



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Artikel 35, de heilige graal van de grondwet: een oplossing voor de Belgische democratie of een monster van Lochness?

Vincent Peeters

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

De heer Jan THEUNIS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2021
2022



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Artikel 35, de heilige graal van de grondwet: een oplossing voor de Belgische democratie of een monster van Lochness?

Vincent Peeters

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

De heer Jan THEUNIS

SAMENVATTING

De nationale brainstorm over een toekomstige staatshervorming die onlangs werd gepubliceerd toont nog maar eens aan hoe belangrijk dit topic is. Niet enkel de laatste jaren, maar zo goed als de hele Belgische geschiedenis heeft te maken gekregen met de vraag naar een efficiëntere en betere staatsstructuur; een staatsstructuur die onoverkomelijk hand in hand gaat met een degelijke bevoegdheidsverdeling in de uitgebouwde federatie die België momenteel is. De laatste jaren worden de uitvoerende en wetgevende macht veel bekritiseerd om hun ondermaatse prestaties, wat de laatste peiling van 6 mei 2022 tot gevolg had. De roep naar een degelijk beleid is zodoende de laatste jaren enkel nog toegenomen. Het politiek ongenoegen is het resultaat van een slecht bewind, maar dit bewind stuit momenteel echter op zijn eigen beperkingen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling in dit land. Een goed en efficiënt beleid voeren dezer dagen is een zeer hachelijke opgave geworden. Niet alleen creëert het politiek ongenoegen, het zorgt er ook voor dat België een sociaaleconomische achterstand ontwikkelt op zijn buurlanden.

In deze verhandeling wordt een onderzoek gevoerd naar de mogelijkheden om de Belgische bevoegdheidsverdeling te vereenvoudigen en efficiënter te maken. Een grote staatshervorming zou zich in 2024 opdringen en dan zal de vraag maar zijn of het enigszins mogelijk is om via artikel 35 van de Grondwet - dat al een kwarteeuw dode letter is - een eenvoudig en efficiënter België te vormen? Of zullen de uitvoeringsmoeilijkheden van artikel 35 - dat werd ingeschreven om de steun van de Volksunie aan de vierde staatshervorming te verzekeren - er uiteindelijk toe dienen om het verval van de Belgische democratie verder voort te zetten? Het Belgisch grondwettelijk recht kenmerkt zich alvast door de afwezigheid van een expliciete en systematische opsomming van de bevoegdheden voor de federale overheid.

Omdat we de toekomst niet kunnen bespreken zonder naar het verleden te kijken, volgt er in deel twee, na de inleiding, een bespreking over de intussen veelbesproken geschiedenis. Hoe heeft het Belgische politieke landschap door de jaren heen zijn weg gevonden naar 2022? Welke factoren hebben parten gespeeld in de vorming van de huidige Belgische federatie? Zo merken we terecht op dat taalhomogeniteit en taalkundige territorialiteit een grote rol spelen. Verder hebben talloze gebeurtenissen plaatsgevonden sinds de onafhankelijkheid in 1830, die moeten toegelicht worden om een beter beeld van België te kunnen scheppen.

Vervolgens komen we in deel drie toe aan het ondertussen infame artikel 35 van de Grondwet. Dit als de centrale onderzoeksvraag van deze masterscriptie. We onderzoeken zijn ontstaansgeschiedenis en waarom dit artikel nog steeds in de koelkast zit. Is artikel 35 van de Grondwet de oplossing die iedereen predikt of moeten we vaststellen dat het meer een lege doos is? Zal een omkering van bevoegdheden ervoor zorgen dat deze federale staat zijn doelstelling – die tot op heden moeilijk te bereiken was – wel kan bereiken?

In het vierde deel gaan we dieper in op het hedendaagse federalisme dat sinds 2014 zijn zesde en laatste staatshervorming heeft gekend. Hoe ziet België er momenteel uit en wat is zijn bevoegdheidsverdeling? Welke bevoegdheden zijn er en welke overheid heeft welke bevoegdheden? Heeft dit federalisme, uitgebouwd sinds 1970, zijn initiële doelstellingen wel bereikt? Aangezien België niet de enige federale staat is, en zeker ook niet de enige staat waar er communautaire spanningen zijn, wordt er in deel vier een vergelijking gemaakt met andere Europese en niet-Europese Landen. Zo wordt de vergelijking met de grondwet van de Verenigde Staten van Amerika erbij gehaald en een vergelijking met Zwitserland en Spanje is hier ook onvermijdbaar. Bijgevolg is het dan ook interessant om de verschillende initiatieven van andere federaties te bestuderen in deze verhandeling.

In het laatste deel worden welgekende bestaande voorstellen besproken, die een opzet vormen voor een alternatief uitgewerkt voorstel. Met dit voorstel wordt er gestreefd naar een oplossing waarbij eender welke partij zich zou kunnen aansluiten. Een 2+2 staatsstructuur, met de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet, zou een eerste doortastende stap zijn in de verbetering van de bevoegdheidsverdelingen. Toch zou men met vooruitstrevende ideeën nog een extra stap kunnen zetten, waarbij de Belgische bevoegdheidsverdeling zijn volledige efficiëntie bereikt.

DANKWOORD

Deze masterthesis is het eindstadion van een vierjarige opleiding die ik heb mogen genieten aan de Universiteit van Hasselt en een zevenjarige opleiding sinds de aanvang aan de Hogeschool PXL. Bij het aanvangen van mijn studies aan de PXL had ik mij persoonlijk nooit kunnen voorstellen om ooit een verhandeling aan een universiteit te zullen indienen, toch is na veel zweeten en zwoegen deze dag eindelijk aangebroken. Natuurlijk heb ik deze stappen niet alleen kunnen verwezenlijken, zo heb ik dit traject afgewerkt met enkele belangrijke mensen in mijn leven. Het is hier dan ook de tijd en plaats om deze mensen te bedanken.

Vooreerst bedank ik vanzelfsprekend mijn ouders. Niet alleen voor de financiële steun maar boven alles voor de kansen die zij mij hebben geboden. Daarnaast voor mijn studies verder te mogen zetten aan de Universiteit van Hasselt waardoor een student vier jaar langer in het huis zou wonen. Alsook voor de geweldige Erasmuservaring in Lissabon die ik zonder hen nooit had kunnen verwezenlijken. Ten slotte moet ik hen ook bedanken voor alle inspanning die zij geleverd hebben voor mij door alle jaren heen. Die jaren waren absoluut niet altijd even gemakkelijk, zodoende dat dit diploma het minste is wat ik zou kunnen terugdoen.

Verder verdienen mijn grootouders ook een zeer bijzondere blijk van waardering. Ze zijn mijn toeverlaat geweest gedurende de afgelopen jaren, mijn grootste supporters, en ik wil hen dan ook bedanken voor alle wijze raad die mij is toebedeeld geweest in goede en slechte dagen.

Alleen al voor haar onvoorwaardelijke steun waarop ik altijd zal kunnen rekenen verdient mijn jonger zusje hier ook een blijk van waardering.

Deze masterproef zou ten slotte niet tot stand zijn gekomen door de uitzonderlijke hulp van professor Jan Theunis. Via deze weg wil ik hem dan ook uitdrukkelijk bedanken voor de kans die me aangeboden is geweest.

Verder rest mij niets anders dan een welgemeende dank u aan iedereen die heeft bijgedragen tot het voltooiën van deze masterscriptie.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Vincent Peeters,

Pretoria, 9 augustus 2022.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	I
DANKWOORD	IV
DEEL 1: INLEIDING	1
1.1. Onderwerp van het onderzoek.....	2
1.2. Probleemstelling.....	4
1.3. Onderzoeksvragen.....	4
1.4. Gehanteerde onderzoeksmethoden	6
1.5. Opbouw van het onderzoek.....	7
DEEL 2: DE INSTABILITEIT VAN HET BELGISCH FEDERALISME.	9
Hoofdstuk 1: De factoren voor de onstabiliteit in de Belgische staatsstructuur	9
1.1. Taalhomogeniteit.....	9
1.2. Taalkundige territorialiteit.....	10
1.3. Multinationaal federalisme	10
1.4. Centrifugale dynamiek, gebaseerd op wantrouwen	12
Hoofdstuk 2: Communautaire rust door de staatshervormingen?	13
2.1. Bipolair federalisme	13
2.2. Politieke asymmetrie.....	15
2.3. Constitutionele asymmetrie.....	16
2.4. De onoplosbare Brusselse kwestie.....	16
2.5. Europese factor	17
2.6. Conclusie	18
DEEL 3: ARTIKEL 35 VAN DE GRONDWET	19
Hoofdstuk 1: Zal artikel 35 ooit tot uitvoering gebracht worden?	19
Hoofdstuk 2: De mogelijkheden en de moeilijkheden.....	21
2.1. De opsomming	21
2.2. Lijst van (exclusieve) federale bevoegdheden.....	23
2.3. De residuaire bevoegdheden voor de deelstaten?.....	25
2.4. Conclusie	28
DEEL 4: DE BELGISCHE FEDERATIE	31
Hoofdstuk 1: Federalisme.....	31
1.1. Ontstaansgeschiedenis	31
1.2. Administratief federalisme	32
1.3. Legislatief federalisme.....	33
Hoofdstuk 2: Confederalisme	33
Hoofdstuk 3: Bevoegdheidsverdeling in het Belgische landschap.....	35

3.1.	Dubbel gelaagd federalisme?.....	36
3.2.	Toegewezen bevoegdheden	36
3.3.	Residuaire bevoegdheden:.....	38
3.4.	Impliciete bevoegdheden	39
Hoofdstuk 4: Aard van de bevoegdheden.....		41
4.1.	Exclusieve materiële bevoegdheden	41
4.2.	Exclusieve territoriale bevoegdheden.....	42
4.3.	Afwijkende technieken	42
Hoofdstuk 5: Gemeenschappen en gewest bevoegdheden.....		45
5.1.	Bevoegdheden van de gemeenschappen	45
5.2.	Bevoegdheden van de Gewesten	45
5.3.	Verschillen tussen deelstaten	45
DEEL 5: BEVOEGDHEIDSVERDELINGEN IN ANDERE FEDERALE STATEN.....		47
Hoofdstuk 1: Landenstudie		49
1.1.	Zwitserland	49
1.1.1.	<i>Fiscale bevoegdheidsverdeling</i>	<i>50</i>
1.2.	Spanje	51
1.2.1.	<i>Fiscale bevoegdheidsverdeling</i>	<i>52</i>
1.3.	De Verenigde Staten van Amerika.....	52
1.3.1.	<i>Fiscale bevoegdheidsverdeling</i>	<i>54</i>
1.3.2.	<i>Bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de corporate income taks</i>	<i>56</i>
1.4.	Conclusie	57
DEEL 6: BESTAANDE VOORSTELLEN		59
1.1.	Proeve van de Grondwet voor Vlaanderen.....	59
1.2.	Het model van Stefan Sottiaux – De Verenigde Staten Van België	60
1.3.	De vier deelstaten van Johan Vande Lanotte	61
1.4.	Philippe Destatte - Un fédéralisme belge basé sur quatre régions	62
1.5.	Voorstel voor de toekomst	62
7.	ALGEMENE CONCLUSIE.....	67
8.	BIBLIOGRAFIE	70
BIJLAGE 1		82
BIJLAGE 2		83
BIJLAGE 3		84

LIJST VAN AFKORTINGEN:

Adv.	Advies
BW	Burgerlijk Wetboek
BWHI	Bijzonder wet tot hervorming van de instellingen
BS	Belgisch Staatsblad
EU	Europese unie
Gw	Grondwet
GwH	Grondwettelijk Hof
KB	Koninklijk besluit
Parl.St.	Parlementair stuk
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Lijst van Bijlage

Bijlage 1

Interview Eresenator Oswald Van Ooteghem

Bijlage 2

Overzicht federale bevoegdheden

Bijlage 3

Overzicht federale staatsstructuren

Bijlage 4

Overzicht voor- en nadelen Artikel 35 Grondwet.

DEEL 1: INLEIDING

1. Van unitaire staat tot een federatie – Sinds de onafhankelijkheid van België in 1831 heeft er zich een gedaanteverwisseling voorgedaan voor het land België. Sinds de jaren '70 zijn er twee nieuwe entiteiten opgericht: de gewesten en gemeenschappen. Zo is het unitaire land, België, gebaseerd op en geëvolueerd tot zes staatshervormingen, bevoegdheden gaan afgeven aan de gemeenschappen en gewesten. Op deze manier werden verscheidene instellingen geregionaliseerd. Het federaliseringsproces is weliswaar niet altijd vlot verlopen en heeft zijn spanningen gekend. Het gevolg van de vele staatshervormingen is de Belgische ontplooiing van unitaire naar federale staat waarmee voorlopig de zesde staatshervorming, gebaseerd op het Vlinderakkoord, de laatste staatshervorming in de staatsrechtelijke evoluties is. Dat er weldra een nieuwe staatshervorming zal plaatsvinden is onmiskenbaar. Het is dan ook maar vanzelfsprekend dat men deze belangrijke materie, die iedereen van ons aangaat, bespreekbaar moet kunnen maken.

De staatsstructuur heeft gedurende de COVID-19 periode nog maar eens een pijnlijke blootstelling van de gebrekkige organisatie moeten ondergaan. De staatshervormingen hebben kennelijk niet direct het resultaat geleverd wat men ervan verwacht had. De gecompliceerde staatsstructuur zorgt er niet enkel voor dat efficiënt besturen een onmogelijkheid is geworden, maar ook dat economische doelen onhaalbaar zullen worden in de toekomst.

2. Heden ten dage is de politieke roep om de Belgische staat te reformeren wederom aanzienlijk. Sommige politieke partijen willen enerzijds verder de weg van "defederalisering" of "regionalisering", andere willen dan weer meer "herfederaliseren" en zijn overtuigd dat een "herboren centralisering" aan de orde is, waarbij bepaalde bevoegdheden dienen terug te keren naar de federale staat (i.e. de meerderheid in de Waalse, Franstalige en Brusselse parlementen). Een passend onderzoek hier is dat van Min Reuchamps,¹ waar men de verschillende opvatting in het federale België mooi op een rij zet.

3. Volgens REUCHAMPS zijn er de unitaristen die strijden voor een eengemaakt België voor al zijn burgers. Een staat waar er een sterke centrale overheid is die veel bevoegdheden heeft en waardoor de autonomie van de deelstaten afneemt. Vervolgens typeren de unionisten zich op bepaalde vlakken wel met de unitaristen, toch erkent men het verschil tussen Vlamingen en Walen. Deze verschillen mogen wel degelijk niet leiden tot meer regionale autonomie. Verder is er sprake van de federalist die uitgaat van het klassieke federalisme, dit zou volgens hem de beste oplossing zijn. Bevoegdheden moeten op de juiste plaats zitten, zowel federaal als regionaal. Tevens is er nog de regionalist die de federale structuur wil behouden maar een eis heeft voor een sterkere regionalisering van de bevoegdheden. Het Vlaamse identiteitsgevoel en een grotere rol voor efficiëntie zijn de kenmerken

¹ M. REUCHAMPS, *L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada: quand les citoyens en parlent*, Brussel, Peter Lang, 2011, 264 p.

die de regionalist typeren. Ten slotte bestaat er de 'independentist' die eigenlijk geen andere oplossing wil dan een onafhankelijk Vlaanderen.

Afgezien van de verschillende soorten opvattingen die REUCHAMPS terecht opmerkt, proberen wij hier ons toch te focussen op hoe men tot een efficiëntere bevoegdheidsverdeling zal kunnen komen. Zal het nodig zijn om na zovele jaren artikel 35 van de Grondwet van stal te halen of kan men deze efficiëntere werking toch bekomen zonder de uitwerking van artikel 35 van de Grondwet?

4. Deze verhandeling probeert zo goed mogelijk een passend antwoord te geven op de verschillende soorten van ideologieën. De profielen in het achterhoofd houden bij het interpreteren van deze verhandeling is dan ook gewenst om een beter geheel te kunnen representeren. Deze scriptie is geen politieke of ideologische redevoering, noch zal het ingaan op de wenselijkheid voor een herfederalisering dan wel een verdere regionalisering. Dit onderzoek stelt slechts vast dat de een politieke stagnatie in het Belgisch publiekrecht voorlopig een groot probleem is.

In dit onderzoek wordt de uitwerking en de gevolgen van artikel 35 van de Grondwet onderzocht. De definitie van dit artikel luidt als volgt: *"De federale overheid is slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen."* Bijgevolg zal de federale overheid enkel toegewezen bevoegdheden kunnen uitvoeren. Ondanks enkele pogingen van de Belgische wetgever, heeft er in het Belgische landschap nog geen omkering van de bevoegdheden plaatsgevonden. Tot op heden bestaat er enkel het artikel dat in de Grondwet is ingeschreven maar nog niet tot uitvoering is gebracht. Tevens volgt er ook een rechtsvergelijking op internationaal gebied om hier eventueel inspiratie uit te putten voor een mogelijke Belgische regeling.

1.1. Onderwerp van het onderzoek

5. *"De federale overheid is slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. De Gemeenschappen of de Gewesten zijn, ieder wat hem betreft, bevoegd voor de overige aangelegenheden onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.*

Overgangsbepaling

De wet bedoeld in het tweede lid bepaalt de dag waarop dit artikel in werking treedt. Deze dag kan niet voorafgaan aan de dag waarop het nieuw in titel III van de Grondwet in te voegen artikel in werking treedt dat de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid bepaalt.²

De grondwetsherziening van 1993 bracht een grondige wijziging van artikel 35 van de Grondwet met zich mee. Dit fameuze artikel werd door de toenmalige regering Dehaene ingevoerd en zou voortaan de federale overheid enkel de bevoegdheid geven voor de materies die haar uitdrukkelijk toegewezen

²Artikel 35 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994.

zijn.³ De restbevoegdheden (residuaire bevoegdheden, die eerder werd besproken) zullen dan aan de deelgebieden toebehoren (artikel 35, lid 2 van de Grondwet).⁴ Het artikel werd vroeger ingeschreven als artikel 25bis van de Grondwet.⁵

6. De reden waarom artikel 35 van de Grondwet tot op heden nog niet tot uitwerking is gekomen, ligt echter aan de overgangsbepaling: deze bepaling treedt pas in werking op de dag die in een communautaire wet bepaald wordt. De dag van inwerkingtreding kan echter pas vastgelegd worden nadat Titel III van de Grondwet de toegewezen bevoegdheden van de federale overheid bepaalt. In Titel III zal een lijst met exclusieve bevoegdheden voor de federale overheid worden ingeschreven. Daarenboven moet een bijzondere meerderheidswet de voorwaarden en de wijze waarop de residuaire bevoegdheden, die door de deelgebieden uitgeoefend worden, vastleggen. De vastlegging is vooralsnog niet aan de orde geweest, met als voornaamste reden dat de Franstaligen dit meer als een fetisj zien dan een oplossing, zo stelt professor Andre Allen vast.⁶

7. Ontstaansgeschiedenis - Voor de vierde staatshervorming van 1993 was er nog geen sprake van artikel 35. Er werd dan ook vooralsnog in de Grondwet niet expliciet bepaald dat de gemeenschappen en de gewesten toegewezen bevoegdheden hadden. Impliciet kon uit de artikelen 38 en 39 van de Grondwet afgeleid worden dat de deelgebieden slechts toegewezen bevoegdheden hadden. De residuaire bevoegdheden behoorden aan de Federale overheid toe.⁷ Naar aanloop van de vierde staatshervorming in 1993 ontstonden er plannen om de residuaire bevoegdheden om te keren.⁸ De federale overheid zou dan een lijst van exclusieve bevoegdheden krijgen en de rest van de bevoegdheden zou dan aan de deelgebieden toebehoren. Dit werd ook in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 8 november 1987 opgenomen.

8. Een echte omwenteling kwam er pas tijdens de vierde staatshervorming van 1993.⁹ Het artikel werd ingeschreven om de steun van de Volksunie aan de vierde staatshervorming te verzekeren.¹⁰ De huidige bepaling van artikel 35 van de Grondwet was een tegemoetkoming aan de eis van de Volksunie voor haar steun aan het Sint-Michielsakkoord. Met de verklaring tot herziening van de Grondwet in 1995 was er de ambitie om de federale bevoegdheden op te lijsten.¹¹ De uitvoering van artikel 35 van Grondwet werd in het vooruitzicht gesteld waardoor het echter bleef bij een ambitie tot uitvoering van artikel 35 van de Grondwet. Zolang deze uitvoering nog op zich laat wachten,

³ A. ALEN, "Een unie met vier deelstaten (opheffing van het onderscheid tussen Gemeenschappen en Gewesten)", *TBP* 2021, nr. 6, 402-404.

⁴ W. PAULI, EN E. PIRONET, "Voormalig voorzitter Grondwettelijk Hof: 'De volgende staatshervorming moet clear-cut zijn'", *Knack* 2020. <https://www.knack.be/nieuws/belgie/voormalig-voorzitter-grondwettelijk-hof-de-volgende-staatshervorming-moet-clear-cut-zijn/article-longread-1681053.html>

⁵ BS 8 mei 1993. Reeds in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1987 was de overdracht van de residuaire bevoegdheden voorzien (BS 9 november 1987). Zie ook het regeerakkoord van 10 mei 1988 dat in de overdracht voorzag in het kader van de derde fase van de staatshervorming. Die werd echter nooit uitgevoerd.

⁶ W. MATHEEUSSEN, "André Alen: 'Franstalige vrees voor grondwetsartikel 35 is fetisj'", *Doorbraak* 2021. <https://doorbraak.be/andre-alen-franstalige-vrees-voor-grondwetsartikel-35-is-fetisj/>

⁷ Artikel 38 van de Grondwet bepaalt dat de Grondwet of de wetten de bevoegdheden van de Gemeenschappen toekennen. Artikel 39 van de Grondwet regelt de bevoegdheidsuitoefening van de Gewesten, dit via een bijzondere meerderheidswet (artikel 4, laatste lid van de Grondwet).

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

⁹ Wijziging aan de Grondwet (art. 25ter) van 5 mei 1993, BS 8 mei 1993.

¹⁰ K. REYBROUCK, "Is de heilige graal uit artikel 35 GW. Een lege kelk?", *Leuven Blog for Public Law*, 11 maart 2020.

¹¹ W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, afl. 8-9, 504.

volgt uit de lezing van de artikelen 35, 38 en 39 van de Grondwet dat de deelstaten enkel toegewezen bevoegdheden uitoefenen en de federale overheid over de residuaire bevoegdheid beschikt.¹²

1.2. Probleemstelling

9. Het spreekt voor zich met welk probleem België de laatste decennia worstelt, het vergt dan ook geen rijkelijk betoog welke problemen zich er voordoen binnen de staatsstructuur. Het kader dat behandeld zal worden zal zich toespitsen op het probleem dat artikel 35 van de grondwet momenteel met zich meebrengt; bijgevolg komen de problemen in verband met de bevoegdheden aan bod.

Het behoeft onzes inziens geen betoog dat het onderzoek naar een goede staatsstructuur die efficiënt, eenvoudig en doeltreffend werkt een absolute meerwaarde biedt. Dit onderzoek is zowel op theoretisch als op praktisch gebied relevant. De bestudering van de recente wetgeving, rechtspraak en rechtsleer evenals de toetsing van het wetgevend kader aan de grondwet, dragen bij tot de opbouw van een theoretisch kader met betrekking tot de staatsstructuur. Daarnaast heeft het onderzoek een erg belangrijke praktische relevantie. Op basis van de evaluatie van het Belgisch model in verband met de staatsstructuur en de vergelijking van de wijze met andere landen levert dit onderzoek een bijdrage tot de optimalisering van de structuur. Beleidsmakers kunnen uit dit onderzoek immers inspiratie putten om België terug op de rails te krijgen en dit vervolgens op een efficiënte en rechtsgeldige wijze te organiseren.

Gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek is het onmogelijk om een compleet beeld te schetsen van de volledige Belgische geschiedenis en zijn hervormingen. Bijgevolg heb ik ervoor geopteerd om de nadruk te leggen op de belangrijkste kenmerken van de staatshervormingen, dit om een overzichtelijke analyse te geven en vervolgens hierbij het grootste gewicht in de toekomstige hervormingen te steken.

Een volledige analyse van federaal België in vergelijking met andere federale landen in de wereld, behorend tot verschillende continenten met onderscheiden interpretaties, betreft een zeer mooie onderzoeksvraag. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek, is dit niet haalbaar. Bijgevolg zal ik mij in dit onderzoek enkel op een summiere toelagen op de vergelijking tussen de Belgische staatsstructuur enerzijds en de Duitse, Spaanse en Amerikaanse structuur anderzijds. De initiatieven van andere landen vallen bijgevolg buiten het bestek van ons onderzoek.

