zich vervolgens realiseert dat de woning niet meer functioneel is. Meer dan ooit voelt u dat het tijd is om het algemene plan te herzien en een beroep te doen op een architect. Gezien de omvang van de taak en de complexiteit ervan, doet men er eigenlijk goed aan meerdere adviezen in te winnen en eerst de nodige tijd te nemen, om de eigenaardigheden en de problematische punten van het huidige gebouw te begrijpen.

Om terug te komen op ons onderwerp: we moeten begrijpen dat het er nu niet meer alleen om gaat te beslissen of een bepaalde bevoegdheid op federaal, gewestelijk of gemeenschapsniveau moet komen te liggen. Het is het geheel dat moet worden herzien, door de essentiële problemen van het Belgische federalisme onder handen te nemen. Deze zijn bekend en liggen vaak aan de basis van de unieke karakteristieken wanneer men België met andere federale staten vergelijkt.

Enkele Gordiaanse knopen die moeten worden ontward

Een eerste knoop betreft de categorieën van gefedereerde entiteiten. Is het nog relevant om te beschikken over zowel Gemeenschappen als Gewesten? Laten we hier de oorsprong van deze dualiteit in herinnering brengen: de Vlamingen wilden Gemeenschappen, de Franstaligen Gewesten en in plaats van te beslissen, kreeg elkeen wat het wilde.

Een tweede knoop betreft de afbakening van de regionale grenzen. Dit onderwerp ligt zo gevoelig dat het taboe is geworden. Alleen Franstaligen die op provocatie uit zijn, snijden het aan, zonder echt te hopen dat de grens een millimeter opschuift. Het is echter noodzakelijk om de koe hier bij de hoorns te vatten, omdat de regionale grenzen in sommige gevallen niet overeenkomen met eender welke sociaaleconomische realiteit. Dit slaat natuurlijk in de eerste plaats op de grenzen rond het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze verdelen een metropolitaans gebied, dat ook het economische hart van België is, over de drie Gewesten van het land. Deze scheiding levert enorme problemen op, vooral op het vlak van mobiliteit.

Men moet zich echter ook afvragen of het zinvol is dat eenzelfde gewest (met name het Waalse gewest) de rijkste provincie van België (Waals-Brabant) op eenzelfde manier beheert als de twee socio-economisch minst fortuinlijke provincies (Luik en Henegouwen). Het trekken van de intra-Belgische gewestgrenzen is misschien wel het beste voorbeeld dat het Belgische institutionele bouwwerk het gevolg is van historische toevalligheden, met een resultaat dat allesbehalve coherent is. Deze grenzen zijn immers - met uitzondering van die van de Duitstalige Gemeenschap - een exacte kopie van de grenzen van de Gemeenschappen, die zelf gemodelleerd zijn naar de taalgrenzen die in 1962 werd vastgelegd.

Maar daar waar het samenvallen van de taalgrenzen met de grenzen van de Gemeenschappen logisch kan worden verklaard, is dat niet het geval voor de Gewestgrenzen. De regionale bevoegdheden hebben immers per definitie niets te maken met taal en cultuur, aangezien deze aspecten door de Gemeenschappen worden beheerd. Met het oog op deze sociaaleconomische bevoegdheden had men in dat opzicht moeten streven

naar de afbakening van coherente gebieden. Men kan zich terecht afvragen wat het nut is van Gewesten en Gemeenschappen met verschillende bevoegdheden, als zij hetzelfde grondgebied moeten beheren.

Deze kwestie brengt de Brusselse kat op de koord. Want ook hier dringt een gedurfd vraagstuk zich op: is het nog realistisch om officieel te stellen dat de Belgische hoofdstad bevolkt wordt door Nederlandstaligen en Franstaligen, terwijl 60% van haar inwoners niet in België is geboren [\[1\]](#)? De verdeling tussen Nederlandstaligen en Franstaligen in Brussel is allesbehalve theoretisch of juridisch. Ze is institutioneel en komt tot uiting in het bestaan van twee verschillende instellingen (de Franse en de Vlaamse Gemeenschapscommissies) die geacht worden elke Gemeenschap te vertegenwoordigen en die, gezamenlijk, claimen alle inwoners van Brussel te vertegenwoordigen. Een van de concrete gevolgen ervan is de onmogelijkheid om in Brussel een tweetalige Gemeenschap (Frans/Nederlands) op te richten, hoewel de Brusselaars er voorstander van zijn.