1.3. Onderzoeksvragen

10. De centrale onderzoeksvraag is de volgende: "Is artikel 35 van de Grondwet de heilige graal van de grondwet: een oplossing voor de Belgische democratie of een monster van Lochness? Kan Artikel 35 van de Grondwet een meerwaarde bieden aan Belgische democratie? Voor sommigen is Artikel 35 Gw. nog steeds een taboe en zal dit artikel alleen het verdere verval van België inzetten naar meer confederalisme en uiteindelijk het uiteenvallen van de staat. In deze context zou dit artikel dan toch een vorm van het monster van Lochness kunnen aannemen. Anderzijds gaan er ook veel

¹² K. REYBROUCK, "De classificatie van de federale bevoegdheden: residuaire, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd?", *TBP* 2020, nr. 4, 186-200

stemmen op om dit artikel in te voeren voor de Belgische staat juist vooruit te helpen en van de afgrond te redden. Iedereen is alvast van mening dat er niet veel opties meer zijn om uit deze probleemsituatie te geraken. Maar de grote hamvraag die rest is: "Zal artikel 35 Gw. de heilige graal zijn die verlossing brengt of zal het eerder giftig zijn en zorgen voor het uiteenvallen van België?"

11. Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt eerst een antwoord geformuleerd op de volgende subonderzoeksvragen:

1°: Hoe is de bevoegdheidsverdeling tot stand gekomen?

2°: Hoe wordt de bevoegdheidsverdeling nu georganiseerd?

3°: Bereikt deze bevoegdheidsverdeling haar doelstelling?

4°: Welke initiatieven tot hervormingen zijn er recent ondernomen?

5°: Hoe wordt de bevoegdheidsverdeling in andere landen geregeld?

6°: Hoe zou een toekomstig model er moeten uitzien dat haar doelstellingen realiseert?

7°: Welke oplossing geniet de voorkeur vanuit rechtsvergelijkend perspectief?

Om een antwoord op onze centrale onderzoeksvraag te kunnen formuleren, dienen verschillende subonderzoeksvragen gesteld te worden. In wat volgt worden deze subonderzoeksvragen besproken en wordt er aangegeven welk type onderzoeksvraag het betreft.

1. Hoe is de bevoegdheidsverdeling tot stand gekomen?

In de eerste plaats dringt zich de vraag op hoe de bevoegdheidsverdeling tot stand is gekomen en met welke reden deze vandaag zo georganiseerd wordt. Aan de hand van een beschrijvend onderzoek bespreek ik de precieze totstandkoming doorheen de geschiedenis van de staatsstructuur. Ik bestudeer meer bepaald het wettelijk kader en de grote kenmerken en redeneringen achter elke staatshervorming.

2. Hoe wordt de bevoegdheidsverdeling nu georganiseerd?

Vervolgens onderzoek ik hoe de bevoegdheidsverdeling is georganiseerd op dit moment. De meer dan ingewikkelde organisatie zal het uitgangspunt worden om een basis te creëren.

3. Bereikt deze bevoegdheidsverdeling haar doelstelling?

Daarnaast onderzoek ik of de doelstelling op dit moment behaald worden. Op basis van een evaluerende analyse ga ik na welke voor- en nadelen er verbonden zijn aan de huidige staatsstructuur. Hierbij staat de vraag centraal welke eventuele voordelen er zijn ten opzichte van de nadelen die zich er momenteel bevinden.

4. Welke initiatieven tot hervormingen zijn er recent ondernomen?

Verder zal ik mij focussen op de initiatieven die er ondertussen zijn genomen om de staatsstructuur te verbeteren. Door een evaluerende analyse ga ik na welke voordelen en verbeteringen het initiatief zou kunnen brengen. Ook zal ik een grondig onderzoek voeren waar het initiatief naar mijns inziens nog kan verbeteren en als het initiatief haalbaar zal zijn in de toekomst.

5: hoe wordt de bevoegdheidsverdeling in andere landen geregeld?

Ik bestudeer eveneens de staatsstructuren in het buitenland. Aan de hand van een rechtsvergelijkend onderzoek neem ik op Europees vlak Spanje en Zwitserland kort onder de loep, waarna ik ook aandacht zal besteden aan de werking in de Verenigde Staten Van Amerika.

6. Hoe zou een toekomstig model er moeten uitzien dat haar doelstellingen realiseert?

Om deze vraag te onderzoeken, bekijk ik op welke wijze de staatsstructuur in België verbeterd kan worden, opdat de doelstelling worden bereikt. Ik formuleer hiertoe enkele aanbevelingen.

7: Welke oplossing geniet de voorkeur vanuit rechtsvergelijkend perspectief?

Door het rechtsvergelijkend onderzoek worden hier bestaande en eventuele toekomstige voorstellen besproken.

1.4. Gehanteerde onderzoeksmethoden

12. Het onderzoek dat wordt gevoerd, is een monodisciplinair onderzoek. Hiervoor worden zowel de Belgische rechtspraak en rechtsleer, als de Europees- en internationaalrechtelijke wetgeving en rechtsleer geanalyseerd. Het onderzoek is tevens aanbevelend. Het doel van het onderzoek bestaat erin om tot een eigen voorstel te komen voor de bevoegdheidsproblemen heden ten dage. Het uiteindelijke doel bestaat erin om tot een toekomstvisie te komen die inspiratie kan bieden aan de Belgische wetgever. Er wordt geconcludeerd welke oplossing de voorkeur geniet vanuit rechtsvergelijkend perspectief. Dit wordt eveneens bekeken in het licht van de bestaande verwachtingen. Zo kan, voor eens en voor altijd, de rechtsonzekerheid die door de lacune in de wetgeving is ontstaan, worden weggewerkt.

13. Om tot een gefundeerd antwoord te komen op onze centrale onderzoeksvraag, pas ik een interdisciplinaire onderzoeksmethode toe. Dit betekent dat ik niet alleen het rechtswetenschappelijk kader bekijk, maar eveneens aandacht besteed aan andere aspecten, zoals het maatschappelijk effect dat de regelgevingen teweegbrengt.

De eerste subonderzoeksvraag met betrekking tot hoe de bevoegdheidsverdeling tot stand gekomen is, beantwoord ik op basis van wetgeving en rechtsleer. Aangezien ik hiervoor een beschrijvend onderzoek voer, ga ik de verschillende wetgevende documenten en de doctrine die beschikbaar zijn betreffende de staatshervormingen, interpreteren.

Vervolgens bestudeer ik de onderzoeksvraag "Hoe wordt de bevoegdheidsverdeling nu georganiseerd?" op basis van wetgeving en rechtsleer. Aangezien ik hiervoor een beschrijvend onderzoek voer, ga ik de verschillende wetgevende documenten en de doctrine die beschikbaar zijn betreffende de staatshervormingen, interpreteren.

Om een antwoord te kunnen formuleren op onze derde subonderzoeksvraag, namelijk of deze bevoegdheidsverdeling haar doelstelling bereikt, hanteer ik eveneens een evaluerende onderzoeksmethode. Hiervoor maak ik gebruik van interne evaluatiecriteria. Ik verifieer immers of

de staatsstructuur en de bevoegdheidsverdelingen verenigbaar zijn met zijn doelstelling die men zou moeten bereiken. Ik hanteer hierbij Belgische rechtspraak en rechtsleer.

Daarna voer ik een extern rechtsvergelijkend onderzoek uit. Ik bestudeer namelijk het model dat zich in Zwitserland voordoet alsook het Spaanse en het model van de Verenigde Staten van Amerika. Ik voer dit rechtsvergelijkend onderzoek om te kunnen nagaan op welk vlak het Belgische initiatief eventueel verbeterd kan worden. Ik koos enerzijds voor deze landen, aangezien het rechtstelsel en de maatschappij in zeer nauw verband aansluiten bij het Belgische. Anderzijds is de vergelijking met de Verenigde Staten van Amerika is interessant, aangezien zij een compleet andere cultuur kennen dan België, en dus ook een andere benadering met betrekking tot de staatsstructuur voorleggen. Het rechtsvergelijkend onderzoek draagt bij tot het aanbevelend onderzoek, aangezien door de vergelijking kan worden geanalyseerd wat de gelijkenissen en verschillen zijn en hoe een Belgische wet omtrent bevoegdheidsverdeling uiteindelijk zou moeten worden. Enerzijds wordt onderzocht hoe een de verdeling van bevoegdheden in andere landen is geregeld en anderzijds wordt bestudeerd hoe landen deze bevoegdheden tot uitvoering brengen en wat hier de nadelen en voordelen van zijn.

Daarnaast zal ik aan de hand van de onderzoeksvraag over welke initiatieven er recent genomen worden en welke voorstellen partijen naar voor schuiven een evaluerend onderzoek voeren. Ik voer dit onderzoek om na te gaan welke initiatieven haalbaar zijn en welke niet. Deze voorstellen kunnen misschien een basis vormen voor de verdere uitwerking in het laatste deel.

Ten slotte bekijk ik in welke mate de Belgische staatsstructuur eventueel verbeterd kan worden. In het licht van deze aanbevelende onderzoeksvraag hanteer ik zowel interne criteria, namelijk het evenwicht tussen de gemeenschappen en gewesten, als externe criteria, namelijk de maximale verwezenlijking van haar doelstelling.

1.5. Opbouw van het onderzoek

14. Het onderzoek start met het definiëren van artikel 35 van de Grondwet. Voor het onderzoek is het namelijk van uiterst belang dat er duidelijkheid wordt gevormd voor het verdere verloop van deze masterthesis.

Vervolgens wordt de geschiedenis kort aangehaald, die wij nodig hebben om een concreter beeld te vormen van de Belgische evolutie in het staatsrecht. Ook de verschillende staatsvormingen die doorheen de jaren zijn afgerond, zijn van groot belang. Op die manier kan worden onderzocht welke initiatieven de Belgische wetgever al heeft ondernomen en welke mogelijkheden er zijn om tot een toekomstige vernieuwing te komen omtrent de bevoegdheidsverdeling. Tevens wordt onderzocht of er eventueel ook nog andere mogelijkheden zijn, los van de initiatieven die de wetgever al heeft genomen.

Verder wordt de huidige bevoegdheidssituatie even onder de loep genomen. Hierbij wordt telkens onderzocht welke verschillende soorten bevoegdheden er zijn en wat de gevolgen hiervan zijn.

Daaropvolgend wordt het rechtsvergelijkend deel besproken. Doel van dit deel is om te analyseren hoe de bevoegdheidsverdeling in andere landen wordt geregeld. Dit kan een inspiratiebron zijn voor een eventuele vernieuwing in het toekomstige nieuwe Belgische landschap.

Eenmaal duidelijk is dat de Belgische bevoegdheidsverdeling zijn gebreken vertoont, wordt onderzocht hoe de bevoegdheidsverdeling in overeenstemming kan worden gebracht tot op het punt waar men zijn efficiëntie zal kunnen bereiken. Er wordt, op basis van de interne en externe rechtsvergelijking, een afweging gemaakt met betrekking tot de mogelijkheden die de Belgische wetgever heeft.

DEEL 2: DE INSTABILITEIT VAN HET BELGISCH FEDERALISME.

15. Het spreekt voor zich met welke problemen België de laatste decennia worstelt, het vergt dan ook geen rijkelijk betoog welke complicaties zich er voordoen binnen de staatsstructuur. Het kader dat behandeld zal worden in deel 1 zal zich toespitsen op de tot stand komen van het Belgisch federalisme doorheen de geschiedenis. Aanvullend worden factoren onderzocht die aan de basis van het probleem kunnen liggen.

Hoofdstuk 1: De factoren voor de onstabiele in de Belgische staatsstructuur

1.1. Taalhomogeniteit

16. De declaratie van de Belgische onafhankelijkheid op 4 oktober 1830 was een direct gevolg van enerzijds de Franse Revolutie van 1789 die een einde maakte aan het *ancien régime*¹³ en anderzijds de Nederlandse periode, waarbij het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden dienst deed als bufferstaat tussen Frankrijk en Pruisen, onder het bewind van Willem I.¹⁴ In 1830 verenigden de katholieken en de liberalen, de twee grote Belgische politieke partijen, zich om af te scheiden van het autoritaire noorden.¹⁵ Vervolgens werd de Belgische grondwet op 7 februari 1831 afgekondigd.¹⁶ Dat de Grondwet vooruitstrevend was voor deze tijd, kunnen we tot op heden nog steeds beamen. Het liberale gedachten goed kreeg een prominente plaats in de Grondwet, zo werden de rechten en vrijheden, de beperking van de koninklijke macht, vrijheid der talen en de scheiding der machten (*trias politica leer*) in de Grondwet opgenomen.¹⁷ Hoezeer de kersverse Grondwet modern en geavanceerd beschouwd werd, mag men het conservatief karakter ook niet uit het oog verliezen. De grondwetgevers waren bovenal Franstalige, conservatieve bourgeoisie die geen verlangen meer hadden naar de tijd onder Willem I en zijn doorgedreven taalpolitiek.¹⁸ Zo werd in artikel 23 van de Grondwet het volgende ingevoerd: "*Het gebruik der in België gesproken talen is vrij; het kan slechts bij de wet geregeld worden en alleen voor de handelingen van de openbare overheid en voor de gerechtszaken*".¹⁹ Het artikel aangaande de vrijheid der talen was een gevolg van het dwingend taalbeleid van de Fransen en de Nederlanders dat vroeger gevoerd werd.²⁰ In theorie was dit zeer vooruitstrevend en progressief – in tegenstelling tot de Franse Grondwet waar het Frans als enige officiële taal wordt beschouwd. Doch was de praktijk in België van een andere realiteit. Zo was het Frans de enige officiële taal. De decreten die door het Nationaal Congres uitgevaardigd werden, hadden enkel een officiële waarde in het Frans, de Nederlandstalige vertaling was slechts een officieuze vertaling en het Vlaams werd hierdoor zelfs bestempeld als achterhaald. Het duurde echter

¹³ X, *Knack Wereldgeschiedenis deel 5: 2^{de} helft 18^{de} eeuw en 19^{de} eeuw*, Roeselare, Roularta Books NV, 2004, 47.

¹⁴ E. WITTE, A. MEYNEN en D. LUYTEN, *Politieke geschiedenis van België, van 1830 tot heden*, Antwerpen, Manteau, 2016, 13-18.

¹⁵ M. LEROY, *De la Belgique unitaire à l'état fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 7.

¹⁶ J. CRAEYBECKX en E. WITTE, *Politieke geschiedenis van België sinds 1870*, Antwerpen, Standaard uitgeverij, 1981, 9.

¹⁷ S. VOET, "Artikel 35 van de Grondwet" in A. FRANÇOIS, S. SMIS en K. VAN LAETHEM (eds.), *Juridische Meesterwerken Vrije Universiteit Brussel 2010-2011*, Gent, Larcier, 2012, (221) 233.

¹⁸ G. MARTYN MMV en R. OPSOMMER, *Geschiedenis van de politiek en van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2008, 244.

¹⁹ Artikel 23 Grondwet van 7 februari 1831, BS 7 februari 1831.

²⁰ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 20.

tot 1967 vooraleer de Grondwet ook in het Nederlands werd gestemd door het parlement.²¹ Dat de taalvrijheid geen zuivere taalvrijheid was, is ook op te merken aan het aantal rechtszaken die te maken hadden met de taalvrijheid. Zo had men de zaken Sleenckx (1844)²², Karsman (1863)²³ en de zaak Josson (1892) aan de Brusselse balie.²⁴

17. Het duurt uiteindelijk tot 1872 wanneer Volksvertegenwoordiger Edward Coremans een wetsvoorstel indient dat het gebruik van het Nederlands in strafzaken als proceduretaal oplegt in alle Vlaamse provincies en in de arrondissementen van Leuven en Brussel.²⁵ Daaropvolgend kwam er in 1873 de eerste taalwet betreffende het gebruik van het Nederlands in het strafrecht.²⁶ Naderhand volgden steeds meer wetten die tegemoet kwamen aan de Nederlandstalige eisen.²⁷

1.2. Taalkundige territorialiteit

18. Homogeniteit qua taal is één van de belangrijkste factoren voor een stabiele federatie, men ziet dat landen met een gemeenschappelijke landsstaal het vaak veel beter doen qua cohesie. Taal is een verbindingsfactor die voor meer identiteit en samenhang zorgt.²⁸ Dat blijkt verder uit de taalkundige spanningen die zich voordoen in Canada en België, en waar Zwitserland veel minder mee te maken heeft gehad.²⁹ Als gevolg van de kantonale autonomie heeft Zwitserland onmiddellijk het taalkundige territorialiteitsprincipe gehanteerd, wat eruit bestaat dat er een geheel is van dwingende regels. Deze dwingende regels gelden binnen de grenzen van een territorium en reguleren het taalgebruik in de openbare communicatie.³⁰ Maar ook moet dit principe gerechtvaardigd worden, en dat is mogelijk op basis van: (1) het zorgt voor het behoud van de taalkundige diversiteit tegen de imperialistische tendens van de machtigste talen, (2) de taalkundige territorialiteit draagt bij aan de sociale cohesie, (3) het verzekert de taalkundige vrede.³¹

1.3. Multinationaal federalisme

19. Hoewel er door de jaren heen naar meer stabiliteit is gezocht voor de Belgische staat, is er toch altijd een onderscheid gebleven tussen de Nederlandstaligen en de Franstaligen. België is ontstaan als eenheidsstaat en heeft ook hier lange tijd aan vast gehouden omdat de andere Europese

²¹ Herziening van de Grondwet 10 april 1967, *Belgisch staatsblad*, 3 mei 1967.

²² Rb. Brussel 27 juli 1844, *Belgique judiciaire*, 1844, 1168.

²³ Brussel 31 oktober 1863, *Belgique judiciaire*, 1864, 81, noot Albéric Allard. Zie: A. PRAYON-VAN ZUYLEN, *De Belgische taalwetten*, Gent, 1892, 197 e.v.; H. BORGINON, 'Het gebruik der talen voor onze gerechtshoven en rechtbanken', *Rechtskundig tijdschrift*, 1925, 29; P. FREDERICQ, *Schets eener geschiedenis van de Vlaamsche Beweging*, I, Gent, 1906, 98 e.v.

²⁴ Tuchtraad 13 juli 1889 en 9 november 1889, Brussel 31 december 1890, *Pasicisie*, 1891, II, 135; Cass 3 mei 1892, *Pasicisie*, 1892, I, 239, advies procureur generaal Mesdach de ter Kiele.

²⁵ Wetsvoorstel Coremans, *Parlementaire handelingen*, kamer, 13 april 1872, 825-826, *Pasinomie*, 1873, 268, voetnoot I.

²⁶ Loi 17 aout 1873 sur l'emploi de la langue flamande en matière répressive, *Pasinomie*, 1973, 268 en *Belgisch staatsblad*, 26 augustus 1873. Zie: J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen, 2003, 163 e.v.; J.SAUTOIS, 'La Région de Bruxelles-Capital. Chronique de la naissance d'une région a part', *Administration publique (trimestriel)*, 2014, 116.

²⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 23

²⁸ J. ERK, 'Austria: A Federation without Federalism', *Publius: The Journal of Federalism* 2004, 2

²⁹ P. PARIJS, *Belgium; een utopie voor onze tijd*, Kalmthout, Pelckmans, 64.

³⁰ *Ibid.*, 59.

³¹ *Ibid.*, 62-63.

mogendheden ook dergelijke staatsorganisaties hadden. Een unitaire staat maakt een sterkere controle mogelijk. De Grondwet beschreef België als een eenheidsstaat met een piramidale structuur.³² Dat de unitaire staat zich moest vervellen naar een federale staat bleek al het geval in 1912, waarin Jules Destrée bezorgdheid uitte aan Koning Albert I. In zijn brief aan de koning schreef hij zijn meest fameuze zin: "*J'entends par là que la Belgique est un État politique, assez artificiellement composé, mais qu'elle n'est pas une nationalité, Vous réglez sur deux peuples. Il y a en Belgique, des Wallons et des Flamands; il n'y a pas de Belges.*"³³ Destrée was ervan overtuigd dat de Vlaamse beweging te ver zou gaan en hierdoor een bedreiging zou vormen voor Wallonië zelf. Naar inziens van Destrée zou Wallonië zijn onafhankelijkheid moeten uitroepen om zich te kunnen beschermen tegen de oprukkende Nederlandstaligen.

20. Ontstaan Vlaamse beweging - De Vlaamse beweging kent zijn kiemen tijdens de Eerste Wereldoorlog, waar de Vlaamse jongens, de infanteristen, het gewone volk waren. De bevelhebbers met officieren en onderofficieren bestonden merendeel uit Franstaligen. Alle bevelen werden in het Frans gegeven en waren niet te begrijpen voor de Vlaamse soldaten die weinig of geen onderwijs achter de rug hadden. Dit had desastreuze gevolgen: bevelen werden niet of nauwelijks begrepen met als gevolg dat er chaos heerste op het slagveld. Duizenden Vlaamse soldaten lieten het leven en diegenen die na 1918 overleefden kwamen totaal gedesillusioneerd thuis. Deze Vlaamse overlevende soldaten kwamen terug met een wrok tegen de overheersing van de Franstalige bourgeoisie, waardoor een Vlaams politiek bewustzijn ontstond. Hieruit kan men deels vaststellen dat de eerste Vlaamse nationalistenvormingen ontstaan zijn uit de ellende van de eerste wereldoorlog.

21. De frontpartij was geboren en haalde bij de eerste verkiezingen van 1919 een bescheiden succes. Deze partij groeide gestaag en in 1929 hadden ze al een aanzienlijke kracht gewonnen, onder meer door de verdienste van Cyriel Verschaeve die niet machteloos kon toekijken hoe de Vlaamse jongeren tijdens de Eerste Wereldoorlog werden afgeslacht.

Tijdens de jaren '30 versplinterde deze partij en ontsproten er 3 bewegingen. De partij onder leiding van Staf De Clerq het zogenaamde VNV, het Verdinaso van Joris Van Severen en de Devlag van Jef Van de Wiele.³⁴

22. De collaboratie was geboren, alsook naar het feit dat Leopold III op 19 november 1940 en prinses Marie-José een gemoedelijk onderhoud hebben met de toenmalige leider van Duitsland deed een impliciete goedkeuring uitschijnen.

23. Koningskwestie - Het feitelijke federaliseringsproces kent zijn aanvang pas na de Tweede Wereldoorlog. Waarbij de Koningskwestie en de eenheidswet een grote rol hebben gespeeld. In 1951 gaf de koningskwestie andermaal weer wat Jules Destrée 40 jaar eerder beweerde. Er kwam een volksraadpleging op 12 maart 1950 waarbij de uitslag verdeeld was tussen de twee Gemeenschappen

³² S. VOET, "Artikel 35 van de Grondwet" in A. FRANÇOIS, S. SMIS en K. VAN LAETHEM (eds.), *Juridische Meesterwerken Vrije Universiteit Brussel 2010-2011*, Gent, Larcier, 2012, (221) 233.

³³ JULES DESTREE, "Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre", *Revue de Belgique*, 15 août 1912.

³⁴ J. TRIGG, *Oostfronters, Hitlers SS-Legioen Vlaanderen*, Antwerpen, Manteau, 2014, 9-13.

van het land. 2.933.382 stemden voor Leopolds terugkeer (57,68%) en 2.151.881 tegen (42,32%).³⁵ In Vlaanderen stemde de meerderheid voor de terugkeer in alle provincies waarbij Wallonië in de meeste provincies tegen stemde, uiteindelijk heeft Leopold III troonsafstand gedaan. Het probleem met betrekking tot de Koningskwestie was niet zozeer de polemiek rond de koning zelf, maar wel dat een Vlaamse meerderheid de duimen moest leggen bij het standpunt van een Waalse minderheid.³⁶

24. Eenheidswet - Daaropvolgend heeft de eenheidswet in de jaren 60 voor een andere grote tegenstelling gezorgd tussen Vlamingen en Walen. De wet noemt voluit "De wet voor de economische expansie, de sociale vooruitgang en het financieel herstel" en werd op initiatief van de regering Eyskens III gepresenteerd. De wet beoogde een verhoging van de fiscale druk, besparingen op onderwijs en landsverdediging en meer controle op werkloosheidsuitkeringen en de pensioenen voor bepaalde ambtenaren".³⁷ De inhoud kon op forse oppositie rekenen van onder meer André Renard, die ook een niet onbelangrijke rol speelde in het Waalse verzet tegen de terugkeer van Leopold III op de Belgische troon. Dat de Waalse economie gedurende de vier volle weken zo goed als stillag mocht niet baten want op 13 januari 1961 werd de wet toch gestemd en goedgekeurd in het parlement. Een overwinning voor de Vlamingen, maar het legde de sociaaleconomische verscheidenheid tussen Vlaanderen en Wallonië wederom bloot. Zo verlangde Wallonië onder leiding van André Renard naar meer economische autonomie.³⁸

1.4. Centrifugale dynamiek, gebaseerd op wantrouwen

25. Verschillende nieuwe partijen kwamen op het toneel in de nasleep van de eenheidswet. Zo werden de traditionele partijen in begin jaren zestig geconfronteerd met steeds populairdere communautaire gerichte partijen. Vooral het opkomende Vlaams Nationalisme baarde CVP/PSC kopzorgen, en aan de andere kant van het land had de socialistische partij vooral af te rekenen met de Waalse oppositie "Le Mouvement Populaire Wallon".³⁹ Zo kunnen we tachtig jaar later vaststellen dat de bekommernis van de traditionele partijen volledig terecht was, aangezien deze vandaag zo goed als weggeveegd zijn in het politieke landschap. Ter illustratie het voorbeeld van de CVP (CD&V) die bij de verkiezingen van 23 mei 1965 nog 34,5% behaalde, moet het in 2019 doen met een schrale 8,89%.⁴⁰

26. Door deze groeiende divergentie tussen Vlaanderen en Wallonië werd de druk op een grondige staatsvorming alsmaar groter, ook naar aanleiding van de betoging van de Vlaamse studenten om de splitsing van de Leuvense universiteit maakte een politiek optreden onafwendbaar.⁴¹ De Walen waren geschokt door dergelijke acties van de Vlaamse studenten en na de verkiezingen van 1968 was een structurele ingreep onvermijdelijk.⁴² Toch bleef het wachten tot 1970 op een eerste

³⁵ *Parl.St.Kamer 1949-40*, nr. 316.

³⁶ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Morsel, Intersentie, 2021, 119.

³⁷ J. VANDE LANOTTE EN G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 45.

³⁸ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Morsel, Intersentie, 2021, 220.

³⁹ J. VANDE LANOTTE EN G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 46.

⁴⁰ Zie: http://www.ibzdgip.fgov.be/result/nl/result_party.php?party_id=729&startdate=1961-03-26&enddate=2003-05-18&vt=CK&ko_type=KO_RK&ko=263

⁴¹ G. MARTYN MMV EN R. OPSOMMER, *Geschiedenis van de politiek en van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2008, 304.

⁴² A. VAN MENSEL, *Belgische federatie: het labyrinth van Daedalus*, Gent, Mys en Breesch uitgevers, 1996, 4.

staats hervorming. De staats hervorming van 1970 was een rechtstreekse uitloper van de studentenprotesten van 1968 die leidde tot de splitsing binnen de Leuvense en Brusselse universiteit in een Nederlandstalige en een Franstalige afdeling.^{43 44} Eerste minister Eyskens verklaarde zo op 18 februari 1970: "*La Belgique de papa a vécu – de unitaire staat is België door de gebeurtenissen achterhaald.*"^{45, 46}

Hoofdstuk 2: Communautaire rust door de staats hervormingen?

2.1. Bipolair federalisme

27. Bipolariteit heeft doorheen de Belgische geschiedenis altijd een grote factor gespeeld, was het nu negatief of positief. Al in 1938 heeft het Studiecentrum tot de Hervormingen van de staat zich al uitgesproken over verschillende precaire situaties, zoals de politieke grenzen laten samenvallen met de taalgrenzen, en "*Dat een Belgisch federalisme, gebaseerd op dualisme, zou uitlopen op separatisme en dood.*"⁴⁷ Toch lag de bipolariteit in de samenleving aan de grondslag van een herfederalisering van de staatsstructuur wat in zekere mate absoluut nodig was, maar wat aan de andere kant een fragmentering met zich mee gebracht heeft. Politieke partijen zijn gesplitst in regionale partijen en vinden soms moeilijk dezelfde ideologische raakpunten binnen hun familie.⁴⁸

28. De staats hervorming van 1970 - De eerste staats hervorming vond plaats in 1970, wat de hervorming van de nationale instellingen betekende. Deze staats hervorming voorzag in de oprichting van drie cultuurgemeenschappen: de Nederlandstalige, de Franstalige en de Duitstalige. De cultuurgemeenschappen beschikten elk over een Raad, bevoegd voor culturele aangelegenheden met decretale bevoegdheid.⁴⁹ De Grondwetgever bepaalde van meet af aan dat de decreten "kracht van wet" hadden, zo kwamen ze tegemoet aan de nood voor een Vlaamse autonomie-aspiratie. Evenzeer werd het bestaan van de drie Gewesten in de Grondwet ingeschreven,⁵⁰ wat een tegemoetkoming was voor de Waalse economische autonomie.⁵¹

29. De staats hervorming van 1980 - Tien jaar na de eerste staats hervorming vond er onder Wilfried Martens een tweede staats hervorming plaats. Na een woelige periode voorafgaand 1980 met talrijke problemen zoals het Egmontpact en het Stuyvenbergakkoord, viel de regering-Tindemans wat resulteerde in een tweede staats hervorming.

⁴³ [Http://www.kuleuven.be/overons/geschiedenis.html](http://www.kuleuven.be/overons/geschiedenis.html) en <http://www.vub.ac.be/home/historiek.html>

⁴⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 47.

⁴⁵ A. ALEN en J. DUJARDIN, *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 19.

⁴⁶ *La Belgique de papa* (soms ook *La Belgique à papa*) is een term uit de Belgische politiek en verwijst naar de periode van het unitaire, door een Franssprekende elite beheerste België. Impliciet bedoelt men er ook de achterstelling van de Vlamingen en de Nederlandse taal in België mee.

⁴⁷ Studiecentrum tot Hervorming van den Staat, *de Hervorming van den staat*, 1938, 333; ook geciteerd in A. ALEN, "Het Belgische federalisme", *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 173-174.

⁴⁸ B. BRINCKMAN, "Manke relatie tussen Open VLD en MR verpest verjaardagsfeestje", *De Standaard* 2021. https://www.standaard.be/cnt/dmf20211021_97852315 (consulatie 20 april)

⁴⁹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 220.

⁵⁰ Oud art. 107quater GW.; Zo werd het Vlaams gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest ingeschreven.

⁵¹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 220.

Naast een herziening van de Grondwet, werden in 1980 de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen⁵² en de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen aangenomen.⁵³ Hiernaast werd ook nog de verdere uitwerking van de reeds in 1970 ingeschreven gewesten gerealiseerd. Het Vlaamse en Waalse gewest werd uitgebouwd. "Brussel werd tijdelijk in de koelkast gestopt om de vereiste meerderheid te vinden".⁵⁴ Tot slot werd ook het Arbitragehof opgericht in deze staatshervorming.⁵⁵

30. De staatshervorming van 1988 - Het grote doel van deze derde staatshervorming was om deze af te werken in drie fasen.⁵⁶ De eerste fase bestond uit de uitbreiding van de bevoegdheden. De bevoegdheden werden aanzienlijk verruimd, zo werden de gemeenschappen zo goed als volledig bevoegd voor onderwijs. Ook werden de Vlaamse en de Franstalige Gemeenschap bevoegd om verdragen af te sluiten. In deze fase werd er ook een oplossing voor Brussel gevonden. Brussel werd beperkt tot 19 gemeenten, maar het gewest kreeg nagenoeg dezelfde bevoegdheden als de andere gewesten. Hun wetgevende akten worden ordonnanties genoemd.⁵⁷ Vervolgens werd de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten ook goedgekeurd.⁵⁸ Ten slotte is men er niet in geslaagd om de Kamer en Senaat te hervormen, in tegenstelling tot de faciliteiten die vanaf 1988 werden gebetonneerd.⁵⁹

31. De staatshervorming van 1991-1993 - De vierde staatshervorming (Sint-Michielsakkoord) en de laatste staatshervorming, waarvan het proces begon in 1970, zorgde voor een totale uitbouw van België als volwaardig federale staat.⁶⁰ Dit bracht fundamentele wijzingen met zich mee aan de organisatie, de werking van de instellingen van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.⁶¹ De raden van de gemeenschappen en gewesten werden vanaf deze hervorming rechtstreeks verkozen.

32. De staatshervorming van 2001 - De vijfde staatshervorming (Lambermontakkoord – Lombardakkoord) bracht vooral bijkomende bevoegdheidsoverdrachten.⁶² De gewesten kregen meer bevoegdheden en de financiering van de gemeenschappen en gewesten werd opnieuw hervormd. De Brusselse instellingen werden hier gewijzigd en brachten voornamelijk wijzingen met zich mee tot het functioneren en samenstellen van de instellingen.⁶³

⁵² BS 15 augustus 1980.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Morsel, Intersentia, 2021, 221.

⁵⁵ In 2007 (grondwetsherziening van 7 mei 2007, BS 8 mei 2007) werd het Arbitragehof omgedoopt tot Grondwettelijk Hof. Reden was dat door de uitbreiding van de bevoegdheden van het Arbitragehof het steeds meer op een volwaardig grondwettelijk hof begon te lijken. Men is deze evolutie tegemoet gekomen door het Arbitragehof om te dopen tot Grondwettelijk Hof.

⁵⁶ S. Voet, "Artikel 35 van de Grondwet" in A. François, S. Smis en K. Van Laethem (eds.), *Juridische Meesterwerken Vrije Universiteit Brussel 2010-2011*, Gent, Larcier, 2012, (221) 236.

⁵⁷ https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staats/derde_en_vierde_staats_hervorming

⁵⁸ Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, BS 11 juni 2008.

⁵⁹ Artikel 129, §2 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994.

⁶⁰ A. VAN MENSEL, *Belgische federatie, het labyrinth van Daedalus*, Gent, Mys en Breesch uitgevers, 1996, 7.

⁶¹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Morsel, Intersentia, 2021, 222.

⁶² https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staats/vijfde_staats_hervorming

⁶³ <https://www.senate.be/www/webdriver?MIval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=2&NR=740&VOLG NR=1&LANG=nl>

33. De staatshervorming van 2012-2014 - De voorlopige laatste staatshervorming (Vlinderakkoord) kwam tot stand na een lange politieke crisis. Ditmaal waren de Vlamingen vragende partij voor een doorgedreven hervorming voor een grotere financiële en fiscale verantwoordelijkheid en autonomie aan de deelstaten.⁶⁴ De belangrijkste onderwerpen van het akkoord waren de hervorming van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en het gerechtelijk arrondissement Brussel, de hernieuwing van Kamer en Senaat, de overdracht van bevoegdheden naar de deelstaten en een hervorming van de financieringswet.⁶⁵

34. Door al deze staatshervormingen voor meer institutionalisering van de heterogeniteit is een soort van bipolair federalisme ontstaan.⁶⁶ In het federale parlement, alsook in het Brusselse parlement zijn er taalgroepen ontstaan die veto-en blokkeringsrechten hebben, ter bescherming ingevoerd voor de minderheid.⁶⁷ De verschillen tussen beide entiteiten is hierdoor in feite nog groter geworden en de instabiliteit van de federatie is enkel toegenomen. De paradox van deze werking is dat het verder uitbouwen van het federalisme moet dienen als reddingsmiddel tegen de bipolaire samenleving, maar dat het uitbouwen van het federalisme zoals nu is gebeurd veel heeft bijgedragen aan het voeden van de bipolaire samenleving. *“de staatsstructuur die communautaire rust moest brengen, heeft tegelijk de instabiliteit gebetonneerd”*.⁶⁸

2.2. Politieke asymmetrie

35. Politieke asymmetrie komt voor in een federatie wanneer de verschillen in die federatie te groot worden, door een dominantie van een bepaalde regio. Aspecten zoals omvang, bevolkingsniveau, middelen en welvaart kunnen aan de basis liggen van deze ongelijkheid.⁶⁹ Wanneer sociale breuklijnen elkaar versterken tussen de regio's treed een proces van polarisering op, wat overduidelijk te merken is aan het gevolg dat op federaal niveau compromisvorming moeilijk tot bijna onmogelijk is geworden. Niet alleen zou een federatie, die streeft naar meer autonomie voor de deelstaten, zijn klemtoon moeten leggen op de autonomie van deze deelstaten maar ook op de samenhang en de loyaliteit van zijn federatie.⁷⁰ Naar inziens van deze auteur is dat het laatste te weinig gebeurt in de loop der jaren, zo is er alleen meer en meer gefocust op de verschillen tussen deelstaten en hun autonomie. Ter illustratie vermeld ik de kieskringen die op dit moment gescheiden zijn, en waarbij een federale kieskring een oplossing zou creëren voor een meer samenhangsgevoel.

⁶⁴ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 223.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Mortsel, Intersentia, 2012, 6.

⁶⁷ Waar op federaal niveau de alambel dient om de Franstalige minderheid te beschermen, beschermt ze op Brussels niveau de Nederlandstalige minderheid.

⁶⁸ *Ibid.*, 9.

⁶⁹ W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe. a comparative and hematic analysis*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2006, 244-287.

⁷⁰ R. WATTS, *Comparing federal systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008, 183.

2.3. Constitutionele asymmetrie

36. Constitutionele asymmetrie is een bepalende factor in de stabiliteit van een federatie. Deze is een verwijzende term naar het verschil in het bevoegdheidspakket van verschillende deelstaten.⁷¹ Zo beklemtoont POPELIER dat; "*België is het enige federale land dat twee verschillende soorten deelstaten met verschillende bevoegdheidspakketten heeft gecreëerd die elkaar overlappen en die zich bovendien verschillend ontwikkelen ten noorden en ten zuiden van de taalgrens*".⁷² Het probleemgeval zit erin dat de deelstaten niet zijn gaan werken om de overheidsmacht van de federale overheid in evenwicht te houden, maar om deze te beperken doordat met via de twee belangrijkste taal gemeenschappen zelf de federale overheidsmacht vormt. Dat blijkt ook uit de splitsing van de nationale partijen, met als gevolg dat elke partij met zijn eigen (gemeenschap/gewest) achterban moet vertegenwoordigen zonder rekening te moeten houden met de andere kant van de taalgrens. Zo worden er tegengestelde belangen gecreëerd tussen de deelstaten en de federale overheid.⁷³

2.4. De onoplosbare Brusselse kwestie

37. Velen opteren al jarenlang voor een onafhankelijk Vlaanderen om uit de probleemzone te geraken. Zo beschikt Vlaanderen over alle mogelijke capaciteiten om een uitstap realistisch te maken, zowel uit economische invalshoek als uit homogene invalshoek. Doch vergeten sommige Vlaams nationalistische partijen te vermelden dat er een Brussels gewest is dat eventueel nog ingewikkelder functioneert dan de rest van het land. Zowel aan de Franstalige kant als aan de Vlaamse kant wil men Brussel ten alle tijden niet loslaten. Aan Vlaamse kant speelt Brussel een grote rol op gebied van internationale functies, omringd door Nederlands taalgebied. Aan Franstalige kant kent men een dominantie in Brussel en wil men hiermee het herverdelingsmechanisme terug op peil brengen. Het wordt er niet gemakkelijker op als we gaan kijken naar het zeggenschap in het Brussels Gewest, zo is er de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie (VGC en Cocof). De VGC is een verlengstuk van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel, zo dat de Cocof een verlengstuk is van de Franse gemeenschap. In 1993 heeft de Cocof weliswaar bijkomende bevoegdheden gekregen door middel van de Grondwet die de Franse Gemeenschap toelaat om bevoegdheden over te dragen aan de Cocof.⁷⁴ Het laat de Cocof toe om over de overgedragen bevoegdheden te stemmen en is sindsdien dus veel meer dan een ondergeschikt orgaan. De VGC en de Cocof zijn sinds 93' dan ook niet meer vergelijkbaar.⁷⁵ Bijkomend is er nog de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, die bestaat uit de VGC en Cocof en die de persoonsbevoegdheden uitoefent. De GGC kan onder meer ordonnanties stemmen, net als het gewest. Hiernaast zijn de Vlaamse en de Franse gemeenschap ook actief in Brussel, een voorbeeld is dat een Nederlandstalige school in Brussel onder de Vlaamse decreten zal vallen. Zo zal een Brusselaar onrechtstreeks onder een Vlaams decreet kunnen vallen.

⁷¹ P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming?*, Mortsels, Intersentia, 2012, 5.

⁷² *Ibid.*, 7.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ H. VUYE en V. WOUTERS, *Vlaanderen voltooid, met of zonder Brussel?*, Grimbergen, Doorbraak, 2018, 191-201.

⁷⁵ Artikel 138 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994.

38. De federale overheid speelt bijkomend ook nog een rol in Brussel. De wetten die de federale overheid stemt zijn eveneens van toepassing in Brussel zoals de taalwetten. Voordat men denkt dat iedereen aan bod is gekomen, moeten we nog aanhalen dat er agglomeraties aanwezig zijn in Brussel, alsook een "hoge ambtenaar" en een vicegouverneur. Ten slotte zijn er negentien gemeenten, negentien OCMW'S, zes politiezones, een conferentie van Brusselse burgemeesters, de hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel (opgericht bij de zesde staats hervorming, maar momenteel enkel op papier) en Beliris.⁷⁶ De nodige uitleg over de complexiteit hoeft hierna dan ook niet meer geleverd te worden.

39. Om duidelijk te maken dat sommige bevoegdheden niet zomaar gesplitst kunnen worden zonder rekening te houden met Brussel wordt het beleidsdomein van de sociale zekerheid geïllustreerd. Indien de sociale zekerheid zou worden overgeheveld naar de deelstaten zouden er grote problemen ontstaan in Brussel omdat er geen vorm van subnationaliteit bestaat. Dit wil zeggen dat de bevoegdheden van de VGC monocommunitair waardoor deze worden uitgeoefend tegenover instellingen en niet ten aanzien van personen.⁷⁷ Brusselaars zouden zo de keuzevrijheid kunnen krijgen, maar dat blijkt geen optie te zijn omdat de sociale zekerheid een sociale verzekering is. Er zou voor Brussel een apart stelsel moeten komen, waar men de bevoegdheid rechtstreeks toebedeelt aan het Brusselse Gewest dan wel aan de GGC.⁷⁸

STURTEWAGEN, hoofdcommentator van De Standaard, stelt: *"Zonder een duidelijke rol voor Brussel geen enkele staatsstructuur- unitair, federaal of confederaal- sluitend is."*⁷⁹

Door de demografische en institutionele verwevenheid, is Brussel voor Vlaanderen de factor die een exit option verhindert, en ervoor zorgt dat men gedwongen blijft om samen te blijven in één staatsverband.

2.5. Europese factor

40. Anno 2022 kunnen we niet enkel kijken naar de Belgische staat en zijn interne werking, maar moet onze horizon verbreed worden naar supranationale structuren, met een Europese unie die frequenter bevoegdheden opeist. Zo zijn er onder meer analyses gemaakt door GINSBURG en POSNER waar men van mening is dat een gelaagd bestuur in de toekomst niet meer zal bestaan, de Europese unie zal een federatie zijn die vergaande bevoegdheden heeft waarbij lidstaten nog een minieme rol spelen.⁸⁰ De auteur van deze verhandeling kan zich hierbij aansluiten, daar dat men op nationaal vlak geen concurrentie strijd meer kan aangaan met grootmachten zoals China, USA en Rusland. Europa zou dan wel het geweer van schouder moeten gaan veranderen en hun democratisch deficit oplossen, moest men willen dat het volk achter een uitbreiding van de unie staat. Vandaag speelt de Europese Unie ook al deels zijn rol in de maatschappij, en heeft wel eens zelfs een

⁷⁶ H. VUYE en V. WOUTERS, *Vlaanderen voltooid, met of zonder Brussel?*, Grimbergen , Doorbraak , 2018, 191-201.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Mortsel, Intersentia, 2012, 5.

⁷⁹ B. STURTEWAGEN, "Brussel kan niet eeuwig falen", *De Standaard* 2016. https://www.standaard.be/cnt/dmf20160127_02094711 (consultatie 20 april 2022)

⁸⁰ T. GINSBURG en E.A. POSNER, "Subconstitutionalism", *stan. L. Rev.* 2010, 1614.

integreerende werking wanneer het een samenwerkingsrichtlijn oplegt voor de lidstaten. Anderzijds heeft de Europese unie ook een desintegreerende werking zoals op het gebied van economie, waar het voor kleine entiteiten minder interessant maakt om deel uit te maken van een veel grotere interne markt.⁸¹

Tegenover interne bevoegdheidsgeschillen lijkt de Europese unie verschillig te staan. De federale overheden hebben hier een grote verantwoordelijkheid gekregen om duidelijke communicatie uit te werken. ARNOLD wijst erop dat nu "diverse kernbevoegdheden naar de Europese Unie zijn overgedragen, de participatie van deelstaten op centraal niveau van groter belang is geworden dan de eigenlijke bevoegdheidsverdeling".⁸² We kunnen dit beleid ook kenmerken met de term "*regional blindness*".⁸³

41. Ook lettend op de recente ontwikkelingen in Spanje en Catalonië⁸⁴ is het belangrijkste voor de Europese unie om in dit soort interne conflicten zich zeker niet te verbranden, wat naar mijns inziens een beeld toont van een zwakke Europese Unie, die moeilijk hachelijke conflicten kan overstijgen.

42. De conclusie is dat de EU wel een impact heeft op het functioneren van de Belgische federale staat, maar dat het EU-recht alleen niet bepaalt of de Belgische federale staat blijft bestaan. In het beste geval kunnen aspecten van de integratie of desintegratie van de EU factoren versterken die al intern aan het werk zijn. Aan de andere kant, zoals VAN GERWEN ook aangeeft, is de EU zelf geen voorstander van een gesplitst scenario.⁸⁵

2.6. Conclusie

43. België is een staat *Sui generis*, het woord zegt het zelf. Een staat van zijn eigen soort die op zichzelf staat.⁸⁶ Ieder federaal land heeft zijn eigen unieke, politieke en economische geschiedenis en geen enkele federatie zal hierdoor perfect hetzelfde zijn als een ander. Toch kunnen we stellen dat het federalisme naar Belgisch recht een zeer unieke situatie kent en waar men nergens ter wereld een vorm van federalisme kan terugvinden naar het Belgisch model. Het federaliseringsproces, dat gestart is in 1970, is een werk dat verre van afgewerkt is en waarvan het einde nog lang niet in zicht is. Een volgende staatshervorming zou mogelijks plaatsvinden in 2024 waarbij er een zeer grondige hervorming moet komen voor meer efficiëntie en een werkbaar federalisme.⁸⁷

⁸¹ J. BEYERS en P. BURSENS, "How Europe shapes the nature of the Belgian Federation. Differentiated EU impact triggers both cooperation and decentralization", *Regional and Federal studies* 2013, 271-291.

⁸² R. ARNOLD, *The voice of länder, Regions and Communities in the european Union, Le Fédéralisme dans tous ses états*, Brussel, Bruylant, 2005, 352-353.

⁸³ S. WEATHERILL and U. BERNITZ (ed.), *The Role of Regions and sub-National actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2005, 1.

⁸⁴ BUREAU BUITENLAND, "Waarom Europa de vingers liever niet brandt aan Catalonië", *vpro* 2021. <https://www.nporadio1.nl/nieuws/buitenland/7ea08d97-fb10-4fa4-892b-fdac288b6dd2/waarom-europa-de-vingers-liever-niet-brandt-aan-catalonie> (consultatie 20 april 2022)

⁸⁵ W. VAN GERVEN, "Over Natiestaat en Burgerstaat, Federatie en Confederatie, België en Europa" in *Liber amicorum Frans vanistendael*, Herentals, Knops Publishing, 2007, 446.

⁸⁶ E. DIRIX, B. TILLEMEN EN P. VAN ORSHOVEN (redactie), *De Valks Juridisch Woordenboek*, Antwerpen-Oxford, interestentia, 2010, 389.

⁸⁷ B. BRINCKMAN, Twee vicepremiers bereiden staatshervorming 2024 voor, *De Standaard*, 30 september 2020. https://www.standaard.be/cnt/dmf20200930_94803263

DEEL 3: ARTIKEL 35 VAN DE GRONDWET

Hoofdstuk 1: Zal artikel 35 ooit tot uitvoering gebracht worden?