Er kunnen nog vele andere fundamentele problemen worden aangekaart. In de eerste plaats is er de afwezigheid van nationale partijen (met uitzondering van de PTB/PVDA), hetgeen resulteert in twee afzonderlijke politieke systemen. Is de federale kieskring de enige en beste manier om dit probleem op te lossen? Lange tijd werd gedacht dat dit de meest aanvaardbare manier was voor politieke partijen om het institutionele veld (waarin wel degelijk sprake is van een federaal niveau) in overeenstemming te brengen met het politieke veld. Maar over deze federale kieskring wordt al zo lang gesproken, zonder uitzicht op uitvoering, dat het idee waarschijnlijk moet worden opgegeven. Deze minimale hervorming is waarschijnlijk al te ambitieus voor de huidige politieke actoren.

De afwezigheid van een normenhiërarchie is een andere Belgische bijzonderheid. Bij onenigheid tussen de federale staat en de deelstaten is geen enkel niveau van macht of autoriteit bevoegd om de knoop door te hakken. Het geschil wordt nu voorgelegd aan een Overlegcomité, zonder garantie op resultaat. Deze situatie brengt België dichterbij een confederale staat dan bij een federale. Er moet hierbij worden opgemerkt dat alle functionerende federale staten uiteraard beschikken over een normenhiërarchie waarin het federale recht, althans op bepaalde gebieden, voorrang heeft op dat van de deelstaten. Als een dergelijke formele hiërarchie in België niet kan worden opgelegd, welke mechanismen kunnen dan worden gevonden om dit te compenseren?

We zouden talloze voorbeelden bij de hierboven factoren van dysfunctioneren kunnen opsommen. Al deze pleiten voor een ambitieuze hervorming van ons institutionele stelsel, die niet beperkt mag blijven tot de verdeling van de bevoegdheden of van de geldstromen.

Struikelblokken om tot hervorming te komen

Dergelijke structurele hervormingen vereisen ambitie, visie en het vermogen om voor een project te kiezen, ongeacht de inhoud ervan. De huidige werkwijze laat dit niet langer toe, om institutionele en politieke redenen. Die zijn zowel structureel, als het gevolg van een trage evolutie van het politieke machtsevenwicht.

Vanuit institutioneel oogpunt is elke hervorming van de structuur van onze staat onderworpen aan zeer sterke beperkingen. De eerste daarvan is de noodzaak om een ruime meerderheid van afgevaardigden te verzamelen: twee derde van alle afgevaardigden die in de Kamer van Volksvertegenwoordigers zetelen en ten minste de helft van de afgevaardigden in elke taalgroep. Naast Grondwetswijziging, vereist een ambitieuze hervorming ook een herziening van de financieringswet. Deze laatste is een bijzondere wet waarvoor in elke taalgroep een dubbele meerderheid vereist is. In de meeste parlementaire democratieën is een gekwalificeerde meerderheid nodig om de basiswet te wijzigen. Het federale (in werkelijkheid bipolaire) karakter van België biedt hier een extra beperking, namelijk de noodzaak van een meerderheid in elke taalgemeenschap. Deze meerderheid is steeds moeilijker te vinden.

Naast deze twee beperkingen is er echter nog een derde: de noodzaak om vóór de verkiezingen een lijst in te dienen van grondwetsartikelen die door het Parlement moeten worden herzien. Deze lijst is restrictief, hetgeen betekent dat alleen de erin genoemde artikelen kunnen worden gewijzigd. Deze bepaling, vastgelegd in artikel 195 van de Grondwet, maakt van België een van de meest rigide systemen van institutionele hervorming ter wereld^[2].

Volgende staatshervorming: de onvindbare meerderheid

Hoewel zij de uitvoering van de laatste staatshervormingen hebben bemoeilijkt, zijn deze institutionele beperkingen toch overwonnen, maar dat kon dan wel enkel gebeuren door deze te omzeilen. Zo werd de vijfde staatshervorming, waarvan de ambitie vrij beperkt was, uitgevoerd zonder hervorming van de Grondwet, met alleen een hervorming van de bijzondere wetten, waaronder de begrotingswet. De zesde staatshervorming daarentegen was zo omvangrijk dat het nodig was artikelen van de Grondwet die niet aan herziening onderworpen waren, te wijzigen. Dit betekende dat moest worden gespeeld met de regel van artikel 195 van de Grondwet. Concreet werd dit artikel uitdrukkelijk aangepast om een uitzonderlijke wijziging van de noodzakelijke artikelen mogelijk te maken.

Deze omwegen zijn tekenend voor de toenemende moeilijkheid om politieke overeenstemming te bereiken over staatshervormingen. Er dient te worden aan herinnerd dat de vijfde staatshervorming niet politiek gesteund werd door de christendemocratische politieke familie (CPV en PSC, heden respectievelijk CD&V en Les Engagés) en bijgevolg niet de steun kon krijgen van twee derde van de verkozenen in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Tot de vierde staatshervorming, waarbij in 1991 officieel het federalisme werd ingevoerd, verliepen de verschillende staatshervormingen voornamelijk via een akkoord tussen de twee toenmalige dominante partijen: de PS en de CVP (nu CD&V). Maar juist vanaf het begin van de jaren negentig ontstond een langzame versnippering van de politieke strekkingen, die vandaag leidt tot een bijzonder verbrokken politiek landschap. Het einde van 1991 werd gekenmerkt door Zwarte Zondag en de opkomst van extreemrechts in de volksvertegenwoordiging. Daar waar het Franstalige Front National ineenstortte, kon hetzelfde niet gezegd worden van het Vlaams Blok, intussen omgedoopt tot het Vlaams Belang. In 1999 braken de ecologisten door naar een ongekend electoraal niveau. In 2010 werd de N-VA de grootste partij in Vlaanderen, slechts twee jaar na het einde van het kartel met de CD&V. Ten slotte kwam radicaal-links van de PVDA/PTB in 2014 het federale parlement binnen en consolideerde haar positie in 2019. Het resultaat is een extreem gefragmenteerd politiek landschap, wat deels de aanslepende moeilijkheden verklaart om federale meerderheden te vormen sinds 2007. De enige uitzondering was de vorming van de regering-Michel 1 in 2014, die een zogenaamde "Zweedse" meerderheid (MR, N-VA, CD&V, OpenVLD) bijeenbracht. Dit kon echter alleen omdat de N-VA dat wilde, en omdat Charles Michel een van de ongeschreven regels van de Belgische politiek brak, door een federale regering te vormen zonder een andere Franstalige partij dan de zijne. Meer recent spreekt het feit dat het 17 maanden na de verkiezingen van mei 2019 duurde om de regering-De Croo te vormen, boekdelen. Nog veelzeggender is dat, afgezien van het feit dat niemand zich nog lijkt te storen aan zo'n lange wachttijd, zelfs de Covid-crisis niet het nodige momentum heeft gecreëerd om een regering met een meerderheid in het parlement te vormen.

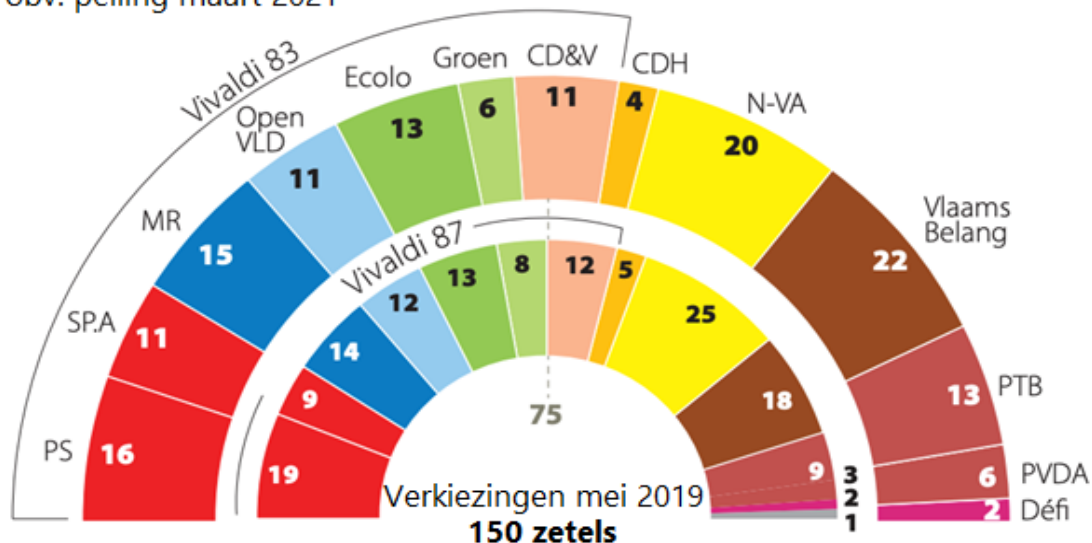
Als het vormen van een federale regering al een steeds moeilijker opgave is, dan is het hervormen van de staat nog moeilijker. Er zijn 100 van de 150 parlementsleden en een meerderheid in elke taalgroep nodig om speciale wetten zoals de begrotingswet te wijzigen. Dit verklaart ten dele de moeilijkheid waarmee het Vlinderakkoord (over de zesde staatshervorming) tot stand werd gebracht. Acht verschillende partijen (de traditionele partijen en de ecologisten) moesten worden samengebracht om een meerderheid te vinden zonder de N-VA. De situatie is nu veel erger, aangezien zelfs die acht partijen samen geen gekwalificeerde meerderheid kunnen vormen.