44. Bepaalde auteurs zijn van mening dat de uitvoering van artikel 35 dode letter zal blijven. Andere auteurs zoals professor ALEN ANDRE zijn dan weer van mening dat artikel 35 de enige uitweg zal bieden om het bevoegdheidskluwen in België te vereenvoudigen. Zo stelt hij als volgt: "Op moment kan men gebruik maken van de gelegenheid om artikel 35 uit te voeren en dus een limitatieve lijst op te maken van de federale bevoegdheden. Het residu komt dan toe aan de deelstaten. Wanneer men die oefening maakt is dat een grote vereenvoudiging, want dan is er nog slechts één lijst met federale bevoegdheden".⁸⁸ Ook filosoof PETER DE GRAEVE schreef ooit "België is gedoemd ten onder te gaan en enkel het invoeren van artikel 35 van de Grondwet kan nog redding brengen."⁸⁹ Andere auteurs zoals VAN MENSEL hebben hier een andere mening over en vrezen dat de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet er nooit zal komen. Volgens hem past de toewijzing van de residuaire bevoegdheden aan de deelstaten niet binnen het Belgisch federalisme.⁹⁰ Toch dient hier niet te kort door de bocht gegaan te worden. Bij de lezing van de toelichting bij het voorstel tot invoering van artikel 25ter (thans artikel 35) van de Grondwet verklaarden de indieners in hun toelichting dat de omkering van de residuaire bevoegdheden logisch is. De toewijzing van de residuaire bevoegdheden beantwoordt volgens hen aan de filosofie van het federalisme⁹¹ en is een toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.⁹²

45. Zoals eerder aangehaald is België begonnen als een unitaire eenheidsstaat, vervolgens verveld naar een federale staat anno 2022. Sinds de oprichting van de gewesten en de gemeenschappen, hebben deze bevoegdheden toegewezen gekregen van de federale overheid. Dit was een eerste stap naar meer federalisme, wat een logisch gevolg was van de ontwikkeling van België. Vandaag is het federalisme vergevorderd en klaar voor een volgende stap in de ontwikkeling. De stap naar een België 2.0 tegen 2030, waarbij men de 200^{ste} verjaardag zal vieren, lijkt naar mijns inziens het ideale moment om verdere federalisering grond door te voeren.

⁸⁸ W. MATHEEUSSEN, "André Alen: 'Franstalige vrees voor grondwetsartikel 35 is fetisj'", *Doorbraak* 2021. <https://doorbraak.be/andre-alen-franstalige-vrees-voor-grondwetsartikel-35-is-fetisj/>

⁸⁹ "België is gedoemd ten onder te gaan", land/49255_belgie-is-gedoemd www.vandaag.be/binnenland/49255_belgie-is-gedoemd-ten-onder-te-gaan.html. Zie bv. ook H. DE RIDDER, "Artikel 35 vormt de sleutel voor staatshervorming." *Humo* 2010.

⁹⁰ A. VAN MENSEL, *Belgische federatie, het labyrint van Daedalus*, Gent, Mys en Breesch uitgevers, 1996, 147.

⁹¹ S. VAN DROOGHENBROECK en D. DE JONGHE, L'article 35 de la Constitution: la fin ou début de la fin? Fécondité d'une entéléchie constitutionnelle, in A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet = Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (87) 107.

⁹² S. VOET, "Artikel 35 van de Grondwet" in A. FRANÇOIS, S. SMIS, K. VAN LAETHEM, e.a., (eds.), *Juridische Meesterwerken Vrije Universiteit Brussel 2010-2011*, Gent, Larcier, 2012, (221) 246.

Hoofdstuk 2: De mogelijkheden en de moeilijkheden

2.1. De opsomming

46. We hebben reeds besproken dat de uitwerking van artikel 35 enkel kan bekomen worden indien er een lijst met federale bevoegdheden wordt opgesteld. Tot op heden ontbreekt er een duidelijk voorstel, zowel in de rechtsleer als in het parlement voor een expliciete en systematische opsomming van de bevoegdheden voor de federale overheid. Dit is één van de bijzonderheden in het Belgisch federalisme vergeleken met andere federale landen. Enkel eind jaren 1970 is er een wetsontwerp geweest, namelijk nr. 461 'houdende diverse institutionele hervormingen' dat geprobeerd heeft zo een lijst op te stellen.⁹³ Maar na de val van de regering Tindemans II is het wetsvoorstel op de achtergrond geraakt. In tegenstelling tot het centripetale wordingsproces in andere federaties, waar het haast altijd gepaard gaat met het opstellen van een lijst van federale bevoegdheden.⁹⁴ Als voorbeeld kunnen we ons richten op Spanje, waar we een systematische opsomming terugvinden van de federale bevoegdheden.⁹⁵ Ook is er een combinatie mogelijk van federale grondwetten die over meerdere lijsten beschikken met zowel een opgave van exclusief federale bevoegdheden alsook een opgave met exclusief deelstatelijke bevoegdheden en gedeelde concurrerende bevoegdheden.⁹⁶ De opsomming is een eerste vereiste, waarna de federale overheid slechts bevoegd zal zijn met betrekking tot de materies die haar expliciet zijn toegewezen.⁹⁷ De overige bevoegdheden behoren dan aan de deelgebieden toe, dit zijn de residuaire bevoegdheden. Dit houdt in dat de deelgebieden, naast hun uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, ook bevoegd zijn voor de zaken die niet uitdrukkelijk aan de federale overheid toegewezen zijn. Op dit moment kenmerkt de Belgische grondwet zich door de afwezigheid van een expliciete en systematische opsomming van de bevoegdheden van de federale overheid. "*Daardoor hult de federale bevoegdheidssfeer zich in een sluier van obscuriteit*".⁹⁸

⁹³ *Parl.St.* Kamer 1977-78, nr. 461/1, 54. De lijst zag er als volgt uit: "1° de door de Grondwet aan de wet en aan het decreet voorbehouden aangelegenheden; 2° Buitenlandse Zaken; 3° Landsverdediging; 4° Justitie, de rechterlijke organisatie en de organisatie van het gevangeniswezen, het burgerlijk-, handels- en strafrecht, de vreemdelingenpolitie, de bestrijding van de criminaliteit; 5° Binnenlandse Zaken, de organieke wetten van de ondergeschikte besturen, met uitzondering van de materies die voorbehouden werden aan het Gewest, de kieswetten, de ordehandhaving; 6° Financiën, het monetair beleid, het fiscaal beleid, het budgettair beleid en het kredietbeleid; 7° Economie, het nationaal economisch beleid, het conjunctuurbeleid, het nationaal industrieel en energiebeleid, het prijsbeleid, het landbouwbeleid behalve de materies voorbehouden aan de Gewesten, de vestigingsvoorwaarden voor het uitoefenen van een beroep; 8° Openbare Werken, Verkeerswezen, de grote infrastructuur, de Spoorwegen, de Buurtspoorwegen, de Luchtvaart, de Posterijen, Telegrafie en Telefonie; 9° Sociale Voorzorg, de sociale zekerheid in de ruime zin van het woord; 10° het nationaal gezondheidsbeleid; 11° zowel het administratief statuut als de bezoldigingsregeling van het Rijkspersoneel, het personeel van de Gemeenschappen en van de Gewesten en de verplichte werving door bemiddeling van het Vast Wervingssecretariaat." Zie art. 28, § 1 van het wetsontwerp 'houdende diverse institutionele hervormingen', *Parl.St.* Kamer 1977-78, nr. 461/1, 54.

⁹⁴ S. SOTTIAUX en K. REYBROUCK, *De federale bevoegdheden*, Mortsels, Intersentia, 2019, 3.

⁹⁵ Art. 149 van de Spaanse Grondwet vermeldt de exclusief federale bevoegdheden, terwijl art. 148 een opsomming geeft van de bevoegdheden die naar de autonome deelgebieden kunnen gaan.

⁹⁶ Voor deze staatsstructuur verwijzen we vooral naar Zuid-Afrika (schedule 4 en 5 Zuid-Afrikaanse Grondwet), India (art. 246 Indische Grondwet) en Canada (sectie 91 en 91 Canadese Grondwet).

⁹⁷ Een klassiek voorbeeld is de Grondwet van de Verenigde Staten van Amerika. Zo kunnen we onder meer vaststellen in artikel I, sectie 8 van de Amerikaanse Grondwet dat er een overzicht van de aan de federale wetgever toegewezen bevoegdheden is gecreëerd. Zelfs in de EU en meer namelijk in de VWEU zijn de bevoegdheden van de Europese Unie opgesomd.

⁹⁸ K. REYBROUCK, "De classificatie van de federale bevoegdheden: residuaire, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd?", *TBP* 2020, nr. 4, 186-200

47. Vooralsnog zijn er zowel op politiek vlak als in de rechtsleer zeer weinig inspanningen geleverd om de federale bevoegdheden *de lege ferenda* in kaart te brengen. Het is opmerkelijk dat bijdragen over hoe een bevoegdheidslijst er dan idealiter zou moeten uitzien, zeer mager is. Dat de eigenlijke bevoegdheidsverdeling meer wordt gezien als een politiek vraagstuk in de eerste plaats, mag niet afdoen aan het belang dat er een grondige en systematische analyse van de huidige federale bevoegdheden nodig is. De rechtsleer weerspiegelt al te veel de focus die de wetgever ook heeft, waarbij de focus op de deelgebieden en hun toegewezen bevoegdheden ligt. Recenter gaan er ook meer en meer stemmen op om de belangrijkste kernen van de federale bevoegdheid samen te brengen in een systematische lijst.⁹⁹

Niettegenstaande dat de residuaire bevoegdheden nog niet omgekeerd zijn, moet er toch enige nuance worden aangebracht op het toegewezen karakter van de bevoegdheden van de deelstaten. Artikel 10 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen bepaalt immers: *"De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de parlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid"*.¹⁰⁰ De bevoegdheden die de deelgebieden uit artikel 10 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen putten worden impliciete bevoegdheden genoemd. De impliciete bevoegdheden zijn bijkomende bevoegdheden boven op de toegewezen bevoegdheden.

48. Daarbij komt nog dat de inwerkingtreding van artikel 35 van de Grondwet verscheidende complicaties met zich meebrengt. Vooreerst stelt de overgangsbepaling zeer strenge eisen, dit uit angst voor de uitwerking van artikel 35 langs Franstalige kant. De eerste voorwaarde is dat de bevoegdheden van de federale overheid uitdrukkelijk bepaald moeten worden. Dit zal een van de moeilijkste voorwaarden zijn. Welke bevoegdheden de federale overheid moet krijgen zal een eeuwig discussiepunt zijn binnen de politieke partijen. Sommigen halen aan dat de uitvoering van artikel 35 een confederaal model verder uitbouwt, dit ten onrechte. Een loutere omkering van de residuaire bevoegdheden naar de deelgebieden is geen stap in de richting van het confederalisme.¹⁰¹ De deelgebieden blijven een onderdeel van het federale België. Een confederatie kan enkel opgericht worden door onafhankelijke staten en niet door deelgebieden van een federale staat. Juridisch zou de inwerkingtreding van artikel 35 van de Grondwet niets veranderen aan het federale karakter van België.¹⁰² Het zou eerder een bevestiging zijn dat de deelgebieden de schouders vormen waarop de federale constructie gesteund is.¹⁰³ *"Wie de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet in verband brengt met confederalisme doet dat wellicht omdat hij niet van het klassieke begrip van het confederalisme uitgaat of omdat hij een andere, nog niet bestaande, versie van artikel 35 voor ogen*

⁹⁹ K. RIMANQUE, "De nieuwe kleren van de keizer, Over schijn en werkelijkheid in de staats hervorming", *RW* 1984-85, 641, 656.

¹⁰⁰ Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

¹⁰¹ F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Staatsrechtconferentie 2007 Vlaamse Juristenvereniging: Confederalisme?*, Gent, Larcier, 2008, 41.

¹⁰² S.VAN DROOGHENBROECK en D. DE JONGHE, "L'article 35 de la Constitution: la fin ou début de la fin? Fécondité d'une entéléchie constitutionnelle", in: A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet = Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (87) 108.

¹⁰³ W. PAS, "Federalisme met Gemeenschappen en Gewesten: een tussenstand van moeilijkheden en voorstellen", *TBP* 2011, afl. 8-9, 496.

heeft”, zo concludeert VELAERS.¹⁰⁴ Indien de federale overheid een waslijst aan bevoegdheden krijgt toegewezen zal deze overheid zelfs meer bevoegdheden hebben dan op heden.¹⁰⁵ Ten tweede zal een bijzondere meerderheidswet bepalen op welke wijze en voorwaarden de deelgebieden hun residuaire bevoegdheden uitoefenen. Wanneer deze bepalingen vervuld zijn kan er pas bepaald worden wanneer het artikel uitwerking krijgt. De dag van inwerkingtreding zal door een bijzondere meerderheidswet voorgeschreven worden.

49. We proberen de nadruk te leggen op de moeilijkheden en de mogelijkheden waar het artikel op zal stuiten. De drie vragen die steeds wederkeren bij het lezen van de overgangsbepaling in artikel 35 van de Grondwet zijn ten eerste: “Hoever strekt de lijst van de toegewezen bevoegdheden?” Dit is reeds kort besproken, maar wordt nog nader op in gegaan. Ten tweede: “Welk deelgebied krijgt de residuaire bevoegdheden?” Op dit moment wordt er in artikel 35 nog niet verwezen naar wie deze bevoegdheden zal krijgen, waardoor er toch een probleem ontstaat in ons ingewikkeld federaal landschap met gemeenschappen en gewesten. Ten slotte valt de omkering van de residuaire bevoegdheden wel te rijmen met het Belgisch federalisme: “Kan dit Belgisch federalisme überhaupt standhouden?”

2.2. Lijst van (exclusieve) federale bevoegdheden

50. Het meest frequente probleem dat meermaals is aangehaald is de lijst van (exclusieve) federale bevoegdheden. We kunnen het allen eens zijn dat het niet de residuaire bevoegdheden zijn die bepalend zijn voor de omvang van autonomie van de deelgebieden. Het is de inhoud van de lijst van federale bevoegdheden die de omvang van de autonomie bepaalt.¹⁰⁶

51. Voor de opmaak van dergelijke lijst zullen er een aantal gevolgen aan gekoppeld moeten worden. Er zullen zowel veel artikelen in de Grondwet herschreven moeten worden¹⁰⁷, als er vele verschillende bedenkingen gemaakt zullen worden over wat precies de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid zijn. Verschillende partijen staan hier momenteel lijnrecht tegenover elkaar. De kans bestaat dat er amper bevoegdheden die exclusief aan de federale overheid toebehoren gevonden zullen worden, enkele partijen willen meer centraliseren terwijl andere weer meer willen decentraliseren. Tot slot betekent de omkering van de residuaire bevoegdheden niet dat de deelgebieden over een ruimere autonomie zouden beschikken. Dit zou wel eens een slag in het gezicht kunnen zijn voor de Vlaamse partijen die het confederalisme prediken op basis van artikel 35 van de Grondwet. In theorie zou een ruimere bevoegdheid een logisch gevolg zijn; de praktijk

¹⁰⁴ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet = Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (1) 16.

¹⁰⁵ W. MATHEEUSSEN, “André Alen: ‘Franstalige vrees voor grondwetsartikel 35 is fetisj’”, *Doorbraak* 2021. <https://doorbraak.be/andre-alen-franstalige-vrees-voor-grondwetsartikel-35-is-fetisj/>

¹⁰⁶ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet = Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 166.

¹⁰⁷ S. VOET, “Artikel 35 van de Grondwet” in A. FRANÇOIS, S. SMIS en K. VAN LAETHEM, e.a., (eds.), *Juridische Meesterwerken Vrije Universiteit Brussel 2010-2011*, Gent, Larcier, 2012, (221) 259.

kan echter een andere situatie met zich meebrengen.¹⁰⁸ Bij de opmaak van de federale bevoegdheidslijst moeten we rekening houden met drie grote pijlers zo stelt VELAERS¹⁰⁹: zorgvuldigheid, subsidiariteit en homogeniteit.¹¹⁰ VAN PARIJS stelt dat er van homogeniteit geen sprake kan zijn en enkel het pragmatisch efficiëntie criterium kan standhouden.¹¹¹

52. Het zorgvuldigheidsbeginsel - Een zeer doortastende voorbereiding zal aan de dag moeten gelegd worden vooraleer men over kan gaan tot de uitvoering van het artikel 35 van de Grondwet. Men moet een duidelijk overzicht creëren van de bevoegdheden die aan de federale staat zullen toekomen. Bevoegdheden waaraan men niet heeft gedacht en die beter op federaal niveau waren gebleven, zullen immers bij vergetelheid, ongewild bij de gemeenschappen of de gewesten terechtkomen.¹¹² Indien er geen voorzichtigheid en grondige voorbereiding is, is het volstrekt mogelijk dat we niet veel verder zullen staan dan ten dage. Bevoegdheden zullen door elkaar lopen, en het kluwen zal niet verholpen zijn. In tegenstelling tot nu, zullen bevoegdheidspakketten volledig in hun geheel moeten worden toegewezen aan de overheid. De gezondheidszorg is hier een mooi toonbeeld van, ettelijke bevoegdheden behoren toe aan de gemeenschappen – een voorbeeld hiervan zijn de woonzorgcentra – terwijl andere bevoegdheden toebehoren aan de federale overheid. Een voorstel van VELAERS is ook om de nodige souplesse aan de dag te leggen in verband met de toewijzing. Hij pleit ervoor om zelfs een open bepaling te creëren in de lijst zodat vergetelheden makkelijker recht kunnen gezet worden in plaats van de grondwet te hoeven aanpassen.¹¹³

53. Subsidiariteitsbeginsel - Bij de toewijzing van de bevoegdheden aan de federale overheid moet het subsidiariteitsbeginsel centraal staan.¹¹⁴ Het federalisme zelf is ontstaan met het principe om een efficiëntere en betere staatsstructuur tot uitvoering te brengen – vaak wordt dit ook nog ondersteund door zo dicht mogelijk bij de burger te staan, die het beleid moet evalueren bij verkiezingen. Wanneer er grote structurele verschillen en meningen zijn over de uitvoering van welbepaalde problemen, waarbij in verschillende richtingen wordt gekeken voor een oplossing, leidt de defederalisering wellicht tot een meer efficiënte en meer verantwoorde beleidsvoering.¹¹⁵

54. Homogeniteitsbeginsel - Het streven naar een efficiënt, doeltreffend en krachtig beleid door de overheid zal enkel maar mogelijk zijn met homogene bevoegdheidspakketten. Het doel zou volstreekte homogeniteit moeten zijn, maar dit is uiterst moeilijk en ook enkel haalbaar in een unitaire

¹⁰⁸ K. LEMMENS, "Een nieuw België een nieuwe Grondwet", *Juristenkrant* 9 maart 2011, nr.225, 10

¹⁰⁹ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, 177.

¹¹⁰ W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, alf.8-9, 513.

¹¹¹ P. PARIJS, *Belgium; een utopie voor onze tijd*, Kalmthout, Pelckmans, 112.

¹¹² 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 177.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, alf.8-9, 513.

¹¹⁴ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 178.

¹¹⁵ *Ibid.*

staat die lang achter ons ligt. Op dit moment zijn de bevoegdheidspakketten verre van homogeen. We zien versnippering op elk terrein en voortdurend moet erop gewezen worden dat de federale overheid in beginsel toch bevoegd is, doch dat ook de gemeenschappen en gewesten in het desbetreffende domein over belangrijke bevoegdheden beschikken.¹¹⁶ Een zeer hedendaags en hot topic is het energiebeleid en de uitstap van de kerncentrales. Er zijn meerdere overheden bevoegd voor energie. Zo is minister Tinne Van der Straeten bevoegd minister op het federale niveau en beoogt zij de volledig kernuitstap, anderzijds heeft minister Zuhal Demir het bevoegdheidspakket energie op het Vlaamse niveau met ook een andere visie.¹¹⁷

Het grote dilemma van het homogeniteitsprincipe, is dat sommige bevoegden zoals bijvoorbeeld het vastleggen van industriële productienormen het best geregeld kan worden op federaal niveau. Dus het bevoegdheidspakket milieu zou rederlijkwijs op het gecentraliseerde niveau moeten zitten. Maar wat nu met een probleem van milieuverontreiniging? Iedereen zal het eens zijn dat dit best uitgeoefend kan worden op het meest gedecentraliseerde, waar het probleem van dagelijkse milieuverontreiniging het gemakkelijkste kan aangepakt worden.¹¹⁸ Het criterium van de homogeniteit houdt hier zeer moeilijk stand waardoor men verder zal moeten gaan kijken naar een criterium.

55. Pragmatisch efficiëntie criterium – VAN PARIJS pleit voor een pragmatisch efficiëntie criterium in de plaats van het homogeniteitsbeginsel. Indien men overtuigd is om een bevoegdheid op het federale niveau te plaatsen moet het voordeel van de omvang afdoende groot zijn om de beperkingen van de autonomie van de vier Gewesten te verantwoorden.¹¹⁹ Het belangrijkste wanneer bevoegdheden op federaal niveau komen is de soepelheid die de deelstaten aan de dag zullen moeten leggen.

2.3. De residuaire bevoegdheden voor de deelstaten?

56. Een ander debat dat gevoerd zal moeten worden is aan wie men de residuaire bevoegdheden gaat geven.¹²⁰ Het tweede lid van artikel 35 Grondwet bepaalt immers dat de gemeenschappen of de Gewesten, ieder wat hem betreft, bevoegd zijn voor de overige aangelegenheden. Het is dusver nog onduidelijk aan wie de residuaire bevoegdheden zouden toekomen. De vraag rijst als we deze toekennen aan de gemeenschappen, de gewesten of een combinatie van beide waar mogelijke verschuivingen mogelijk zijn. Met een toekomstige staatshervorming waar eventueel deze structuur wordt afgeschaft en men enkel verder gaat met 4 deelstaten zal ook deze vraag overbodig worden. De bipolaire samenstelling van België heeft ervoor gezorgd dat er meer entiteiten bestaan dan enkel de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap, het Vlaams Gewest en het Waals Gewest.

¹¹⁶ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 179.

¹¹⁷D. DUJARDING, "Kernuitstap wordt politieke meltdown", *De Tijd* 9 december 2021. <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/kernuitstap-wordt-politieke-meltdown/10352593>

¹¹⁸ P. PARIJS, *Belgium; een utopie voor onze tijd*, Kalmthout, Pelckmans, 112.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ W. PAS, "Federalisme met Gemeenschappen en Gewesten: een tussenstand van moeilijkheden en voorstellen", *TBP* 2011, alf. 8-9, 495.

Ter illustratie kan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap dienen – die erkend zijn als deelgebied maar evenwel niet worden gelijkgesteld met de grote deelgebieden wat hun bevoegdheidsuitoefening betreft.¹²¹ We merken op dat de verdeling van de residuaire bevoegdheden absoluut geen sinecure is.

57. VELAERS suggereert alvast drie mogelijke oplossingen – de residuaire bevoegdheden kunnen worden “uitgesplitst” tussen de gemeenschappen en de gewesten. Dit houdt in dat we werken met “vlottende residuaire bevoegdheden” en betekent dat de niet toegewezen bevoegdheden aan de gemeenschap of het gewest toekomen in functie van de toegewezen bevoegdheid waarbij die residuaire bevoegdheid de nauwste band heeft.¹²² Op voorhand zal geen keuze gemaakt moeten worden waartoe de residuaire bevoegdheden behoren. Het is een wisselwerking tussen de gemeenschap en het gewest waardoor het voordeel ontstaat dat er geen allocatie is van de residuaire bevoegdheden. Een ander voordeel zit in de asymmetrische verschuivingen van de federale basisstructuur. Zo kan een bevoegdheid enerzijds bij de Vlaamse Gemeenschap terecht komen waarbij anderzijds dit bij het Waals gewest terecht komt. Zoals dit een groot voordeel heeft, heeft dit anderzijds ook een groot nadeel. De keerzijde van de “vlottende residuaire bevoegdheden” is wel dat dit een zeer complexe regeling met zich meebrengt. Het is onbetwistbaar dat dit bevoegdheidsproblemen van de eerste graad, tweede graad en zelfs derde graad tot gevolg zal hebben. De eerste graad bevoegdheidsconflicten ontstaan over de inhoud en draagwijdte van de exclusieve bevoegdheden die in de lijsten opgenomen worden. Indien vervolgens het onmogelijk lijkt om een bepaalde bevoegdheid exclusief onder te brengen bij een van de drie overheden omdat de band met de overheid niet nauw genoeg is en er geen verwantschappen gevonden kunnen worden, spreken we van bevoegdheidsproblemen in de tweede graad. Ten slotte hebben we de derde graad - waarbij er geen nauwe band gevonden wordt (zie conflict van de tweede graad) dan kan het bevoegdheidsprobleem enkel opgelost worden als er in een bijzondere wet ter uitvoering van artikel 35 van de Grondwet een conflictenregel ten voordele van ofwel de gemeenschappen ofwel de gewesten wordt aangereikt. Deze conflictenregel ondermijnt eigenlijk de “vlottende residuaire bevoegdheden”. Het voordeel van de “vlottende residuaire bevoegdheden” bestond erin dat er geen keuze gemaakt werd voor een bepaald deelgebied. De conflictenregel bij de conflicten van de derde graad zorgt ervoor dat er toch de keuze voor een bepaald deelgebied gemaakt wordt.¹²³ Zo zitten we wederom terug met bevoegdheidsproblemen, die we eerst zouden wilden vermijden. De “vlottende residuaire bevoegdheden” is volgens VELAERS niet onmogelijk maar de rechtsonzekerheid zal volgens hem ook toenemen. Hij haalt alvast aan dat de problemen daar beperkt zullen blijven door de marginalisering van het residu. Naar mijns inziens is dit onmogelijk, zoals verder wordt besproken mag/moet het residu niet beperkt blijven waardoor de problemen toch aanzienlijk zullen zijn in deze situatie.