Stand van zaken en machtsverdeling

Onderstaand diagram toont de zetelverdeling in de Kamer en de prognoses van de "Grote politieke barometer" van 13 maart 2021 (Le Soir - RTL Info - VTM - Het Laatste Nieuws, via IPSOS)[\[3\]](#).

Projectie in zetels voor de Kamer

obv. peiling maart 2021



Hoewel de verschillende peilingen die sinds maart 2021 zijn gepubliceerd, elk wat evoluties kennen, is geen enkele van deze zo fundamenteel, dat de rode draad inzake de politieke machtsverhoudingen, kan worden genegeerd [\[4\]](#). Het diagram hierboven illustreert dit zonneklaar.

Hoe kan in deze situatie een gekwalificeerde meerderheid worden gevormd die voor een staatshervorming kan stemmen? We mogen aannemen dat zowel het Vlaams Belang als de PTB/PVDA zich niet geroepen voelen om deel te nemen aan een staatshervorming. Nog even afgezien van het feit dat zij zich tegen het systeem verzetten, is de eerste separatistisch en de tweede unitaristisch. Er blijven dus 120 zetels over, waarbinnen 100 voorstanders moeten worden gevonden. De federalistische partijen samen (Vivaldi-meerderheid + cdH + Défi) hebben slechts 94 zetels. De N-VA moet dus absoluut in zo'n meerderheid worden opgenomen. Het resultaat van de verschillende peilingen laat geen enkele tendens zien waaruit men zou kunnen afleiden dat iets aan deze situatie zal veranderen. Integendeel, het Vlaams Belang en de PTB/PVDA lijken de wind in de zeilen te hebben, zonder dat de federalistische partijen enige vooruitgang boeken. Ook al verliest de N-VA punten ten opzichte van de verkiezingen van 2019, de overeenkomstige winst van het Vlaams Belang en de PTB/PVDA maakt de nationalistische partij blijvend onmisbaar.

Het is natuurlijk heel moeilijk om een akkoord te vinden dat zowel de N-VA als alle federalistische partijen, vooral de Franstalige, tevreden stelt. Tijdens de crisis van 2010-2011 is dit maandenlang tevergeefs geprobeerd. De andere poging vond plaats in de zomer van 2020. Deze laatste verdient een gedetailleerde analyse, enerzijds omdat ze het meest representatief is voor de huidige machtsverhoudingen, en anderzijds omdat ze de impasse illustreert van een onderhandeling, die beperkt blijft tot politieke partijen die elk vertrekken vanuit hun eigen belangen en standpunten.

Drie opvattingen over staatshervorming

De poging in kwestie begon in juli 2020. Het bracht al snel de N-VA en de socialistische en christendemocratische partijen aan beide zijden van de taalgrens samen. Verwijzend naar de situatie rond de bestrijding van de Covid-19 pandemie noemde deze groep zich de "Bubbel van 5". Het institutionele voorakkoord bestaat uit een brede de-federalisering van bevoegdheden. Dit is waarschijnlijk het resultaat van een compromis tussen de N-VA en de partijen die het meest voor de overdracht van bevoegdheden aan de gefedereerde entiteiten zijn, namelijk de PS en de CD&V. Maar die groep telt slechts 70 leden in de Kamer. Zij moesten dus steun zoeken bij de liberalen (OpenVLD en MR) en de ecologisten. Verder speelde "bubbel van 5" deze partijen tegen elkaar uit om te vermijden dat ze met negen leden in de federale regering zouden zitten. De poging om de MR te isoleren was overduidelijk, maar mislukte. Op 13 augustus hekelden liberalen en groenen uit zowel het Noorden als het Zuiden dit onaanvaardbaar institutioneel hervormingsproject, dat de federale staat in gevaar brengt.