¹²¹ *Supra*

¹²² W. VERRIJDT, “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 508; S. VOET, “Artikel 35 van de Grondwet” in A. FRANÇOIS, S. SMIS en K. VAN LAETHE M(eds.), *Juridische Meesterwerken Vrije Universiteit Brussel 2010-2011*, Gent, Larcier, 2012, (221) 258.

¹²³ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 195-196.

58. Een andere mogelijke uitkomst is simpelweg de residuaire bevoegdheden aan de gemeenschappen over te dragen. De gemeenschappen in België beantwoorden het best aan de fundamentele tweeledigheid van België volgens het Vlaams accent. Ook een voordeel is dat de Duitstalige Gemeenschap bevoegdheden krijgt.¹²⁴ De Vlaamse en Franse Gemeenschap hebben enkel bevoegdheden tegenover instellingen en niet tegenover de personen. Zo haalt VELAERS terecht aan dat "een beleidsmaatregel die uitsluitend een band legt met het grondgebied of met de personen die er leven, kan *rebus sic stantibus* niet door de gemeenschappen genomen worden".¹²⁵ De materies die te maken hebben met het grondgebied, de personen en andere materies die niet unicommunautair zijn, vallen onder de bevoegdheid van de federale overheid of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.¹²⁶ Bijkomend is er ook artikel 170,§2 van de Grondwet met betrekking tot de belastingen. Aangezien belastingen een persoonsgebonden materie zijn kunnen de gemeenschappen in Brussel geen belastingen heffen. De financiering die gebonden is aan de bevoegdheidsuitoefening kunnen zij dus niet uitoefenen.

59. Een laatste keuzemogelijkheid zou het opteren zijn om de residuaire bevoegdheden toe te kennen aan de Gewesten. Het voordeel hiervan is dat de Gewesten een duidelijk afgebakend territorium hebben en op vlak van belastingen is er minder versnippering (wegens het bestaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Het voordeel dat de Duitstalige Gemeenschap betrokken wordt als de residuaire bevoegdheden bij gemeenschappen liggen is hier dan weer het nadeel. Het probleem in het landschap van de Belgische politiek, is dat men rekening moet houden met verschillende actoren die door de jaren heen zelf zijn gecreëerd en waar mijn ten heden dagen geen raad meer mee weet. VERRIJDT stelt de oplossing voor om de uitoefening van de residuaire bevoegdheden dat volgens artikel 139 van de Grondwet moet worden toegepast op eenvoudig verzoek van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, terwijl voor de overdracht van en aan het Waalse Gewest toegewezen bevoegdheid naar de Duitstalige Gemeenschap een gezamenlijk initiatief van de Waalse Gewestregering en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap vereist blijft.¹²⁷

60. Op grond van artikel 38 en 39 van de Grondwet beschikken de gemeenschappen en de Gewesten nog steeds over toegewezen bevoegdheden. CLEMENT verwijst hiernaar door aan te halen dat de overheveling van de bevoegdheden niet moet zorgen dat de lijsten van gewesten, gemeenschapsbevoegdheden zouden moeten worden opgeheven.¹²⁸ VELAERS ziet er alvast geen graten in om nog steeds een lijst met toegewezen bevoegdheden te vermelden in de artikelen 38 en 39 van de Grondwet, ook zelfs na de uitvoering van het artikel 35 van de Grondwet. De lijsten van de federale overheid en de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden zullen exhaustief zijn, de lijst

¹²⁴ S. VAN DROOGHENBROECK en D. DE JONGHE, "L'article 35 de la Constitution: la fin ou début de la fin? Fécondité d'une entéléchie constitutionnelle" in A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet = Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (87) 149.

¹²⁵ J. VELAERS, "Vlaanderen laat Brussel niet los", de Vlaamse invulling van de gemeenschapsautonomie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad" in E. WITTE, A. ALLEN, D. HUGHEUS en R. ERGEC (eds.), *Het statuut van Brussel, Bruxelles et son statut*, Brussel, Larcier, 1999, (595) 627.

¹²⁶ *Infra* 17, nr. 37.

¹²⁷ W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, alf. 8-9, 508-509.

¹²⁸ J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, 315.

van het residu daarentegen zal niet exhaustief zijn en toebehoren aan de gemeenschappen en gewesten.¹²⁹ Zo haalt VELAERS aan dat toegewezen bevoegdheden voor alle overheden het inzichtelijk zal maken waardoor er een overzichtelijk regeling komt met minder conflicten. Hetzelfde geldt voor het marginaliseren van het residu – dat voor VELAERS een groot voordeel zal zijn. Zo heeft het residu nog een marginaal belang wat de bevoegdheidsconflicten minimaliseert. Dit werd ook reeds bij de parlementaire bespreking van artikel 35 van de Grondwet ingezien.¹³⁰ Ook hier vat ik het uitgangspunt van VELAERS, doch is het niet van belang hoe marginaal het residu zal zijn, zolang de toegewezen bevoegdheden duidelijk en homogeen zijn omschreven. Een laatste voordeel is de verwijzing naar de lijsten van gemeenschaps- en gewestaangelegenheden in de grondwetsartikelen dat de federale bevoegdheden bepaalt.¹³¹ VELAERS vermeldt dat het zal voorkomen dat de federale toegewezen aangelegenheden uitzonderingen zullen kennen. Het zal herhaaldelijk voorvallen dat het niet mogelijk is om al die uitzonderingen, voorbehouden en nuances exhaustief op te nemen in de lijst van de federale aangelegenheden. De auteur van deze verhandeling wil er zelf voor pleiten om het aantal uitzonderingen te reduceren tot een absoluut minimum. De ambitie moet steeds de vereenvoudiging en het simplificeren blijven. De federale lijst laten voorafgaan door volgend zinsdeel: *"Onverminderd de bevoegdheden die, door of krachtens de Grondwet, aan de Gemeenschappen en de Gewesten uitdrukkelijk zijn toegewezen, die inherent zijn aan deze bevoegdheden, of die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de hun toegewezen bevoegdheden, is de federale overheid bevoegd voor..."* kan ik zeker bijtreden voor de absolute uitzonderingen die evenwel altijd zullen bovenkomen.¹³² VELAERS geeft hier het voorbeeld aan van het burgerlijk recht. "Het is duidelijk dat de federale overheid over deze bevoegdheid beschikt, toch beschikken de gemeenschappen en gewesten over een aantal bevoegdheden, zowel expliciete alsook inherente en aanvullende impliciete bevoegdheden."¹³³ Het is dan ook meer dan evident dat een volgende staatshervorming deze ongekenne wanorde verhelpt door toegewezen homogene duidelijke bevoegdheden in te schrijven aan de federale overheid.

2.4. Conclusie

61. Vandaag is de uitwerking van artikel 35 van de Grondwet ondertussen een symbool dossier geworden. In dit land zijn de geesten momenteel nog niet volledig gerijpt om dit artikel tot uitvoering te brengen, doch mag men ondanks deze tegenstrijdigheden de uitwerking van artikel 35 van de

¹²⁹ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 189.

¹³⁰ *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-29/3, 25.

¹³¹ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 190.

¹³² 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 190-191.

¹³³ *Ibid.*

Grondwet niet zomaar van tafel geveegd worden. Hiervoor kunnen meerdere redenen aangehaald worden, de drie belangrijkste redenen worden alvast besproken.¹³⁴

Ten eerste de bevoegdheden worden bij voorkeur uitgeoefend door het bestuur dat het dichtst bij de burger staat. Zo definieerde de Europese Unie ook het subsidiariteit beginsel en als gevolg van de bipolariteit in België is het beter dat de deelgebieden ruimere bevoegdheden krijgen. De toepassing van dit subsidiariteitsprincipe voorschrijft dat bevoegdheden beter kunnen worden gedecentraliseerd als het niet efficiënter om ze toe te wijzen aan het gecentraliseerd niveau. Dit zeker in de gevallen waarin de discussies en behandelingen van problemen verschillen van deelgebied tot deelgebied.¹³⁵

Ten tweede zou de inwerkingtreding van het artikel, en een duidelijke uitvoering, een enorme winst aan efficiëntie zijn doordat de bevoegdheden op het juiste niveau zouden worden uitgeoefend. In het bijzondere geval dat de deelgebieden(deelstaten) hun (residuaire) bevoegdheden niet gepast kunnen uitoefenen, kunnen ze die toewijzen aan de federale overheid of moet het mogelijk kunnen zijn voor de verschillende overheden om hun bevoegdheid te overstijgen voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening ervan. Zo alludeert VELAERS om transversale bepalingen toe te voegen aan het artikel 35 van Grondwet.

*"De federale wetgever en de gemeenschaps- en de gewestwetgevers kunnen ook de aangelegenheden regelen waarvoor zij niet bevoegd zijn, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Alsook de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten beschikken over de instrumenten die vereist zijn om hun bevoegdheden naar behoren te kunnen uitoefenen, zowel deze hun uitdrukkelijk zijn toegewezen in de Grondwet of de wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid bepaalde meerderheid, als deze die inherent zijn aan hun bevoegdheden."*¹³⁶

Ten slotte besluit VERRIJDT in zijn pleidooi dat er geen andere mogelijkheid meer is dan het artikel tot uitvoering te brengen of gewoon op te heffen: *"dergelijke onvoldragen oplossingen doen geen goed aan de buitenlandse inschatting van de slaagkansen van het Belgische federalisme. Het is dus wenselijk om die bepaling ofwel uit te voeren, ofwel op te heffen"*.¹³⁷

¹³⁴ W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, afl. 8-9, 506-507.

¹³⁵ W. VAN DE VELDEN, "De schone schijn van het samenwerkingsfederalisme" *De Tijd* 15 januari 2021. <https://www.tijd.be/dossier/weekboekpolitiek/de-schone-schijn-van-het-samenwerkingsfederalisme/10277686>

¹³⁶ 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 sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, (Bibliotheek Grondwettelijk Recht. Studies;2), Brugge, Die Keure, 2011, (155) 202-203.

¹³⁷ W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, afl. 8-9, 507.

DEEL 4: DE BELGISCHE FEDERATIE

62. Vooraleer we dieper ingaan op artikel 35 van de Grondwet en zijn overgangsbepaling bespreken we eerst de verdeling van de bevoegdheden en wat federalisme en confederalisme nu juist inhouden. Deze factoren liggen aan de basis van het artikel en maken de kern uit van het verdere verloop.

Hoofdstuk 1: Federalisme

1.1. Ontstaansgeschiedenis

63. Om eerst een duidelijk kader te scheppen, moeten we de begrippen van federalisme en confederalisme toelichten. Waarbij federalisme gesteund is op een grondwet¹³⁸, is confederalisme gesteund op een verdrag tussen verschillende confederaties.¹³⁹ In het federalisme is er sprake van tenminste twee autonome overheidsniveaus, wat zorgt voor een dubbel gelaagde structuur. Men heeft het centraal gezag (Federale overheid) en de deelgebieden (Waals, Vlaams,...).¹⁴⁰ Wel moet er op gewezen worden dat de deelgebieden geen onafhankelijke staten zijn. Zo is op te merken dat alhoewel de Grondwet de deelgebieden internationale bevoegdheden kan geven - die soms voor vervelend situaties zorgen - toch blijft de federale staat volkenrechtelijk aansprakelijk voor de handelingen van de deelgebieden.¹⁴¹

64. ERGEC definieert federalisme als *"een techniek waarbij in de schoot van eenzelfde Staat bevoegdheden verdeeld worden tussen het centrale gezag en de deelstaten van die Staat met het doel die deelstaten een ruime autonomie te verlenen door ze staatsmachten toe te vertrouwen die zij uitoefenen vrij van iedere hiërarchische band met het centrum"*.¹⁴²

Uit deze definitie van het federalisme worden twee kenmerken gehaald. Ten eerste het medebeslissingsrecht van de deelstaten en ten tweede de autonomie voor de componenten van de federale staat.¹⁴³

65. Het eerste kenmerk van het federalisme is door PRESTON KING beschreven als *"an institutional arrangement, taking the form of a sovereign state, and distinguished from other such states solely by the fact that its central government incorporates regional units in its decision procedure on some constitutionally entrenched basis"*.¹⁴⁴

Een tweede kenmerk houdt in dat de deelstaten een aparte rechtspersoonlijkheid hebben, waardoor ze zelfstandig kunnen optreden en hun eigen financiële middelen hebben. Deelstaten staan

¹³⁸ W. VAN GERVEN, "Federalisme, confederalisme en associatief verband", *TORB* 2008-2009, 71-72.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ F. SCHRAM, *België: een handleiding*, Brussel, Politeia, 2011, 89.

¹⁴² R. ERGEC, "Institutionele Analyse van het Federalisme" in ALEN, A., BEAUFAYS, J. en DELMARTINO, F. (ed.), *Federalisme – Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 48.

¹⁴³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, p. 225-228.

¹⁴⁴ P. KING, *Federalism and federation*, London, Croom Helm, 1982, 77.

niet onder de federale overheid maar staan erlangs en zijn zo nevensgeschikt aan de federale overheid. Zo zal in de hiërarchie wetten en decreten ook op hetzelfde niveau fungeren.

66. Federalisme kan uit verschillende vormen bestaan, zo zijn er *coming together* federaties en aan de andere kant *holding together* federaties.¹⁴⁵ Een klassiek voorbeeld van een *coming together* federatie is de totstandkoming van de Verenigde Staten van Amerika. Het Amerikaanse federale droombeeld komt in praktijk echter weinig voor, maar hun exclusiviteitsmodel waarbij er sprake is dat de bevoegdheden een gemeenschappelijke of een gedeelde jurisdictie hebben is belangrijk voor het onderscheid in de Anglo-Amerikaanse wereld. Federale staten zoals Australië, Canada en Verenigde Staten hebben de exclusieve bevoegdheidsverdeling tussen de overheidsniveaus vastgelegd in de Grondwet. Anders geformuleerd wilt dit zeggen dat voor één specifiek beleidsdomein, de federale overheid of de deelstaten in deze landen over zowel de wetgevende als de uitvoerende macht beschikken.¹⁴⁶ Een synoniem voor deze vorm van federalisme wordt ook wel eens het "Federalisme door decentralisatie" genoemd.

Aan de andere kant van het spectrum hebben we de *holding together*-federaties. Deze unitaire landen hebben zich verveld tot een federatie, niet vanwege een externe dreiging, maar door een interne dreiging. Onder andere India, België en Spanje zijn voorbeelden van *holding together* federaties. Een *Holding together-federatie* wordt in de literatuur ook wel eens omschreven als "Federalisme door aggregatie".

1.2. Administratief federalisme

67. Na de ontstaansgeschiedenis waar de federaties in verschillende vormen tot stand zijn gekomen moeten we nogmaals een opdeling maken tussen de verschillende federaties op basis van hun bevoegdheidsverdeling, en ditmaal niet meer tussen *holding together*-federaties en *coming together-federaties*, maar op basis van administratief federalisme (Duaal federalisme) zoals dit zich voordoet in Zwitserland, en aan de andere kant het legislatief federalisme (Coöperatief federalisme) wat zich in bijzonder voordoet in de *Common Law* landen zoals Canada en Australië.

68. In het administratief federalisme behoren de wetgevende en de uitvoerende macht, in tegenstelling tot het legislatief federalisme, tot hetzelfde bevoegdheidsniveau. Aan elk overheidsniveau in een federaal waar het administratief federalisme is geïncorporeerd, is een duidelijk omkadering geschept over de reeks bevoegdheden waarover ze beschikken. Zo beschikt elk overheidsniveau over de exclusieve verantwoordelijkheid voor deze bevoegdheden en beschikken deze overheden ook over hun eigen staatsapparatuur, uitvoerende en wetgevende macht. Binnen deze institutionele staatsstructuur is het belang van intergouvernementele samenwerking dan ook

¹⁴⁵ T. SCHYNS, *België en het federalisme Is de 6de staats hervorming succesvol geweest? Federalisme en afscheiding: een normatieve analyse van een hedendaags debat of vraagstuk*, onuitg. Masterproef Leiden universiteit, <https://studenttheses.universiteitleiden.nl/access/item%3A2627391/view>, 6.

¹⁴⁶ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 4.

beperkt. Zoals ook in België waar het landschap is gebaseerd op exclusieve bevoegdheden, is er desondanks de strikte scheiding, altijd onvermijdelijk sprake van concurrerende bevoegdheden.¹⁴⁷

1.3. Legislatief federalisme

69. Een verdeling van de bevoegdheden in plaats van een strikte scheiding kenmerkt het legislatief federalisme. In de meeste gevallen wordt het beleid gemaakt op het meest centrale niveau en staat het deelstatelijke niveau in voor de uitvoering ervan.¹⁴⁸ Hierdoor is intense samenwerking een absolute vereiste voor een goede werking van het legislatief federalisme. Indien wetgeving wordt uitgevaardigd door de federale overheid hebben de deelstaten enkel inspraak in die wetgeving die zij later ook moeten implementeren.¹⁴⁹ Om een voorbeeld hiervan te geven moeten we kijken naar de Duitse Bundesrat. De Duitse Bundesrat heeft namelijk een directe vertegenwoordiging op het federale niveau van de Länder waardoor de deelstaat ook een vetorecht mag en kan uitspreken op wetgeving die door de Länder moet worden uitgevoerd.¹⁵⁰

Vanzelfsprekend is er geen enkel systeem dat uitsluitend kenmerken bezit van het administratief systeem, dan wel het legislatief systeem. Door te bestuderen in welke mate de verdeling van wetgevende en uitvoerende bevoegdheden gebeurt, moet men deze kenmerken eerder zien als een aansluitend geheel dat geoperationaliseerd wordt. Zo kan men concluderen wanneer de verdeling drijft tot samenwerken of hun onafhankelijk van elkaar maximaliseert.¹⁵¹ Het Verenigd Koninkrijk en Spanje bevinden zich onder meer aan het einde van het administratief federalisme. Duitsland daarentegen bevindt zich dan weer volledig aan het einde van het legislatief stelsel. België is moeilijk te categoriseren onder de verschillende noemers van deze tabel. België is namelijk een bijzonder specifieke federatie die zowel kenmerken van een "Legislatief federalisme" als van een "Administratief federalisme" vertoont.

Hoofdstuk 2: Confederalisme

70. Daartegenover bestaat het confederalisme, dat zich bevindt aan de andere kant van het spectrum. Rond confederalisme is altijd al veel te doen geweest. Niet alleen tijdens de verkiezingsperiode wordt dit onderwerp uit de koelkast gehaald maar de laatste jaren gaan er meer en meer stemmen op om dit als een soort van redmiddel te gebruiken voor een België dat vastloopt in zijn eigen structuren.¹⁵² Door de veelgebruikte term is er ook bijkomend veel verwarring ontstaan over de term van het confederalisme die van tijd tot tijd verkeerd gebruikt wordt. Het uitgangspunt

¹⁴⁷ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 7.

¹⁴⁸ J. DEFORCHE en P. BURSENS, "Strategieën van deelstaten in institutionele hervormingen", *Universiteit Antwerpen*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek, 2007-2011.

¹⁴⁹ L. MORENO, en C. COLINO, "Comparative Conclusions (Diversity and unity in federal countries)", *McGill-Queen's University press* 2010, 379-400.

¹⁵⁰ J. ERK, *Explaining Federalism Stat, society and congruence in Austria, Belgium, Germany and Switzerland*, London, Routledge, 2008, 57-72.

¹⁵¹ J. DEFORCHE en P. BURSENS, "Strategieën van deelstaten in institutionele hervormingen", *Universiteit Antwerpen*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek, 2007-2011.

¹⁵² M. EYSKENS, "Confederalisme en separatisme blijven zich voeden aan een aftands nationalisme", *Knack*, 1 november 2021.

van een confederatie steunt niet op een Grondwet maar op een verdrag.¹⁵³ Het zijn dus soevereine staten die samen een confederatie stichten en hieruit bepaalde bevoegdheden overhevelen naar het confederaal orgaan. Zo zal de confederatie eigenlijk alleen bevoegd zijn voor de toegewezen bevoegdheden die de soevereine staten hem hebben toegewezen. De soevereine staten behouden hun volledige soevereiniteit en bevinden zich in een dominante positie ten aanzien van de confederale overheid.¹⁵⁴ De besluitvorming gebeurt via consensus en elke deelnemende staat heeft bijgevolg ook een vetorecht. We kunnen het begrip confederatie nog opdelen in twee definities.

71. Klassieke definitie - In een klassieke definitie worden staten onderverdeeld in 3 heel verschillende systemen, elk met hun eigen kenmerken. (1) De eenheidsstaten met een sterke centrale overheid zoals in Nederland (2) een federale staat zoals hierboven uitgelegd en (3) een confederale staat die een verdrag sluiten om bepaalde onderwerpen samen te regelen. Op dit moment zijn er geen concrete voorbeelden van confederale staten in de klassieke zin van de betekenis. Daartegen zijn er in het verleden wel enkele voorbeelden zoals De Verenigde Staten van Amerika, Zwitserland en Servië/Montenegro. Momenteel kan men de Confederaties in de klassieke zin enkel terugvinden in de internationale organisaties, wat een confederatie is tussen verschillende onafhankelijke landen. In de klassieke zin zou er enkel een mogelijkheid zijn tot confederalisme indien België eerst zou splitsen. Dit is zo goed als niet haalbaar, waardoor de klassieke definities meer en meer worden losgelaten.

72. Moderne definitie - Confederalisme in de moderne zin legt de macht bij de deelstaten. Zo zullen de deelstaten de meeste bevoegdheid en zeggenschap krijgen. In deze definitie zal er geen splitsing moeten gebeuren en bijkomend is er ook geen strikte afbakening nodig tussen eenheidsstaten, federale staten en confederale staten. Het model zal moeten evolueren naar een glijdende schaal waar de pure eenheidsstaten volledig links staan en de confederale staten volledig rechts. Hier tussen in bevinden zich federale staten en alles in de overgang van het ene naar het andere. In deze definitie vertoont België ondertussen al confederale kenmerken, bevoegdheden zijn nog steeds evenredig verdeeld tussen de federale en de gemeenschappen/gewesten, maar het zwaarte punt van besluitvorming ligt al degelijk bij de gemeenschappen en gewesten. Zo kunnen er veto's gesteld worden door een taalgebruik, waarbij er geen besluitvorming kan gemaakt worden zonder beide partijen. We kunnen het confederalisme in de moderne definitie meer zien als een verdoorgedreven federalisme.

Confederalisme in de klassieke definitie lijkt zeker niet de oplossing te zijn, daar dat men consensus zal moeten vinden op federaal niveau waarbij de regio's veto's kunnen stellen. Dit principe lijkt mij dan ook zo goed als uitgesloten. Confederalisme in de moderne definitie lijkt meer op een mogelijkheid die vroeg of laat hoe dan ook zal uitgebouwd moeten worden.

Vandaag wordt er in de literatuur al beweerd dat de Belgische federatie ettelijke 'confederale' karakteristieken heeft. Zo is besluitvorming op het centrale niveau gebaseerd op consensusvorming

¹⁵³ W. VAN GERVEN, "Federalisme, confederalisme en associatief verband", *TORB* 2008-2009, 71-72.

¹⁵⁴ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 5.

en vetorechten, waar de term consociationalisme aan wordt gegeven.¹⁵⁵ Een ander voorbeeld is dat politieke partijen geen nationaal karakter meer behelzen wat op 'partijconfederalisme' wijst.¹⁵⁶ Niet direct de beste oplossing voor de cohesie binnen België. Zo kan men concluderen dat niet elke beslissing voor meer confederalisme bijdraagt tot een beter geheel. 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.*"¹⁵⁷

73. Echter moeten we opmerken dat artikel 35 van de Grondwet geen uitwerking inhoudt van het confederalisme. Een uitwerking van dit artikel zal niets veranderen aan de *Kompetenz-kompetenz*, die na uitvoering nog steeds zal liggen bij de Grondwetgever en niet bij de gemeenschappen of gewesten.¹⁵⁸ De uitvoering van het artikel zou eventueel – wat absoluut geen zekerheid is – zorgen voor meer autonomie voor de deelstaten maar heeft geen uitwerking op meer of minder confederalisme.

Hoofdstuk 3: Bevoegdheidsverdeling in het Belgische landschap

74. Een bevoegdheid is een beleidsdomein waarbinnen een welbepaalde overheid regelgeving kan aannemen. In sommige federale staten is het mogelijk dat zowel de federale als de deelstaten toegewezen bevoegdheden hebben. Beide entiteiten hebben ook autonomie over hun bevoegdheden zodat we kunnen spreken over exclusieve bevoegdheden. Het probleem ligt er echter in hoe de bevoegdheden worden verdeeld tussen de federatie en de deelstaten. De gemakkelijkste manier zou erin bestaan om de bevoegdheden zo te verdelen door ze uitdrukkelijk toe te wijzen aan de verschillende niveaus in de federatie. Het is echter ondoenlijk om iedere mogelijke materie te benoemen en vervolgens aan welk dan ook bestuursniveau toe te wijzen. Hoe de staatsstructuur eruitziet hangt in de praktijk af van de ontstaansgeschiedenis van de federatie. Zoals eerder aangehaald en terugverwijzend naar de Verenigde staten, zien we dat in centripetale systemen de residuaire bevoegdheden berusten bij de staten en waarbij het federale niveau over een beperkt aantal toegewezen bevoegdheden beschikt.¹⁵⁹ Een uitzondering op de regel is dat dit zich contradictoer voordoet in Canada, in dit centripetaal systeem, komen de residuaire bevoegdheden bijvoorbeeld (deels) toe aan de federale overheid.¹⁶⁰

¹⁵⁵ 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) 22.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ W. PAS, "Confederale kenmerken in de Belgische federatie", *TBP* 2009/2, 83.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ 10^{de} amendement: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people"

¹⁶⁰ In Canada worden de residuaire bevoegdheden verdeeld tussen het federale niveau en de provincies, afhankelijk van de materie waarop zij betrekking hebben. De federale bevoegdheid ter zake volgt uit de aanhef van art. 91 Constitution Act 1867: "It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces (...)"

3.1. Dubbel gelaagd federalisme?

75. België is sinds de jaren 70' met zijn eerste staats hervorming opgedeeld in gemeenschappen en gewesten, die elk hun eigen bevoegdheden hebben toegewezen gekregen. Deze bevoegdheden zijn niet enkel versnipperd tussen de deelstaten en de federale overheid maar ook onderling tussen de deelgebieden. België is daardoor intrinsiek asymmetrisch, en met elke staats hervorming die erbij is gekomen is men onophoudelijk met nieuwe asymmetrieën gaan bouwen. Ook Spanje wordt met een asymmetrisch systeem geconfronteerd - en wordt daardoor ook kort besproken in het volgende deel. Het is een unicum dat er twee soorten deelstaten, gemeenschappen en gewesten, bevoegdheden hebben op hetzelfde grondgebied.¹⁶¹

Dat asymmetrie niet altijd voor problemen zorgt is zeker een feit, dit wanneer een overheid alleen kan optreden in een bepaalde bevoegdheid. Echter indien men te maken heeft met grensoverschrijdende bevoegdheden, en in het slechtste geval waar alle zeven deelgebieden en de federale overheid gezamenlijk moeten optreden, ligt besluitvorming vanzelfsprekend moeizamer. Een voorbeeld hiervan is de noodzakelijke samenwerking op Europees en internationaal vlak.¹⁶²

3.2. Toegewezen bevoegdheden

76. De bevoegdheid die de Grondwet en de bijzondere wetgever uitdrukkelijk toewijzen aan de gemeenschappen of de gewesten, is een toegewezen bevoegdheid.¹⁶³ Zowel in de Grondwet als in de bijzondere wetten zijn er voorbeelden terug te vinden van toegewezen bevoegdheden aan de federale overheid. Hierdoor beschikken de toegewezen bevoegdheden over een ruime draagwijdte. Die toewijzingen kunnen expliciet geschieden, volgend uit de parlementaire voorbereiding of de structuur van de Grondwet en de bijzondere wetten.¹⁶⁴ De toegewezen bevoegdheden behoren uitdrukkelijk toe aan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, toch kunnen er enkele toegewezen bevoegdheden ook terugvallen op de federale overheid. De residuaire bevoegdheden, waarvoor niet expliciet bepaald is welke overheid bevoegd is, komen toe aan de federale overheid. Dit houdt voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest een beperking in. Om een zinvolle uitoefening van de toegewezen bevoegdheden aan de deelstaten te garanderen moet er een ruime en volledige interpretatie van worden gehanteerd.¹⁶⁵ Over een bevoegdheid toegewezen in ruime zin, kan enkel worden gesproken wanneer deze bevoegdheid vastgesteld is door de grondwetgever of de bijzondere wetgever die ernaar streefde om een specifieke aangelegenheid toe te kennen aan een niveau in de federatie.

¹⁶¹ R. BAUBÖCK, "Territorial or cultural autonomy for national minorities?", *IWE-Working Papers*, nr. 22, Wenen, 2001, 7.2.

¹⁶² F. BATSELÉ, "hoe moet het verder na CETA? Marnette heeft juridische slag verloren, maar niet de politieke strijd", *De Knack* 2019. <https://www.knack.be/nieuws/hoe-moet-het-verder-na-ceta-marnette-heeft-juridische-slag-verloren-maar-niet-de-politieke-strijd/> (consultatie 20 april 2022) In deze case was het niet mogelijk voor premier Michel om zijn Belgisch fiat te geven vooraleer ook de Gewesten en Gemeenschappen akkoord gingen. Hier wrong het schoentje bij het Waals gewest, die fel gekant was tegen deze deal.

¹⁶³ J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, P. VANDEN HEEDEN EN G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2008, 369.

¹⁶⁴ K. REYBROUCK, "De classificatie van de federale bevoegdheden: residuaire, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd?", *TBP* 2020, nr. 4, 186-200

¹⁶⁵ <https://overheid.vlaanderen.be/wetgevingstechniek/principes-over-de-bevoegdheden-van-de-vlaamse-gemeenschap-en-het-vlaamse-gewest-in-het-kader-van>

Zo oordeelt Het Grondwettelijk Hof dan ook dat het toegewezen karakter niet restrictief benaderd moet worden; *“Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt moeten de grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht de Gemeenschappen en de Gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods beroep te doen op artikel 10 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980”*.¹⁶⁶

77. De federale overheid kan over twee soorten van toegewezen bevoegdheden beschikken. Zo heeft de Grondwet aan de federale overheid een aantal voorbehouden aangelegenheden toegewezen, maar niet alleen de Grondwet kan ervoor zorgen dat de federale overheid een pakket toegewezen bevoegdheden bezit. Ook een deel uitzonderingen op de deelstatelijke bevoegdheden, die men omschrijft in de literatuur als toegewezen bevoegdheden in de ruime zin. Deze staan lijnrecht tegenover de toegewezen bevoegdheden in de strikte zin, m.n. de bevoegdheden die aan de deelstaten toekomen op grond van de artikels 38 en 39 van de Grondwet.¹⁶⁷

78. De voorbehouden aangelegenheden met rechtstreeks bevoegdheid verdelend effect -

Een federale wet kan pas geïnterpreteerd worden wanneer we spreken van een “wet” in de grondwetsbepalingen die een aangelegenheid voorbehouden en een bevoegdheid verdelend karakter hebben. Dit is de grondslag waarmee de federale overheid haar bevoegdheid voor deze aangelegenheden uitoefent.

79. De toegewezen uitzonderingen op deelstatelijke bevoegdheden - anderzijds hebben we ook de toegewezen uitzonderingen. Deze bevoegdheden zijn materies die worden uitgezonderd van de toegewezen bevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten en werden voorbehouden aan de federale overheid. Een voorbeeld hiervan kunnen we terugvinden in artikel 5, §1, I, lid 1 BWHI: dit artikel bepaalt dat de gemeenschappen binnen het gezondheidsbeleid bevoegd zijn voor het beleid betreffende de zorgverstrekkingen in en buiten de verplegingsinrichtingen met uitzondering.¹⁶⁸

80. We moeten constateren dat het in het tweede lid van artikel 5, §1, I BWHI wel degelijk gaat om toegewezen bevoegdheden in een ruime zin en niet om residuaire bevoegdheden zoals sommige auteurs beweren. Volgens REYBROUCK heeft er een verandering plaatsgevonden sinds de invoering van artikel 35 in de Grondwet. Sedertdien delegeert de grondwetgever aan de bijzondere wetgever de bevoegdheid om aangelegenheden toe te wijzen aan de federale overheid, wat een zeer opmerkelijk feit is, aangezien de bijzondere wetgever voor de invoering van artikel 35 Grondwet de uitzonderingen op de deelstatelijke bevoegdheden niet kon toewijzen aan de federale overheid.¹⁶⁹ Hieruit kunnen we opmaken dat het verschil tussen residuaire bevoegdheden en toegewezen

¹⁶⁶ Arbitragehof 26 juni 1986, nr. 25.

¹⁶⁷ K. REYBROUCK, “De classificatie van de federale bevoegdheden: residuaire, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd?”, *TBP* 2020, nr. 4, 186-200.

¹⁶⁸ Onder meer “a) de organieke wetgeving (...); c) de basisregels betreffende de programmatie; d) de bepaling van de voorwaarden en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen”. Hier wordt namelijk geen directe toewijzing gedaan naar de federale overheid, wel kunnen we vervolgens vaststellen dat in het tweede lid van artikel 5, § 1, I BWHI: “De federale overheid blijft evenwel bevoegd voor: 1° de ziekte- en invaliditeitsverzekering; 2° de nationale maatregelen inzake profylaxis”.

¹⁶⁹ *Ibid.*

bevoegdheden niet altijd even duidelijk is. Het wordt enkel ingewikkelder wanneer we ons de vraag stellen of de uitzonderingen op de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten – die niet uitdrukkelijk zijn toegewezen aan de federale overheid - ook altijd toegewezen bevoegdheden van de federale overheid zijn? VERRIJDT is alvast van oordeel dat deze bevoegdheden eerder residuaire bevoegdheden *sensu lato* zijn.¹⁷⁰ Het is ook hier waar artikel 35 van de Grondwet een oplossing kan bieden indien deze ter uitvoering wordt gebracht. Ter illustratie nemen we terug het eerste lid van artikel 5, §1, I BHWI waarbij het niet meer zal toekomen aan de federale overheid, maar wel aan de residuaire bevoegde overheid, wat dan de gemeenschappen en gewesten zullen zijn.

3.3. Residuaire bevoegdheden:

81. De federale overheid beschikt naast de bevoegdheden die haar uitdrukkelijk door of krachtens de Grondwet zijn toegewezen ook over die aangelegenheden die niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan zijn toegewezen, namelijk de residuaire bevoegdheden.¹⁷¹

82. Het is bijzonder moeilijk om het begrip 'residuaire bevoegdheden' te definiëren. Er is tot op heden ook geen duidelijke eengemaakte mening over wat een residuaire bevoegdheid nu juist zou inhouden. De meerderheid in de literatuur definieert deze bevoegdheid als "de aangelegenheden die de Grondwet of de bijzondere wetten niet uitdrukkelijk toewijzen of voorbehouden aan een bepaald bestuursniveau."¹⁷²

Een andere kleine strekking in de literatuur stellen de residuaire bevoegdheden gelijk met de overige, onbenoemde of niet-genoemde bevoegdheden.¹⁷³ Ten slotte zijn nog andere rechtsgeleerden die wel degelijk de eerste definitie volgen, maar beschouwen 'het onbenoemde', 'het onbepaalde' of 'het niet voorziene' wel als een wezenlijk kenmerk van de residuaire bevoegdheden.¹⁷⁴ Het wordt wel hoogdringend tijd dat residuaire bevoegdheden een concrete definitie toegewezen krijgen door de wetgever zodat er geen verwarring meer kan zijn over het begrip residuaire bevoegdheden en toegewezen bevoegdheden.

¹⁷⁰ W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, alf.8-9, 512-513.

¹⁷¹ R. SENELLE, E. VANDENBOSSCHE en L. SCHUERMANS, *Het federale België van de Gemeenschappen en de Gewesten*, Mechelen, Kluwer, 2003, 13.

¹⁷² Zie o.m. H. BRIBOSIA en J.-L. VAN BOXSTAEL, *Le partage des compétences dans la Belgique fédérale*, Brugge, La Charte, 1994,134; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 586; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge: Fondements et institutions*, Leuven, Larcier, 2017, 424-425 (die op p. 427 evenwel stelt "Il est cependant préférable de réserver l'appellation 'compétence résiduelle' à la compétence générale innommée"); W. VERRIJDT, "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, alf.8-9 503.

¹⁷³ J. CLEMENT, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE, G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, et al., *Proeve van grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 1996, 313; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2020, 857 (die de residuaire bevoegdheden verderop wel interpreteert als de niet-toegewezen bevoegdheden, zie p. 916-917); J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 83.

¹⁷⁴ C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel Belge*, Brugge, Die Keure, 2021, 393-394; G. GOEDERTIER, J. VANDE LANOTTE en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 683 en 922-923; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (2^{de} editie)*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 237; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 242; zie ook 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 F.-X. BARCENA, B. BIERO en D. DE JONGHE (eds.), *Scharnier-of-sleutel-elementen in Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Brugge, La Charte, 2011, (87) 93.

3.4. Impliciete bevoegdheden

83. Een oplossing voor het bevoegdheidskluwen in België is er gezocht door de invoering van de impliciete bevoegdheden. Zoals reeds aangehaald ontstaan er zich problemen rond de toegewezen en residuaire bevoegdheden. Er zijn verscheidene raakvlakken van normen tussen meerdere materies. De gedachte dat bevoegdheden elkaar steeds op absolute wijze wederzijds begrenzen, moet dan ook genuanceerd worden. Soms valt het moeilijk uit te maken of een norm nu tot de bevoegdheid van de een of van de ander toebehoort. Het is dan ook hier dat de impliciete bevoegdheden naar boven komen.¹⁷⁵ De gewesten kunnen hierdoor bijvoorbeeld bevoegdheden uitoefenen voor aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd zijn.

84. Bij de impliciete bevoegdheden moet worden nagegaan of het beginsel van de federale loyaleit of het evenredigheidsbeginsel niet geschonden wordt. België is gebouwd op de verdeling van de bevoegdheden op grond van het exclusiviteitsbeginsel om zo bevoegde niveaus volledig autonoom te maken. De werkelijkheid is volledig anders waar het momenteel alleen maar leidt tot meer versnippering en verstrengeling van de bevoegdheden.

85. VANPRAET heeft drie aanbevelingen om uit dit bevoegdheidskluwen te geraken: (1) de bevoegdheden hebben nood aan een concrete duidelijke omschrijving, (2) De band tussen een norm en de materie waarbij er een wijziging moet plaatsvinden in verband met de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden en ten slotte (3) het creëren van een mogelijkheid tot bevoegdheidsoverdracht buiten grondwet en bijzondere wetten om.

86. De bevoegdheden hebben nood aan een concrete duidelijke omschrijving - Dit is misschien wel de belangrijkste aanbeveling die wordt aangehaald. Indien bevoegdheden duidelijk omschreven zijn, gaat er veel minder ruimte zijn ter interpretatie van een bevoegdheid. Men moet er terug voor zorgen dat vertegenwoordigers van verschillende niveaus een gezamenlijk beleid moeten voeren. Een mooi recent voorbeeld is het overlegcomité van de COVID-19 pandemie. Verschillende ministers van verschillende niveaus moeten hier samen tot een beslissing komen, en waarbij op dit moment, de niveaus een verschillende regeringssamenstelling hebben. We hebben gemerkt dat een efficiënt beleid ver te zoeken was in deze pandemie. Het is ironisch dat het toekennen van autonomie aan de gemeenschappen en gewesten net het omgekeerde effect zou moeten creëren, en niet tot doel heeft om conflicten en blokkeringen op het centrale niveau te doen ontstaan. Omdat de Vlaamse meerderheid geen gebruik kon maken van de meerderheidsregel om de eigen politieke projecten te kunnen realiseren, was een staatshervorming noodzakelijk.¹⁷⁶ Het heeft dan ook weinig zin om het probleem van de gezamenlijke besluitvorming dat men via het toekennen van bevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten afvoert, terug via de achterdeur binnen te halen via een versnipperde en op elkaar inhakende bevoegdheidsverdeling die samenwerking opnieuw noodzakelijk maakt.

¹⁷⁵ J. VANPRAET, *50 jaar bijzondere wetten*, Mortsels, Intersentia, 2021, 159-190

¹⁷⁶ A. ALLEN, "Slotwoord studienamiddag over de federale bevoegdheden (28 maart 2019, KU Leuven)", *TBP* 2020, 202.

“Verplichte samenwerking is in België niet de olie in het federale bestel, maar een bron die permanent zand dreigt te strooien in de raderen van het federale bestel en dus beter vermeden wordt”.¹⁷⁷ België heeft sinds de eerste staatsvormingen stappen in de goede richting gezet, om een efficiëntere staat te bekomen. Jammer genoeg is de wetgever zelf de pedalen kwijtgeraakt in het proces van politieke gewin om hun achterban te paaien.

87. Band tussen een norm en de materie: wijziging voorwaarden impliciete bevoegdheden

- VANPRAET pleit ook voor een verdere versoepeling van de in 1988 doorgevoerde versoepelingen van de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden. Zo kunnen de bevoegdheden opgevat worden in ruimere beleidssferen. Doordat er een ruimere bevoegdheid ontstaat, wordt er minder snel tot een bevoegdheidsoverschrijding besloten en wordt er dusdanig ook minder snel tot het besluit gekomen dat de bevoegdheden op elkaar inhaken. VANPRAET wijst hierop dat de beleidsinitiatieven volledig kunnen uitgevoerd worden en niet ten dele zoals dit soms hedendaags gebeurt. Desalniettemin zal het makkelijker zijn om beslissingen te nemen die anders overschrijdend zouden zijn.

88. Creëren van een mogelijkheid tot bevoegdheidsoverdracht buiten grondwet en bijzondere wetten om: overdracht van materiële bevoegdheden via een samenwerkingsakkoord

– Een derde voorstel is om meer samen te werken tussen de overheden op basis van een samenwerkingsakkoord. Momenteel is het niet mogelijk om als overheid een bevoegdheid over te dragen aan een andere indien zich er een probleem voordoet. Enkel de grondwetgever en de bijzondere wetgever zijn bevoegd om materies te verdelen. De bevoegdheid verdelende regels genieten een bijzondere bescherming doordat zij grotendeels vervat zijn in de Grondwet zelf of in wetten die slechts met een bijzondere meerderheid aangenomen, gewijzigd of opgeheven kunnen worden.¹⁷⁸ Dit heeft zijn voordelen maar ook zijn nadelen. Hierdoor is er een verbod van uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden dat de overheden in een samenwerkingsakkoord zouden herverdelen.¹⁷⁹ HANS KELSEN is hieraan tegemoet gekomen in de Dreikreisen-theorie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de ‘Bondsstaat’, de ‘Oberstaat’ en de ‘Gliedstaten’. Tot de ‘Bondsstaat’ behoort de bevoegdheid om de bevoegdheid verdelende regels vast te leggen. We kunnen hieruit concluderen dat het verbod op uitwisseling, afstand of teruggave heel beperkend werkt. Het is dan absoluut geen slecht idee om een nieuwe grondwetsbepaling in te voeren die de mogelijkheid creëert om samenwerkingsakkoorden te sluiten.¹⁸⁰

Er ontstaat dan een tweevoudige *Kompetenz-Kompetenz* waarbij een eerste mogelijkheid is dat de bevoegdheden, nog steeds zoals op heden, verdeeld worden door de Grondwet en de bijzondere wetten. Zo blijft de continuïteit gewaarborgd en kan er steeds een klassieke staatsvorming tot stand komen. Aan de andere kant is er een bijkomende mogelijkheid waar de deelstaten en de

¹⁷⁷J. VANPRAET, *50 jaar bijzondere wetten*, Mortsel, Intersentia, 2021, 159-190

¹⁷⁸ L.-P. SUETENS EN R. LEYSEN, o.c. Zie ook P. PEETERS., “Enkele algemene problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de tweede Belgische staatsvorming” in A. ALEN en L.-P. SUETENS (eds.), *Zeven knelpunten na zeven jaar staatsvorming*, Gent, Story-Scientia, 1988, 56.

¹⁷⁹ Vaste rechtspraak, zie bv. GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3; GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2; GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12, noot Y. Peeters, “Een proeve van pacificatie of aanzet tot confederalisme?”, *RW* 2016-17, 780 e.v.

¹⁸⁰ A. ALEN, “Slotwoord studienamiddag over de federale bevoegdheden (28 maart 2019, KU Leuven)”, *TBP* 2020/4, 204;

federale overheid de bevoegdheid krijgen krachtens de Grondwet en de bijzondere wetten om deze over te dragen.

Hoofdstuk 4: Aard van de bevoegdheden

4.1. Exclusieve materiële bevoegdheden

89. Het uitgangspunt van de Belgische federale staat is dat er gewerkt wordt met exclusieve bevoegdheden. Dit wil zeggen dat er een welbepaalde materie in beginsel slecht één overheid bevoegd is. De keuze voor dit principe is gemaakt door het Grondwettelijk hof, om ervoor te zorgen dat normen conflicten vermeden zouden worden, en dat deelstaten in nevenschikt verband zouden staan met de federatie.¹⁸¹ Dit is toch een opmerkelijk keuze daar dat het Grondwettelijk hof op basis van artikel 26, §1,2^o Bijzondere wet kennisneemt van elk conflict "*elk conflict tussen decreten of tussen regels bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, die uitgaan van verschillende wetgevers en voor zover het conflict ontstaan is uit hun onderscheiden werkingsfeer*".¹⁸²

90. De exclusieve bevoegdheden staan ook in contrast met concurrerende bevoegdheden waar meerdere overheden principieel bevoegd zijn om éénzelfde bevoegdheid uit te oefenen. In theorie is dit een mooi verhaal, er is slechts één overheid bevoegd, er is dus bijgevolg ook geen nood aan een voorrangsregel en de bevoegdheid van de ene overheid sluit de bevoegdheid van de andere uit.¹⁸³ In de praktijk is het echter een ander geval, elk bestuursniveau beschikt in beginsel over een bevoegdheidsmonopolie maar het is hoogst uitzonderlijk dat een welbepaalde materie geen raakvlakken heeft met andere bevoegdheidsmateries.¹⁸⁴ Deze expliciete bevoegdheden rusten in de praktijk op een constitutionele Pavlov-reflex, daar dat ze meer berusten op schijn dan werkelijke duidelijkheid.¹⁸⁵

91. Een recent voorbeeld hiervan zijn de mondmaskers in de lagere en middelbare scholen. Onderwijs is een bevoegdheid van de Vlaams gemeenschap terwijl mondmaskers (volksgezondheid) een bevoegdheid is van de federale overheid.¹⁸⁶ Een ander voorbeeld ter illustratie is een zaak aan het Brusselse Hof van Beroep dat een arrest moest vellen over de bestrijding van discriminatie in een commerciële fitnessclub die dan wel onder de gemeenschapsbevoegdheid voor sport viel alsook

¹⁸¹ J. VANPRAET, "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Morsel, Intersentia, 2012, (209) 213.

¹⁸² *Ibid.*; Zie ook J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 348-350.

¹⁸³ GwH 25 februari 1986, nr. 11, 3.B.1.; Adv.RvS van 7 juli 1983 over een ontwerp van wet 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen', *Parl.St.* Senaat 1982-83, nr. 557/1, 129. Zowel het Grondwettelijk hof als de Raad van State hebben reeds vrij vroeg geopteerd om te werken met exclusieve bevoegdheden. Concurrerende bevoegdheden lenen zich uit naar de federale overheid indien zich er een probleem voordoet met de bevoegdheid. Het uitgangspunt hiervoor was dan ook dat in het centrifugaal systeem zoals België, concurrerende bevoegdheden ten voordele van de federale overheid als bezwendend worden beschouwd.

¹⁸⁴ Amerikaanse grondwetsspecialist Tribe: "*Everything is, and always has been, related to everything else*". Zie L.-H. TRIBE, *American Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2000, vol. I, 801-802, zoals geciteerd in J. Vanpraet, *De latente staats hervorming*, 20, n. 73.