Hieronder volgen de standpunten van de verschillende regeringspartijen over de toekomst van België. In grote trekken kunnen deze in drie groepen worden ingedeeld:

De N-VA

De Vlaams-nationalisten zijn de enige regeringspartij met een openlijk confederaal programma. Het confederalisme zoals het door de N-VA wordt opgevat, werd uitvoerig uiteengezet in een document van 76 bladzijden dat begin 2014 op het partijcongres werd aangenomen^[5]. Dit project voorziet in een bijna volledige ontmanteling van de federale staat, die enkel nog defensie, de van België geërfde staatsschuld, de inning van bepaalde belastingen (btw) of de relatie met de Europese Unie zou beheren. Een parlement of verkiezingen op federaal niveau zouden dan niet meer nodig zijn; die zouden confederaal worden. De Belgische regering zou bestaan uit gewestelijke ministers, gedelegeerd naar het confederale niveau. Terwijl een Brusselse Gewestregering de bevoegdheden zou blijven beheren die momenteel aan haar zijn overgedragen, zou een aantal bevoegdheden die van het federale niveau zijn overgenomen, worden beheerd door de Waalse en Vlaamse regeringen, ook op het Brusselse grondgebied. Voor de nieuwe bevoegdheden, met name die welke kunnen worden gepersonaliseerd (onderwijs, gezondheidszorg), zouden de Brusselaars moeten kiezen tussen het Vlaamse en het Waalse systeem. Dit zou leiden tot een tweeledig confederalisme, waarbij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet alle bevoegdheden zou genieten van Vlaanderen en Wallonië, die dan de belangrijkste entiteiten van de confederale structuur zouden vormen.

Dit ambitieuze - sommigen zouden zeggen onrealistische - project omvat, zoals blijkt, massale overdrachten van bevoegdheden, maar ook fundamentele institutionele hervormingen van het confederale type. Een dergelijk schema is uiteraard onaanvaardbaar voor de Franstalige politiek, vooral vanwege de Brusselse component, maar ook voor bepaalde Vlaamse partijen. Maar het is niet omdat de N-VA een radicaal project heeft, dat zij niet in staat is compromissen te sluiten om stap voor stap richting dat project te evolueren. Voor een toekomstige hervorming van de staat zou een consequente overdracht van bevoegdheden aan de gefedereerde entiteiten haar waarschijnlijk goed uitkomen, ook al worden de structuren van de Belgische staat niet aangetast. De N-VA-leiding zou kunnen menen dat een massale overdracht van bevoegdheden logischerwijze zal worden gevolgd door een latere structurele hervorming. Immers, waarom verkiezingen en een federaal parlement behouden als de op dit niveau te beheren zaken tot een minimum worden beperkt? Rome werd niet in één dag gebouwd, en de overgang naar het confederalisme kan, vanuit het standpunt van de N-VA, verschillende staatshervormingen vergen.

De "centristen": PS, Vooruit, CD&V, Les Engagés.

Deze partijen vertegenwoordigen de socialistische en christendemocratische families. Wat de institutionele hervormingen betreft, vormen zij dus een soort spil, gelijkaardig aan de rol die CD&V klassiek speelt voor de vorming van een regering. Het is natuurlijk mogelijk om een akkoord te bereiken met de andere federalistische partijen, zoals het geval was in 2011, bij de onderhandelingen over de staatshervorming. Dit is zelfs de meest

comfortabele situatie voor deze partijen, met uitzondering van de CD&V, die nog steeds kritiek van de N-VA vreest. Maar hetgeen zich heeft voorgedaan in de zomer van 2020, heeft aangetoond dat ook deze partijen in staat zijn een deal te sluiten met de N-VA^[6]. Wat de PS en de CD&V betreft is dat niet erg. Deze twee partijen begrijpen hoe hun machtsverhoudingen liggen, en verkiezen aldus liever het maximum aan bevoegdheden op een niveau - de Gewesten en de Gemeenschappen - waar ze bijna zeker zijn van de macht, dan op het federale niveau - waar ze uitgesloten kunnen worden.

Concreet zou het mogelijke akkoord met de N-VA zich kunnen beperken tot een verregaande defederalisering van de bevoegdheden, of kunnen leiden tot een confederalisme met vier. De door de N-VA bepleite formule van een bipolair confederalisme is inderdaad onaanvaardbaar voor de Franstalige partijen (PS en Les Engagés). Maar feit blijft dat deze twee partijen in staat zijn een institutioneel akkoord te sluiten met de N-VA, wat uiteraard een verrassing is voor wie zich de verklaringen van de PS en de cdH vóór en na de verkiezingen van 2019 herinnert.