¹⁸⁵ J. VANPRAET, "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Morsel, Intersentia, 2012, (209) 209.

¹⁸⁶ BLG, MJU., Na krokusvakantie ook in de middelbare school mondmasker weg, *De Standaard* 13 februari 2022. https://www.standaard.be/cnt/dmf20220213_94112372

onder de federale bevoegdheid voor burgerlijk en handelsrecht.¹⁸⁷ Het was uiteindelijk niet meer mogelijk voor de Raad van State en het Grondwettelijk Hof om in deze conflictsituatie steeds de exclusieve bevoegde wetgever aan te duiden, waardoor men nu bij zo een conflict gebruikt maakt van de zwaartepuntleer.

Het grondwettelijk Hof verwoordt deze zwaartepuntleer als volgt: *“De bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de Gemeenschappen berust op een stelsel van exclusieve bevoegdheden, dat impliceert dat iedere rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld. Indien een regeling [...] aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient het Hof uit te maken waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt.”*¹⁸⁸ De overheid bij wiens bevoegdheid de norm het nauwste aanleunt, is bevoegd.¹⁸⁹ Ditzelfde principe past men ook toe in Duitsland.¹⁹⁰ Het valt dus op te merken dat men de praktijk niet al te gemakkelijk mag opvatten.¹⁹¹

4.2. Exclusieve territoriale bevoegdheden

92. Niet enkel gelden de bevoegdheden op materieel vlak, ook gelden de exclusieve bevoegdheden op territoriaal vlak.¹⁹² “Het uitgangspunt is dat de wetgevings-, regerings- en bestuursactiviteit van een overheid zich moet beperken tot het taalgebied of de taalgebieden waarvoor die overheid bevoegd is”.¹⁹³ Binnen een bepaald domein is er dus slechts één overheid bevoegd voor een welbepaalde materie. De exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling houdt volgens het Grondwettelijk Hof in dat het onderwerp van iedere regeling die een wetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is.¹⁹⁴ Daarbij kunnen de wetgevers zelf de criteria bepalen op basis waarvan zij een regeling binnen hun bevoegdheidsgebied lokaliseren, al is die keuze onderworpen aan de toetsing van het Hof. Wanneer de wetgever heeft nagelaten om het territoriale toepassingsgebied van de norm te omschrijven, wordt hij vermoed de bevoegdheid verdelende regels te hebben gerespecteerd.¹⁹⁵

4.3. Afwijkende technieken

93. Niettegenstaande dat het exclusiviteitsbeginsel het uitgangspunt is van de bevoegdheidsverdeling, is het mogelijk dat de Grondwet of de bijzondere wetten uitdrukkelijke afwijkingen dulden van het exclusiviteitsbeginsel doormiddel van inschrijving. Ook kunnen ze impliciet voortvloeien uit het tot stand gebrachte systeem van een bevoegdheidsverdeling.¹⁹⁶ Een aantal van deze afwijkende technieken worden hieronder kort besproken.

¹⁸⁷ Brussel 8 september 2015, 2014/AR/2354

¹⁸⁸ GwH 2 juni 2000, nr. 76/2000, B.4.1; GwH 11 december 2002, nr. 184/2002, B.7

¹⁸⁹ Zie bv. GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000; GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009; GwH 11 december 2011, nr. 184/2002, B.7.

¹⁹⁰ C. DEGENHART, “Art. 70 gesetzgebung des Bundes und der länder” in M. SACHS (ed.), *Grundgesetz. Kommentar*, München, C.H. Beck, 2007, 1437-1441.

¹⁹¹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsels, Intersentia, 248-249.

¹⁹² GwH 30 januari 1986, nr. 9, 3.B.7.c.

¹⁹³ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsels, Intersentia, 2021, 255.

¹⁹⁴ GwH 30 januari 1986, nr. 9; GwH 21 maart 2000, nr. 30/2000; GwH 21 januari 2009, nr. 11/2009. Het Grondwettelijk Hof aanvaardt evenwel dat bepaalde maatregelen extraterritoriale gevolgen kunnen hebben. Zie GwH 3 oktober 1996, nr. 54/96, B.7.2.

¹⁹⁵ S. SOTTIAUX en K. REYBROUCK, *De federale bevoegdheden*, Mortsels, Intersentia, 2019, 15.

¹⁹⁶ S. SOTTIAUX, en K. REYBROUCK, *De federale bevoegdheden*, Mortsels, Intersentia, 2019, 16.

94. Gedeelde exclusieve bevoegdheden - Doordat exclusieve bevoegdheden veel aspecten omvat kan het frequent voorkomen dat er gedeelde exclusieve bevoegdheden ontstaan. Het is niet direct een afwijking van de exclusieve bevoegdheden, maar in feite verdeeld de bevoegdheid zijn aspecten over verschillende overheden. Het kan voorkomen dat een deelaspect bij de federale overheid berust en een ander aspect bij het Waals gewest berust. Beide overheden zijn dan exclusief bevoegd voor een bepaald aspect van een aangelegenheid. Enkele voorbeelden: de gemeenschappen zijn bevoegd voor jeugdbescherming, maar verschillende deelaspecten van die materie (zoals bv. de organisatie van de jeugdgerichten) blijven federaal.¹⁹⁷ Het effect is dat er versnippering van bevoegdheden ontstaat wat er op zijn beurt toe leidt dat overheden moeten samenwerken om een gecoördineerd beleid tot stand te brengen.¹⁹⁸

95. Parallele bevoegdheden - In tegenstelling tot gedeelde exclusieve bevoegdheden zoals hierboven besproken, moet men niet opzoek gaan naar een exclusief bevoegde overheid, maar kan een bevoegdheid behoren tot verschillende overheden.¹⁹⁹ Bij de parallele bevoegdheden is er wel degelijk sprake van een afwijking van het exclusiviteitsbeginsel. Zoals het woord zelf beschrijft, zijn parallele bevoegdheden, bevoegdheden die meerdere overheden simultaan en naast elkaar kunnen uitoefenen. Er is hier geen sprake van hiërarchie tussen de regelgeving die de verschillende overheden uitvaardigen.²⁰⁰ Een voorbeeld hiervan is het openbaar industrieel initiatief.²⁰¹ De parallele bevoegdheden worden ook wel de leer van de "dubbel aspecten" genoemd.

Zoals in Canada is ook in het Belgisch federalisme het dubbelaspect leer onlosmakelijk verbonden met het exclusiviteitsbeginsel.²⁰² Het doet geen afbreuk aan het exclusiviteitsbeginsel omdat het de autonomie van de exclusieve bevoegdheden waarborgt, meer nog, het versterkt zelf de bevoegdheidssfeer.²⁰³

Men moet wel rekening houden dat het dubbelaspect-leer enkel toegepast kan worden wanneer twee voorwaarden voldaan zijn. (1) Indien de bevoegdheidsregels expliciet een bevoegdheid toewijzen of indien blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat het ondubbelzinnig behoort tot een overheid dan is de dubbelaspect-leer uitgesloten. (2) De leer mag geen beweegreden zijn tot een normenconflict dat naar conflictregels zou leiden die hiërarchie vooropstelt. Indien er een normenconflict opduikt zal men teruggrijpen naar de zwaartepuntleer.²⁰⁴

Lex specialis-beginsel speelt ook zijn rol binnen de transversale bevoegdheidsmateries. Het is goed mogelijk dat een bepaalde materie dwars door een andere materie heen gaat. Ter illustratie zijn er de algemene procedureregels van het Gerechtelijk wetboek. Deze regels zijn een bevoegdheid van

¹⁹⁷ Art. 5, § 1, II, 6° BWHI.

¹⁹⁸ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsels, Intersentia, 2021, 255.

¹⁹⁹ J. VANPRAET, "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Mortsels, Intersentia, 2012, (209) 217.

²⁰⁰ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsels, Intersentia, 2021, 257.

²⁰¹ GwH 25 februari 1986, nr. 11/86.

²⁰² J. VANPRAET, *de latente staatshervorming. de bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van state*, Brugge, die Keure, 2011, nr. 10-14.

²⁰³ J. VANPRAET, "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Mortsels, Intersentia, 2012, (209) 222.

²⁰⁴ *Ibid.*, 223.

de federale overheid, maar het kan zijn dat de deelstaten voor een bepaalde bevoegdheid hiervan willen afwijken. De spanning tussen de *lex generalis* en *lex speciales* kan hierdoor stijgen, maar een oplossing vinden voor dit probleem is moeilijker in een federale staat dan in een unitaire staat – waar de staat vanzelfsprekend kan afwijken van de algemene eigen regels. Het zou eventueel goed doen voor de deelstaten om voor hun toegewezen bevoegdheden, hun eigen specifieke regels te hebben buiten de algemene. VELAERS poneert dit idee als volgt *“Het komt ons voor dat de Gewesten, in de beleidsdomeinen die hun zijn toevertrouwd, objectieve aansprakelijkheidsregels moeten kunnen uitvaardigen. De federale wetgever kon dit toen de aangelegenheid nog tot zijn bevoegdheid behoorde. Waarom zou de gewestelijke wetgever het dan niet kunnen, nu het desbetreffende beleidsdomein aan hen is toevertrouwd? Daartoe is o.i. zelfs geen beroep op artikel 10 BWHI nodig.”*²⁰⁵

De Raad van State heeft hierbij gesteld dat de gewesten en gemeenschappen wel degelijk kunnen afwijken van de *lex generalis* in het kader van eigenbevoegdheden.

*“Vaak wordt de toepassing van het beginsel *lex specialis* niet geëxpliciteerd, maar volgt het uit de natuur zelf van de verhouding tussen algemene en specifieke wetgeving”.*²⁰⁶

²⁰⁵ J. VELAERS, *de Grondwet en de Raad van state, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 248.

²⁰⁶J. VANPRAET, “Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België” in P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Mortsel, Intersentia, 2012, (209) 226.

²⁰⁶ *Ibid.*, 223.

Hoofdstuk 5: Gemeenschappen en gewest bevoegdheden

5.1. Bevoegdheden van de gemeenschappen

96. *Ratione materiae* – Bevoegdheden van de gemeenschappen zijn expliciet in de Grondwet omschreven in artikelen 127 tot 130 Gw. en vervolgens ook nog in artikelen 4 en 5 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen.²⁰⁷ De bevoegdheden van de gemeenschappen kan men verdelen in vier grote categorieën²⁰⁸: namelijk (1) de persoonsgebonden aangelegenheden die vervat liggen in artikel 128 Gw. en dicht bij het leven van de mens staan in de gemeenschap²⁰⁹, (2) de cultuurgebonden aangelegenheden die men kan terugvinden in art 4 BWHI en de zorgen voor de bescherming van alle cultuur aangelegenheden zoals de taal en het cultureel patrimonium²¹⁰, (3) de onderwijsbevoegdheden op basis van artikelen 127 en 130 Gw.²¹¹, (4) de bevoegdheden betreffende het taalgebruik conform artikel 129 en 130 Gw. en bevat de bestuurszaken, het onderwijs en gesubsidieerde of erkende inrichtingen.²¹²

5.2. Bevoegdheden van de Gewesten

97. *Ratione materiae* – De gewesten zijn opgericht als tegemoetkoming voor de Franstaligen die een economische en plaatsgebonden bevoegdheid verlangden meer dan een cultureel bevoegdheid zoals de Vlamingen initieel eisten. Niet opgesomd zijn de bevoegdheden van de Gewesten, maar artikel 39 Gw. dicteert wel dat in deze context een bijzondere meerderheidswet de bevoegdheden van de Gewesten nader dient te omschrijven. In de bijzondere wet der hervorming van de instellingen zijn wel enkele aangelegenheden opgesomd. Zo preciseert artikel 6 BWHI twaalf rubrieken voor deze gewestelijke aangelegenheden.²¹³

98. *Ratione loci* – De bevoegdheden van de gewesten zijn grondgebonden, wat wil zeggen dat het gewest enkel bevoegdheden heeft in het grondgebied Vlaanderen. Deze liggen vast in artikel 5 Gw.

5.3. Verschillen tussen deelstaten

99. De differentie tussen de gemeenschappen en gewesten liggen evident in de verschillende bevoegdheidspakketten die de deelstaten hebben toegewezen gekregen (persoonsgebonden tegenover grondgebonden). Nochtans zijn er ook nog andere verschillen zoals de constitutionele basis, waarbij de gemeenschappen omschreven worden in de Grondwet en de gewesten enkel in de

²⁰⁷ Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.434 (verder: BWHI)

²⁰⁸ S. BRACKE, G. GOEDERTIER en J. VANDE LANOTTE, *België voor beginners: wegwijs in het Belgische labyrint*, Brugge, Die Keure, 2014, 135-136; F. SCHRAM, *België: een handleiding*, Brussel, Politeia, 2014, 215-217.

²⁰⁹ T. DE PELSMAEKER, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS, Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek Belgisch publiekrecht: Deel II. Basiskennmerken van de Belgische staatsstructuur*, Brugge, Die Keure, 2015, 1137-1150.

²¹⁰ *Ibid.*, 1133-1137.

²¹¹ *Ibid.*, 1150-1152.

²¹² *Ibid.*, 1154-1157.

²¹³ De Gewesten zijn onder meer bevoegd voor de ruimtelijke ordening (artikel 6, §1, I BWHI), het leefmilieu en het waterbeleid (artikel 6, §1, II BWHI), de huisvesting (artikel 6, §1, IV BWHI), het energiebeleid (artikel 6, §1, VII BWHI), de ondergeschikte besturen (artikel 6, §1, VIII BWHI), het economiebeleid (artikel 6, §1, VI BWHI) en het tewerkstellingsbeleid (artikel 6, §1, IX BWHI)

BWHI en de financiering van beide entiteiten. Zowel de gemeenschappen als de gewesten vallen onder de financieringswet op basis van artikelen 175 en 177 BWHI. Maar in concerto zijn er wel degelijk verschillen, de gewesten beschikken over eigen fiscale opbrengsten uit de oneigenlijke gewestelijke belastingen.²¹⁴ Daarboven kunnen de gewesten nog profiteren van een deel van de opbrengsten die voortvloeien uit de personenbelasting, waaraan ze verscheidende voorwaarden kunnen koppelen zoals een belastingvermindering, opcentiemen heffen of vermeerderingen. Ten slotte wordt de financiering aangevuld met de "nationale solidariteitstussenkomst".²¹⁵ De gemeenschappen daarentegen kennen een dotatie systeem, waaronder ook toegewezen gedeelten van de BTW en de personenbelasting vallen.

²¹⁴ P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Mortsel, Intersentia, 2012, 118.

²¹⁵ *Ibid.*

DEEL 5: BEVOEGDHEIDSVERDELINGEN IN ANDERE FEDERALE STATEN

101. De Belgische institutionele staatsstructuur is volop in overgang sinds 1970, er zijn ondertussen verschillende grondige wijzingen aangebracht waardoor België uitgegroeid is tot een volwaardige federatie. Desondanks deze hervormingen heeft België niet bereikt wat het zou moeten bereikt hebben en is de efficiëntie van de staatsstructuur verder en verder zoek geraakt door de jaren heen. Hierdoor wordt er vaak gegrepen naar de woorden van federalisme en confederalisme, die eerder uitgebreid aan bod zijn gekomen. In dit laatste deel van deze verhandeling wordt er een vergelijkend onderzoek verricht met andere federale landen. Er wordt een vergelijking aangebracht met het Zwitserse (con)federale model, het federale model van de Verenigde staten van Amerika en Spanje.

102. Nut van vergelijking met andere federale landen - Dit aandeel in de verhandeling schept een beeld naar andere federalen stelsel waarbij soortgelijke vergelijkingen nuttig kunnen zijn om verschillende modellen en de werkbaarheid ervan te onderzoeken. Elk federaal stelsel heeft namelijk een eigen unieke geschiedenis met verschillende soorten socio-culturele achtergronden wat deze vergelijking zo interessant maakt. De bevoegdheidsverdeling van elk land is evenzeer afhankelijk van historische ontwikkelingen als van politieke context.

103. Met een weloverwogen keuze onderzoeken we nu wat er echt van aan is. Zo bekijken we, in verschillende landen, de algemene principes van de institutionele staatsstructuur. Staten zoals Zwitserland, Spanje en de Verenigde staten van Amerika dragen bij tot een waaier aan informatie. Vervolgens richten we ons op de bevoegdheidsverdeling, aangezien in de federale staten of staten die intens gedecentraliseerd zijn, in grote mate hetzelfde debat plaatsvindt als in België.²¹⁶ In de laatste jaren heeft niet alleen het proces van de Europese integratie meer bevoegdheden verworven, ook de vijf regio's Vlaanderen, Wallonië, Catalonië, Baden-Württemberg en Schotland, hebben de laatste decennia steeds meer bevoegdheden verworven.²¹⁷ Het vraagstuk is hoe de regio's zullen ontkomen aan de talrijke gevallen waarbij de Europese Unie wetgeving ontwikkeld die binnen beleidsdomeinen van deelstaten valt, aangezien centrale overheden in Europese fora de touwtjes stevig in handen houden.²¹⁸ We vinden deze problemen regelmatig terug naar aanleiding van financiering vanuit de Europese Unie die een verdeling noodzaakt tussen de verschillende gemeenschappen en gewesten.

Traditioneel zal er een onderscheid worden gemaakt tussen coöperatieve en duale systemen waar we verder op ingaan. Duitsland wordt hierbij gezien als coöperatief systeem, Spanje, België en het Verenigd Koninkrijk worden eerder als duale systemen gecategoriseerd.²¹⁹

²¹⁶ T. BÖRZEL and T. RISSE, "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", in K. FEATHERSTONE and C. RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, 57-82; P. DARDANELLI, *Between two Unions: Europeanisation and Scottish Devolution*, Manchester, Manchester University Press, 2005, 179 p.; E. ROLLER and A. SLOAT, "The Impact of Europeanisation on Regional Governance: A Study of Catalonia and Scotland", *Public Policy and Administration* 17(2), 2002.

²¹⁷ J.DEFORCHE en P.BURSENS, "Strategieën van deelstaten in institutionele hervormingen", *Universiteit Antwerpen*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek, 2007-2011, 10.

²¹⁸ J.BEYERS en P. BURSENS, *Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie.*, Leuven, Acco, 2006, 217 p.

²¹⁹ W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe*, New York, Palgrave, 2006, 6-20.; J. ERK, *Explaining Federalism. Stat, society and congruence in Austria, Belgium, Germany and Switzerland*, London, Routledge, 2008, 1-17.

Ook wordt er een onderzoek verricht naar de fiscale bevoegdheidsverdeling in deze verschillende landen. een korte maar duidelijk overzicht en ten slotte een vergelijking met de fiscale bevoegdheidsverdeling in België. De keuze voor het fiscale regime is duidelijk gemaakt met het begrip Staat in het achterhoofd. De inherente verbanden tussen beide termen komt terug in alle democratieën doordat de belastingen goedgekeurd worden door het Parlement, op voorstel van de uitvoerende macht.

De decentralisatiebeweging wint de laatste decennia aanzienlijk aan kracht binnen de landgrenzen in België. Het probleem van de fiscale autonomie van de gewesten blijft onvermijdelijk een belangrijk onderwerp van discussie waardoor het nijpend is dat er een evaluatie gemaakt wordt van het door de financieringswet ingestelde stelsel van financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Ook speelt Europese integratie, buiten de landsgrenzen om, inzake economisch beleid een uiterst belangrijke rol. We merken op dat globalisering daadwerkelijk een vlucht vooruit heeft verwezenlijkt en heeft gezorgd voor een steeds groter wordende kloof tussen de juridische autonomie en de mogelijkheid om op het vlak van de traditionele Natiestaten effectief een autonoom economisch beleid te kunnen voeren. Op die manier is de opkomst naar beleidsbevoegdheden op supranationaal vlak ook recent aan de orde.

Resultierend is de uitoefening van het fiscaal beleid ondergeschikt aan twee tegengestelde stromingen. zowel het probleem van de harmonisering van het fiscaal beleid van de Staten als dat van de interne decentralisatie.

104. Het is op te merken dat België niet aan bod komt in de tabel van bijlage. Dat heeft verschillende redenen. Zo is het uiterst moeilijk om België juist te categoriseren onder de verschillende noemers van deze tabel. We weten allemaal dat België een apart geval is in de verschillende soorten federaties en dat er zowel kenmerken worden vertoond van een Legislatief Federalisme alsook een Administratief federalisme. Ook door een niet al te beste onderverdeling tussen gemeenschappen en gewesten vertoond België een wirwar van territoriale en niet-territoriale federale beginselen. In de rechtsleer wordt hierdoor vaak verwezen naar een "Symmetrische" en "Asymmetrische" federale staat.²²⁰

²²⁰ S. BRACKE, *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, die Keure, 128.

Hoofdstuk 1: Landenstudie

1.1. Zwitserland

105. Als er een klein voorbeeld is van een confederatie op het Europese grondgebied kunnen we Zwitserland als voorbeeld nemen. Zwitserland is formeel een federale staat sinds 1848, maar technisch gezien is het een confederatie die mettertijd is ontstaan door de steeds nauwere samenwerking van de onafhankelijke kantons.²²¹ In tegenstelling tot België is Zwitserland tot op vandaag nog steevast van onder naar boven opgebouwd.²²² Ter illustratie haal ik het voorbeeld aan hoe men de Zwitserse nationaliteit kan bemachtigen. Een Zwitserse nationaliteit kan men enkel verkrijgen door burger te zijn van een kanton en burger van een kanton kan men enkel worden door burger te zijn van een gemeente.²²³ *“Het is dus de gemeentelijke subnationaliteit die ervoor zorgt dat men naar de kantonnale subnationaliteit kan gaan en hierdoor het Zwitser burgerschap te verkrijgen”.*²²⁴

106. De bevoegdheidsverdeling is in Zwitserland het tegenovergestelde van dat in België. De kantons zullen in de grootste gevallen de voorrang primeren op de federale overheid. Zo beschikken de kantons over een ruim aantal van exclusieve bevoegdheden en tevens ook over de residuaire bevoegdheden.²²⁵ In Zwitserland alsook in de Verenigde Staten van Amerika en Australië zijn de bevoegdheden van de federale overheid exhaustief opgesomd in de Grondwet.

Dat de residuaire bevoegdheden toe behoren aan de kantons brengt verschillende voordelen met zich mee.

Ten eerste kennen de kantons en gemeenten in Zwitserland een zeer grote fiscale onafhankelijkheid – wat ook een nasleep is van de verschillende sub-nationale niveaus. Ten tweede zijn de kantons ook verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van de federale overheid, wat hun ook het recht geeft om in bijzondere gevallen bij concurrerende bevoegdheden te primeren op het Bondrecht. Ten derde is het principe van ‘directe democratie’ van kracht in de Zwitserse confederatie. Hier spelen volksreferenda een grote rol. Deze directe democratie kan men opdelen in drie hoofdinstrumenten; (A) Een verplicht referendum in gevallen van een grondwetswijziging of een afdracht van soevereiniteit naar internationale organisaties – (B) Een volksinitiatief wanneer 100.000 burgers hun handtekening zetten onder een door burger geschreven wetsvoorstel. Zo zal het parlement een tegenvoorstel indienen en zijn er uiteindelijk drie mogelijke uitkomsten, Het volksvoorstel, het tegenvoorstel of een status quo – (c) Een facultatief referendum waarbij 50.000 burgers een volkstemming over een bepaald besluit afdwingen. Men kan dus degelijk opmerken dat referenda een lang verankerd middel zijn in Zwitserland.

²²¹ Z. GIACOMETTI, *Schweizerischen Bundesstaatsrecht*, Zurich, Polygraphischer Verlag, 1949, 109 e.v.

²²² *Ibid.*, 28.

²²³ Matthias Storme, Dirk Barrez en Jörg Thalmann bij Werner Trio op radio Klara 22 februari 2014 over Zwitserland

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Art. 3 Federal Constitution of the Swiss Confederation: "The Cantons are sovereign except to the extent that their sovereignty is limited by the Federal Constitution. They exercise all rights that are not vested in the Confederation."