De "federalisten": MR, OpenVLD, Ecolo-Groen

Een derde groep bestaat uit partijen die zich al geruime tijd een federale identiteit aanmeten. Dit is zeker het geval voor Groen-Ecolo, dat steeds heeft gepleit voor een sterk federalisme en een band tussen beide partijen die verder gaat dan die van de traditionele politieke families. Dit heeft geleid tot de oprichting van een gezamenlijke fractie in de Kamer en bijvoorbeeld voortdurende steun voor het idee van een federale kieskring. Aan de kant van de MR is het klassieke federalistische engagement veranderd in een pro-Belgisch of zelfs belgicistisch engagement nadat de voorzitter ervan in een in januari 2019 gepubliceerd interview verklaarde voorstander te zijn van een terugkeer naar een unitair België. Een sterke polemiek volgde op deze uitspraken en Georges-Louis Bouchez slikte zijn standpunten over dit onderwerp in. Sindsdien is het een merkteken van de MR in het algemeen en van haar voorzitter in het bijzonder. Binnen de OpenVLD evolueerde de oriëntering naar het federalisme veel langzamer. Toen de N-VA eenmaal de leidende Vlaamse partij was geworden, was het voor de liberalen belangrijk zich institutioneel te onderscheiden. Anders zouden overlappende visies op sociaaleconomisch vlak, in combinatie met het charisma van Bart De Wever, kunnen leiden tot de marginalisering van de Vlaamse liberalen.

Om verschillende redenen is het federalistische engagement van deze partijen diepgeworteld, aangezien het verbonden is met hun identiteit en hun positionering ten opzichte van de publieke opinie. Dit werd concreet in de zomer van 2020 met de manifeste onmogelijkheid om met de N-VA een akkoord te sluiten dat, vanuit hun standpunt, het federale karakter van België zou ondermijnen. Men kan zich natuurlijk voorstellen dat dit standpunt verband houdt met de omstandigheden. Maar het ligt in de lijn van de evolutie van deze partijen in de afgelopen jaren, waarbij zij zich verbinden tot de toekomst. Men moet ook vaststellen dat deze partijen, vooral de Franstalige, concurrenten hebben die klaar staan om electoraal munt te slaan uit een akkoord met de N-VA. Dat zijn de PTB, die zich als unitaristisch definieert, en Défi, die zowel de belangen van de Franstaligen als het federale karakter van België verdedigt.

Gezien dit machtsevenwicht lijken twee soorten institutionele regelingen mogelijk:

- Een akkoord tussen N-VA, PS, Vooruit, CD&V en cdH voor een belangrijke overdracht van bevoegdheden aan de gefedereerde entiteiten. Dit zou eventueel kunnen leiden tot een "confederalisme met vier". De Vlaamse partijen zouden een deel van hun invloed in Brussel opgeven in ruil voor een aanzienlijke overdracht van bevoegdheden;
- Een akkoord tussen "centristen" en federalisten. Hier vindt men de contouren van de zesde staats hervorming in terug. Dit akkoord kan van verschillende aard zijn, gaande van een voortzetting van de de-federalisering, tot een vernieuwd federalisme met herfederalisering van de bevoegdheden en structurele hervormingen in de richting van meer efficiëntie (normenhiërarchie, federale kieskring, enz.). Een akkoord tussen deze partijen kan ook bestaan in de samenstelling van homogene bevoegdhedenpakketten tussen bestuursniveaus, waarbij zowel herfederalisering als de-federalisering worden gecombineerd.

Maar momenteel kan voor geen van beide opties het vereiste aantal afgevaardigden worden bijeengebracht om een staats hervorming door te voeren. Deze situatie kan theoretisch op twee manieren veranderen:

- De vereniging van de acht "federalistische" en "centristische" partijen slaagt erin meer dan 100 parlementsleden te verzamelen. Echter, ook al zitten ze daar vandaag niet ver vanaf (92 parlementsleden), voor 2024 lijkt de trend niet in die richting te gaan;
- Een hypothetisch akkoord is mogelijk tussen de federalistische fractie en de N-VA.

Geen van deze hypothesen is momenteel realistisch. Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat we na de verkiezingen van 2024, zo niet een nieuwe impasse in de vorming van de federale regering zullen zien, dan toch minstens een afwijzing van een staats hervorming die iets anders zou zijn dan de zoveelste wijziging van de bevoegdheidsverdeling zonder enige structurele hervorming. Net zoals de tijd voorbij is dat CVP en PS het alleen maar eens hoefden te worden om vooruitgang te boeken, is ook de tijd voorbij dat PS en N-VA het politieke landschap aan beide zijden van de taalgrens domineerden om aan te kunnen sturen op veranderingen. De electorale versplintering heeft zijn tol geëist. Men mag niet vergeten dat geen enkele partij 30% van de stemmen in haar gemeenschap kan verwerven. Bij de verkiezingen van 2019 was de PS nog de enige partij die meer dan 25% van de stemmen in haar gemeenschap verzamelde. De N-VA zat in Vlaanderen net onder deze symbolische drempel (24,8%). Er zijn geen ontwikkelingen in opiniepeilingen en enquêtes die wijzen op een electorale heropleving van deze ooit dominante partijen, heden slechts primus inter pares^[7].

Partijpolitieke spelletjes, botsing van ego's en communicatieoorlogen

Natuurlijk heeft elke partij haar eigen stokpaardjes en mantra's. Zo zullen de socialisten erop gebrand zijn de financiering van de sociale zekerheid op federaal niveau te houden, de ecologisten op een geïntegreerd milieubeleid, enz. Elke partij streeft haar eigen belangen na, wat volkomen normaal is. Het probleem zit hem in hoe deze specifieke belangen kunnen worden gecombineerd tot iets wat kan doorgaan voor een algemeen belang. Maar hoe meer partijen er tevreden moeten worden gesteld en hoe meer belangen moeten worden behartigd, hoe moeilijker men dit zal bereiken, en des te dichter het resultaat bij de kleinste gemene deler ligt.

Een laatste factor om rekening mee te houden is de persoonlijkheid en de communicatiestijl van partijvoorzitters, die onverenigbaar lijken met het uitwerken van ambitieuze compromissen. Hoe kun je serieus onderhandelen in het tijdperk van Twitter, waarin iedereen constant op zoek is naar media-aandacht? Dit houdt rechtstreeks verband met de verscherpte electorale concurrentie die samenhangt met de nivellering van de politieke machtsverhoudingen. Iedereen denkt dat hij met de geringste mediapositionering die paar procenten kan winnen waarmee hij degene kan voorbijsteken die vandaag onderhandelingspartner is, maar

morgen bij nieuwe verkiezingen misschien zijn politieke concurrent. Het meeslepende boek *De doodgravers van België* biedt treffende voorbeelden van de manoeuvres van bepaalde partijvoorzitters en ministers om onderhandelingen – soms met opzet! – te laten ontsporen, niet alleen voor het partijbelang, maar ook voor persoonlijke belangen.

Gezien de institutionele beperkingen en de huidige configuratie lijkt de politieke wereld niet in staat op eigen houtje een ambitieuze koers uit te zetten voor de institutionele toekomst van België. Dit is zozeer het geval dat de politieke actoren er vandaag vooral op uit lijken te zijn om na te gaan welke hervormingen mogelijk zijn met een eenvoudige meerderheid van stemmen, zonder aan de Grondwet of aan de bijzondere wetten te moeten raken. In deze omstandigheden is het de moeite waard om – uiteraard niet exhaustief – alternatieve manieren te formuleren, om de klassieke beleidsvorming te ondersteunen of aan te vullen.

Burgerparticipatie als oplossing?

Hierbij moet men beseffen dat het systeem waarin wij ons bevinden, typisch is voor een representatieve democratie die gebaseerd is op een proportioneel systeem. Het gebrek aan eenheid van visie van de actoren, in combinatie met de versnippering van het politieke landschap, is de belangrijkste factor die een structurele en diepgaande hervorming van het Belgische institutionele stelsel in de weg staat.

Een oplossing zou kunnen zijn het kiessysteem te veranderen in een systeem van gedeeltelijke meerderheid. Concreet betekent dit dat men een institutioneel project waarover is onderhandeld tussen een beperkt aantal partijen – namelijk deze die na de verkiezingen gemakkelijker een meerderheid hebben gevormd – aanbiedt aan de rest. Deze weg bestaat theoretisch. Maar feit is dat een hervorming van het kiessysteem niet op de agenda staat en bij bepaalde partijen weerstand en blokkades veroorzaakt die bijna even belangrijk zijn als de institutionele kwesties.

Een ander alternatief is participerende en directe democratie. Het regeerakkoord van de Vivaldi-coalitie zelf voorzag overigens in “een breed democratisch debat over dit onderwerp (staats hervorming), waarbij met name de burgers, het maatschappelijk middenveld en de academische wereld zouden worden betrokken”. Het lijkt er echter op dat tot dusver een bijzonder restrictieve opvatting van deze burgerparticipatie is gehanteerd. In de praktijk bestond deze uit een online-enquête die gedurende zes weken voor alle Belgische burgers toegankelijk was. Onder de titel “Een Land voor de Toekomst” heeft dit initiatief ertoe geleid dat iets meer dan 60.000 Belgische burgers aan de enquête hebben deelgenomen. Dit kleine aantal, in combinatie met het relatief eenvoudige en niet-interactieve karakter van een online-enquête, beperkt in hoge mate de representativiteit van het resultaat van deze oefening.

Als de impasse echter aanhoudt na de volgende federale verkiezingen, kan men zich een scenario voorstellen waarbij het potentieel van de participerende democratie ten volle wordt benut. Om de blokkades tussen partijen te overwinnen, zou de ideale formule een oefening in burgerparticipatie op basis van het G1000-model kunnen zijn. Er zouden dan twee fundamentele verschillen zijn met deze formule die tijdens de grote crisis van 2010-2011 tot stand kwam: een kleiner aantal betrokken burgers, maar met een veel diepere en langdurige betrokkenheid. Het is inderdaad noodzakelijk dat de deelnemers zich inwerken in de complexiteit van de problemen, en eventuele vooroordelen die voortvloeien uit hun regionale of communautaire identiteit, overwinnen. Het is ook noodzakelijk dat zij door deskundigen worden voorgelicht over de huidige mechanismen van ons institutionele stelsel en vervolgens, in een tweede fase, over de bestaande uitdagingen en visies voor ons land. De politieke partijen en hun studiecentra zouden ook hun eigen visie aan dit panel moeten voorleggen.

Doel van het panel zou kunnen zijn de essentiële krijtlijnen uit te tekenen die de politieke partijen bij de daaropvolgende onderhandelingen in acht moeten nemen. Deze zouden veel verder moeten gaan dan louter wat beginselen, om enkele Gordiaanse knopen te ontwarren: het einde van de Gemeenschappen, het statuut van Brussel, de federale kieskring, de normenhiërarchie, enz. Maar een ander deel van het werk zou aan de politieke partijen toekomen. Het is immers zeer moeilijk om zowel de verdeling van de bevoegdheden als bijvoorbeeld de verhoudingen tussen de machtsniveaus in detail vast te leggen. Kortom, het burgerpanel zou algemene beginselen en krijtlijnen kunnen schetsen. Het is aan de politici om ze vervolgens in detail uit te voeren.

Een andere hypothese zou nog gedurfder zijn. Via een andere oefening van participatieve democratie zou de toekomstige architectuur van België nauwkeuriger worden gedefinieerd. Deze zou dan aan een raadplegend referendum worden onderworpen. In geval van een positief antwoord zouden de vertegenwoordigers in de Kamer vrij zijn om de wensen van de bevolking al dan niet te volgen. In tegenstelling tot een bindend referendum heeft een raadplegend referendum geen juridische gevolgen. Zoals de naam al zegt, is het slechts een raadpleging, waarbij het laatste woord bij de volksvertegenwoordigers blijft. Maar het lijkt overduidelijk dat zij een sterke stimulans nodig hebben om hun verdeeldheid en partijbelangen te overwinnen om een ambitieuze institutionele hervorming goed te keuren.

Vincent Laborderie

Docent en onderzoeker in Europese zaken aan de UCLouvain

[1] Brussel, een heerlijke smeltkroes. Link : <https://brussels-diversity-app.jetpack.ai/>

[2] Advies over de herziening van de Grondwet door België, aangenomen door de Commissie van Venetië tijdens haar 91e plenaire vergadering, Venetië, 15-16 juni 2012, nr. 679/2012, 20 juni 2012, blz. 5, punt 18.

[3] "Grand baromètre politique", *Le Soir*, 13/03/2021.

[4] De representativiteit van de partijen van de huidige Vivaldi-meerderheid is volgens de laatste beschikbare peiling zelfs afgenomen ("Grand Baromètre: la Vivaldi n'a plus que trois sièges de majorité", *Le Soir*, 18/06/2022).

[5] N-VA, Verandering voor Vooruitgang, Congrestesken, 31 januari - 1 & 2 februari 2014, Antwerpen, 2013, 76p.

[6] In het boek van Wouter Verschelden, *Les fossoyeurs de la Belgique* (MediaNation NV, 2021), worden deze onderhandelingen uitvoerig beschreven.

[7] De laatste peiling (Grand Baromètre Le Soir-RTL-Ipsos van juni 2022) geeft de PS en de N-VA ongeveer 25% van de stemintenties in Wallonië en Vlaanderen.