107. Het laatste maal dat er een substantiële grondwetsherziening plaats vond in Zwitserland was in 2003. Hierbij zijn sommige bevoegdheden van de Bond en de kantons herschikt en is Zwitserland meer hervormd naar een coöperatief federalisme.²²⁶ *“De exclusieve bevoegdheid van de Bond omvatte onder meer: Buitenlandse zaken en Internationale Handel; Defensie; het Munt - en financiewezen; Federale spoorwegen en wegen; Telecommunicatie en Energie.”* Dit lijkt zeer sterk op de invoering van artikel 35 van de Grondwet, waarbij er nog enkel besloten wordt welke bevoegdheden de federale overheid zal opnemen en waarbij de residuaire bevoegdheden bij de gemeenschappen en gewesten zal liggen. Naar mijn mening zal het in België niet zo gemakkelijk verlopen om artikel 35 van de Grondwet zomaar in te voeren en de bevoegdheidsverdeling eenvoudig om te keren. Zwitserland heeft een oeroude geschiedenis die opgebouwd is, zoals eerder aangehaald, van beneden af naar boven. De kantons bestaan sinds het ontstaan van de federatie en liggen als basisfundamenten aan de structuur van het land. Daarentegen is België ontstaan uit een gecentraliseerde staat, dat uitgaat van een totaal ander principe en van boven uit altijd naar onder heeft gewerkt. De gemeenschappen en gewesten zijn opgericht in de jaren 70' en hebben totaal geen lange geschiedenis laat staan de fundamenten zoals de kantons hebben in Zwitserland. Zwitserland is een zeer mooi voorbeeld van hoe politiek moet werken, *“Ze worden nog steeds aanzien als één van de meest welvarende landen met de politiek de meest stabiele en draaiende economieën ter wereld”*.²²⁷ België kan veel leren uit Zwitserland maar of dat onmiddellijk zijn vruchten gaat werpen, daar heb ik mijn grootste twijfels bij.

1.1.1. Fiscale bevoegdheidsverdeling

108. De inkomsten en vermogensbelastingen zijn in Zwitserland voor het overgrote deel een kantonale bevoegdheid. Ook blijkt uit de heffingen die ontstaan uit kapitaalwinsten, onroerende goederen, belastingen op successies en schenkingen, de belasting op voertuigen en ontspanningen dat er sprake is van een grote fiscale soevereiniteit. Met betrekking de bevoegdheid van de fiscaliteit, betrekken de Kantons de burgers doormiddel van referenda. Zo beslissen zij onder meer over de belastingen; het budget en de begroting; het aangaan van leningen en talrijke andere budgettaire en financiële bepalingen.²²⁸

Een grote betrokkenheid van de burgers zorgt hier weer voor een betere democratie, in België heeft men dit wel begrepen ondertussen en is men begonnen met een grote burgerbevraging over de staatsstructuur.

De federale overheid kan voorzien in een compensatie voor de Kantons, indien deze er niet in slagen om hun uitgaven naar behoren te financieren. In de praktijk komt dit neer op een minimale sociaaleconomische dienstverlening, die men ook kan aanspreken indien er sprake is van een

²²⁶ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 8.

²²⁷ R. LEGRAND, “België-Zwitserland: zoek de verschillen”, *De Tijd* 2011. https://www.tijd.be/bear_and_bull/belgie-zwitserland-zoek-de-verschillen/9408835.html

²²⁸ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 28.

horizontale "spill-over" waaronder eventueel uitgaven voor een structurele hervorming buitengewoon hoog oplopen.²²⁹

1.2. Spanje

109. Spanje is een uitstekende federatie om een vergelijking mee te maken omdat deze natie met dezelfde interne kwesties moet handelen als België. Zo is het niet voor niets dat de partijvoorzitter van de Catalaanse partij Junts, Carles Puigdemont, in 2017 naar België is gevlucht en meester Bekaert als advocaat onder de arm heeft genomen.

110. De Spaanse grondwet kent namelijk twee lijsten. Bij deze twee lijsten wordt er gewerkt met twee algemene clausules voor de verdeling van bevoegdheden, waardoor de federale staatsstructuur behoorlijk dubbelzinnig blijft. De federale overheid heeft een bevoegdheidspakket dat feitelijk niet anders dan op het gecentraliseerd niveau uitgevoerd kan worden. Zo beschikken zij over defensie, internationaal beleid, federale spoorwegen en autobanen. Daarbij komend heeft de federale overheid ook een lijst met exclusieve bevoegdheden.

De gemeenschappen hebben ook toegewezen bevoegdheden en zijn bevoegd voor materies die te maken hebben met de sociaal economische aard.²³⁰ Hoewel de Grondwet blijft berusten in de soevereiniteit van het Spaanse volk door aan te halen dat de Spaanse natie ondeelbaar is, hebben gemeenschappen toch een soort van soevereiniteit in Spanje. De gemeenschappen, die bestaan uit 17 regio's, hebben exclusieve bevoegdheidspakketten toegewezen gekregen, die ook erkent worden door de Grondwet.²³¹ De 17 regio's hebben hierdoor een soort van autonoom karakter. Vanzelfsprekend zijn het de regio's, Catalonië, Baskenland en Galicië, die door hun geschiedenis beschikken over de grootste autonomie. De regio's mogen zelf binnen hun exclusieve bevoegdheden hun pakketten samenstellen, zo is het mogelijk dat zij in de lijst opgesomde materies niet naar zich toe trekken, hoewel in de praktijk quasi alle autonome Gemeenschappen de mogelijkheid tot compleet benutten van de bevoegdheden hebben gerealiseerd.

111. Toch blijven er problemen ontstaan met twee lijsten, zo zijn er verschillende materies die noch tot de ene, noch tot de andere behoren, waardoor er een staat van verwarring ontstaat. Om hier aan tegemoet te komen zijn deze twee lijsten verder aangevuld met algemene clausules. Indien een bepaalde bevoegdheid niet duidelijk tot de lijst van de federale overheid behoort, kunnen de gemeenschappen door middel van zogenaamde Autonomiestatuten, de 'Estatuto', de bevoegdheid naar zich toe trekken. Indien de gemeenschap hier niet op ingaat zal de federale overheid zich ontfemen over dit domein.²³² De bevoegdheid van de Autonome Gemeenschappen kan hierdoor groot verschillen van regio tot regio. Uit dit alles blijkt dat Spanje wel degelijk een perfect voorbeeld is van administratief federalisme. De Grondwet in Spanje gaat ten onrechte uit van een bepaalde

²²⁹ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 28.

²³⁰ M. STORME, (2010), 'Het Spaanse Rechtsstelsel', in: *Rechtsvergelijking*

²³¹ *Ibid.*

²³² A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 11.

materie, op grond van de bevoegdheidslijsten of de restclausules, altijd zal toekomen aan de federale overheid ofwel aan de Autonome Gemeenschappen. Vanzelfsprekend heeft het verleden in Spanje uitgewezen dat deze veronderstelling te optimistisch is. De Grondwet is nog steeds troebel.

112. In België lijkt men naar de volgende en zevende staats hervorming op weg te zijn om ook gebruik te maken van twee dan wel één lijst toegewezen bevoegdheden. Om een heldere en transparante staatsstructuur uit te bouwen, is het aan raden om te werken met één lijst van bevoegdheden. Zo zullen allen niet-toegewezen bevoegdheden rechtstreeks toekomen aan de deelstaten. Er zullen geen extra clausules moeten worden ingebouwd en bevoegdheden die onduidelijk zijn komen zo automatisch terecht bij de deelstaat, zonder dat het Grondwettelijk Hof zich hierover zal moeten uitspreken.

1.2.1. Fiscale bevoegdheidsverdeling

113. In Spanje zijn de fiscale bevoegdheden in grote mate gedecentraliseerd. De Autonome Gemeenschappen hebben een vergevorderde autonomie over hun fiscaliteit, en kunnen sinds de grote fiscale hervorming van 2002 belasting heffen op vermogens, de successierechten, de belasting op transacties van onroerende goederen, de zegelrechten en de belastingen op spelen en weddenschappen. Daarenboven hebben ze nog de mogelijkheid om belastingen te heffen waar dat federaal nog niet gebeurd zou zijn.²³³ Dit wordt gezien als een tweede bron van fiscale autonomie. Een derde bron van belasting is de inkomstenbelasting, waar men ook kan werken in een groot autonoom gebied.

1.3. De Verenigde Staten van Amerika

114. De Verenigde Staten van Amerika vormen voor vele onderwerpen een zeer interessant topic. Ook hier, in verband met de federale staatsstructuur, wordt er een vergelijking getrokken met de VS. In dit aandeel specifiek wordt een kort overzicht geschetst van de geschiedenis en totstandkoming van de hedendaagse politiek. Vervolgens kijken we ook naar de evolutie van de Amerikaanse huidige fiscale bevoegdheidsverdeling.

115. De politieke geschiedenis van de Verenigde Staten dateert terug tot de 17^{de} eeuw, waarbij de 13 kolonies aan de Oostkust de basis vormden voor het ontstaan van zijn politieke geschiedenis.²³⁴ Aan het hoofd van een kolonie stond een *governor*. Omdat de kolonies geen deel uitmaakte van het moederland, hadden ze een soort van zelfbestuur, wat later een belangrijke factor zou spelen in de oprichting van het federale land. Wel moet er opgemerkt worden dat Engelse wetten voor gingen indien ze voor een specifieke kolonie bedoelt waren. Zo stonden deze toch op één of andere manier onder toezicht van het moederland.

²³³ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 30.

²³⁴ M. STORME, <https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/Rechtsvergelijking10.pdf>

In de loop van de 18^{de} eeuw, door verschillende opeenvolgende belastingwetten breekt een onafhankelijkheidsoorlog uit en kondigt Thomas Jefferson de onafhankelijkheid uit van de 13 kolonies op 4 juli 1776.²³⁵ Vervolgens maakte elke kolonie zijn eigen grondwet en gingen ze voor bepaalde materies samenwerken waardoor er een soort van confederatie ontstond.²³⁶ We aanschouwen hier een geleidelijk proces, dat van onderuit ontstaan is, naar een federatie. Zo kunnen we de geschiedenis van Zwitserland met zijn verschillende kantons, deels vergelijken met de kolonies in de Verenigde staten en ook begrijpen waarom de residuaire bevoegdheden bij de staten ligt. In de loop der jaren zijn er wel vele strubbelingen geweest tussen federalisten en anti federalisten. Zo ook het ontstaan van de burgeroorlog in 1861, dat eindigde in april 1865 met de afscheiding uit de *Union*.

116. Vandaag is de Verenigde Staten van Amerika een federale staat met vijftig deelstaten²³⁷ en gekenmerkt door een duidelijke opdeling in de staatstructuur, deze structuur is namelijk geregeld op twee niveaus.²³⁸ Er is een deelstatelijk niveau, die residuaire bevoegdheden heeft en aan de andere zijde is er het federale niveau die toegewezen bevoegdheden bezit. Zoals op te merken in het schema hierboven, zien we dat de federatie grotendeels symmetrisch is, dit wil zeggen dat alle deelstaten dezelfde bevoegdheden hebben met de uitzondering van het Hoofdstedelijke District Washington D.C.

117. We merken nog op dat er in de Verenigde Staten van Amerika toch een soort van artikel 35 van de Grondwet speelt. De federale overheid heeft enkel bevoegdheden die hem expliciet zijn toegewezen²³⁹ in de Grondwet. Zo beschikt de federale overheid over de bevoegdheden van: het verdragsrecht; buitenlandse handel; bestraffing van inbreuken op het volkenrecht; de munt en muntbescherming; douane; leger en oorlogsvoering.²⁴⁰ De federale overheid heeft ook een exclusieve wetgevende bevoegdheid over het hoofdstedelijk gebied Washington D.C.²⁴¹ en militaire domeinen. Dit doet ons eerder denken aan de samenstelling van de Europese Unie, waarbij de Unie ook exclusieve bevoegdheden is toegewezen, voor onder meer monetair beleid.²⁴² Ook vormt de federale unie een economische unie, wat met zich mee brengt dat er binnen de federale Unie een vrij verkeer van goederen en personen tussen de staten is.

118. Toch analyseren we de laatste jaren dat er steeds meer en meer complexe rechtsfiguren zijn ontstaan door het gebrek aan transparantie tussen de grondwetten en de deelstaten.²⁴³ Dit doordat de meerderheid van de bevoegdheden concurrerende bevoegdheden zijn en waardoor niet alleen de

²³⁵ Thomas Jefferson derde president van de VS (1801-1809). Hij was tegelijk een sympathisant van de Franse revolutie en een voorvechter voor de rechten van de staten tegen een sterk federaal gezag.

²³⁶ De huidige en volledige tekst van de Amerikaanse Grondwet is terug te vinden op http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (consultatie 2 mei 2022).

²³⁷ Voor een overzicht van alle deelstaten en enkele basiskenmerken per deelstaat, zie <http://www.50states.com> (consultatie 2 mei 2022)

²³⁸ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 12.

²³⁹F. JUDSON, *A Treatise on the Power of Taxation, State and Federal, in the United States*, Saint Louis, The F. H. Thomas Law Book Co., 1917, 3.

²⁴⁰ artikel I, section 8 van de Amerikaanse Grondwet

²⁴¹A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 12.

²⁴² Artikel 3 VWEU.

²⁴³ R.-L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Kingston, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, 20-50.

afgebakende bevoegdheden, die eerder in de tekst zijn aangehaald, toekomen aan de federale overheid maar ook de bevoegdheden die niet duidelijk zijn afgebakend: dit omwille van verregaande en steeds alternerende interpretaties van grondwettelijke clausules, zoals: de naturalisatiewetgeving; faillissementsrecht; post en postwegen; auteursrecht en octrooien en federale politie. Maar ook enkele weinig transparante normen zoals: 'de general welfare clause'; 'de insterstate commerce clause' en de 'necessary and proper clause'.²⁴⁴ Een duidelijk voorbeeld is de buitenlandse en tussenstatelijke handel. Deze bevoegdheid is een exclusieve bevoegdheid van de Unie maar langzamerhand is men deze bevoegdheid breder en breder gaan opvatten. Zuiver interstatelijk handel met buitenstatelijke effecten werd hierdoor in sommige gevallen een federale bevoegdheid. Gradueel is deze complete bevoegdheid van economisch recht opgeschoven naar een bevoegdheid van de unie. Dit is één enkel voorbeeld van een bevoegdheid dat met der jaren een langzame verschuiving heeft gekend.²⁴⁵ Evenzeer kan de Unie concurrerende bevoegdheden volledig uitputten door middel van de zogenaamde 'federal preemption'. Hierdoor is er toch in zeer grote mate en geleidelijk aan toegekomen is aan de eisen van de *Federalist*, die eerder niet gewenst waren voor sommige. Het is vandaag niet meer mogelijk om een overzichtelijke overzicht te geven van een exhaustieve lijst en een begrijpelijke conclusie te trekken m.b.t. de bevoegdheidsverdeling.²⁴⁶

119. We moeten hier toch waarnemen dat zelfs wanneer de bevoegdheidsverdeling is omgekeerd en waarbij de federale overheid een toegewezen bevoegdheidspakket heeft, er steeds complexe bevoegdheidsproblemen kunnen ontstaan. Naar mijns inziens zit het probleem niet zozeer bij de omkering van de bevoegdheden, wat we ook hier in de Verenigde Staten kunnen merken, maar zit het meer in het homogeen en duidelijk afbakenen van deze bevoegdheden. Er ontstaan enkel problemen met bevoegdheden die niet duidelijk zijn afgebakend en die voor verwarring zorgen tussen de deelstaten en de federale overheid.

1.3.1. Fiscale bevoegdheidsverdeling

120. Federale Fiscale bevoegdheden – Zoals eerder besproken beschikt de federale overheid niet over grote fiscale bevoegdheden en ligt het zwaarte punt hier bij de deelstaten. Toch was de federale overheid gelast met enkele 'kleinere fiscale bevoegdheden'.²⁴⁷ Tevens is er sinds *The Sixteenth Amendment* van 1913 bepaald dat de federale wetgever toch gemachtigd is om inkomstenbelasting

²⁴⁴ A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 13.

²⁴⁵ Ook de twee laatst genoemde clausules zijn mettertijd geevolveerd tot een bijkomende bevoegdheidsgrond, waardoor de Unie nu ook grotendeels de verantwoordelijkheid draagt voor het sociale beleid en ook instaat voor de uitvoering van talrijke bevoegdheden.

²⁴⁶ R.-L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Kingston, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, 20-50.

²⁴⁷ Zo hief de federale overheid na de Amerikaanse Burgeroorlog tot 1872 door middel van de zogenaamde *Civil War tax* een relatief beperkte belasting op inkomen. De politieke kringen tolereerden deze belasting gezien het feit dat deze federale directe belasting werd gepercipieerd als een *emergency measure* ten gevolge van de burgeroorlog. Zie G. BLAKEY en R. BLAKEY, *The Federal Income Tax*, New York City, Longmans, Green and Co., 1940, 2-8; E. JENSEN, *The Taxing Power: A Reference Guide to the United States Constitution*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2005, 51.

te heffen,²⁴⁸ waardoor het momenteel de grootste inkomstenbron is geworden van de federale overheid.²⁴⁹

121. De federale overheid heft belastingen op acht gebieden namelijk; (1) op onroerende goederen (*trusts* en *estates*), (2) op mede inkomsten van natuurlijk personen, (3) op bedrijven (*corporations*), (4) vennootschapsbelasting (*partnerships*), (5) rechtspersonen met beperkte aansprakelijkheid (*limited liability companies*), (6) werkloosheidsuitkeringen worden ook beperkt belast op het federale niveau, (7) accijnzen op bepaalde producten (*excise taxes*), en ten slotte (8) belastingen op overdracht zoals schenkingen en erfbelasting (*transfer taks*).²⁵⁰

De federale overheid kent wel geen belasting over de toegevoegde waarde zoals we verstaan in de Belgische fiscaliteit. Zo worden heffingen op aankoop en consumptie overgelaten aan de deelstaten (*sales and use taxes*). Dit is een belasting aan de eindgebruiker bij de verkoop van goederen. Als men de prijs van een artikel ziet in de winkel, wordt daar aan de kassa nog de Sales Tax bij opgeteld. Elke staat, heeft een verschillende regelgeving omtrent deze belastingen, zo kunnen de percentages verschillen van nul procent in staten als Delaware en Oregon tot 7,25 procent in Californië. Soms verschilt de *sales taks* zelfs van stad tot stad.²⁵¹

122. Deelstatelijke fiscale bevoegdheden - De deelstaten staan in voor ongeveer 46% van de totale overheidsinkomsten alsook de totale overheidsuitgaven. Zoals hierboven aangehaald ligt het zwaarte punt van de fiscale bevoegdheden bij de deelstaten, en heeft men een grote fiscale autonomie sinds 1787. Hierdoor kent men nauwelijks of geen onenigheid omtrent de materies die over intergouvernementele transfers gaan. Maar men kan echter niet onbeperkt genieten van een fiscale autonomie, daar dat er enkele beperkingen zijn doordat men rekening moet houden met enkele regels uit de federale Grondwet.²⁵²

123. Zoals aangehaald, ligt het zwaartepunt van de fiscaliteit bij de deelstaten. Zo belasten de deelstaten ook (1) rechtspersonen of vennootschappen, (2) er bestaan ook deelstatelijke personenbelasting die verschillen van staat tot staat²⁵³, deze zijn zo goed als altijd natuurlijke

²⁴⁸ *The Sixteenth Amendment* bepaalt als volgt: "The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration". Dit wordt aanzien als een echte ommekeer van de rechtspraak van 1895.

Zie: B. DUGNAN, *The U.S. Constitution and Constitutional Law*, New York City, Britannica Educational Publishing in association with Rosen Educational Services, 2013, 70-72; http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (consultatie 2 mei 2022)

²⁴⁹ H. ABRAMS en R. DOERNBERG, *Essentials of United States Taxation*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 1.1 en 2.1

²⁵⁰ H. ABRAMS en R. DOERNBERG, *Essentials of United States Taxation*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 2.1.

²⁵¹ A. JEURISSEN en S.KALIS, "Belastingstelsels andere landen: Wetenswaardigheden over de Amerikaanse sales taks", *Smeetskring* 2016. <https://smeetskring.com/circulaire/2021-09-02-belastingstelsels-andere-landen-wetenswaardigheden-over-de-amerikaanse-sales-tax> (consultatie 2 mei 2022)

²⁵² H. ABRAMS en R. DOERNBERG, *Essentials of United States Taxation*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 1.1-1.2.; Meer bepaald met "the Due Process Clauses" (vervat in zowel *the Fifth* en *Fourteenth Amendment* bij de federale Grondwet) of "the Commerce Clause" (Artikel I, section 8, derde lid federale Grondwet). *The Due Process Clauses* bepalen dat er een verband dient te bestaan tussen het bestuur dat wil belasten en het belastbare feit of de belastingplichtige. *The Commerce Clause* bepaalt aan de andere kant dat het gedrag van de deelstaten niet mag resulteren in een storing van interstatelijke of internationale handel aangezien dergelijke handel onder bevoegdheid van de federale overheid werd geplaatst.

²⁵³ K. WRIGHT, *Californian Income Tax Manual*, Chicago, CCH, 2008, 95-97; Verder heffen de deelstaten Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Washington en Wyoming tevens in principe geen deelstatelijke

personen die in een specifieke belastbare periode een definitieve woonst hebben gehad in een bepaalde staat. Dit criteria staat bekend als de *residency criteria*. De staat van het domicilie wordt beschouwd als de woonplaats, doch kan men ergens elders een domicilie hebben zodoende dat de belastingplichtige toch niet zou beantwoorden aan de *residency criteria*. Als gevolg hiervan kan de deelstaat enkel de belastbare feiten op zijn grondgebied belasten.²⁵⁴ In het ergste geval kan men niet vaststellen welk inkomen waar werd belast en kan het ertoe leiden dat men belasting moet betalen over het volledige inkomen, in zowel de nieuwe staat als de vorige. Hier kan men gebruik maken van een *apportionment formula*.²⁵⁵ Op basis van meerdere variabelen stelt deze formule een vaste verhouding vast die bepaalt hoeveel inkomen waar moet worden belast. Als er toch sprake is van dubbele belasting, bijvoorbeeld omdat beide staten hetzelfde inkomen belasten dan kan de inwoner een belastingkrediet aanvragen.²⁵⁶ (3) Tevens kunnen de deelstaten ook belastingen heffen op erfenissen (*inheritance taks*) hier zijn ook regels van interstatelijke fiscaliteit van toepassing, (4) Inkomsten uit onroerende goederen (*estate tax*) (5) ook de *corporations* worden belast op deelstatelijk niveau²⁵⁷. Problemen die zich eventueel voordien met een dubbelbelasting aanslag kunnen altijd opgelost worden via belasting kredieten.

1.3.2. Bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de corporate income taks

124. Zowel de deelstaten als de federale overheid hebben autonome bevoegdheden om *corporate income tax* te innen, men spreekt hierdoor van een gelaagd systeem. Dit is gegroeid zoals eerder aangehaald uit de *bottom up* geschiedenis waarbij de residuaire bevoegdheden zijn toegewezen aan de deelstaten. Vennootschappen in de Verenigde staten van Amerika moeten hierdoor rekening houden met verschillende omstandigheden. Niet alleen zullen deze vennootschappen een federale bijdrage moeten betalen maar ook een deelstatelijk bijdrage. Ook hier zijn er bijkomende regels voor een dubbele belasting vermijding.

125. Federal corporate taks - sinds *the sixteenth Amendment* heeft de federale overheid een grote stap gezet naar meer fiscale autonomie. Rechtspersonen en vennootschappen, die een vestiging hebben op het grondgebied en een activiteit uitoefenen binnen of buiten het grondgebied, zijn hoofdzakelijk toegewezen aan het ondergaan van deze belasting. De federale corporate taks wordt ook wel eens een 'dubbele' taks genoemd, daar waar er eerst sprake is van een belasting op het niveau van de entiteit en vervolgens nog eens op niveau van de *shareholders* wanneer winsten

inkomstenbelastingen, zie <https://taxfoundation.org/publications/state-individual-income-tax-rates-and-brackets/#Structures> (consulatie 2 mei 2022)

²⁵⁴ S. PYLSER, *De Belgische federale en regionale fiscaliteit na de zesde staatshervorming: et maintenant, on va où?*, onuitg. Masterthesis rechten KU Leuven, 2015-2016, https://www.scriptiebank.be/sites/default/files/thesis/2016-10/Masterscriptie_Staatsrecht_PYLSER.pdf, 103 p.

²⁵⁵ D. KURT, "Tax Residency Rules by State", *Investopedia* 2022. <https://www.investopedia.com/tax-residency-rules-by-state-5114689> (consulatie 2 mei 2022)

²⁵⁶ S. PYLSER, *De Belgische federale en regionale fiscaliteit na de zesde staatshervorming: et maintenant, on va où?*, onuitg. Masterthesis rechten KU Leuven, 2015-2016, https://www.scriptiebank.be/sites/default/files/thesis/2016-10/Masterscriptie_Staatsrecht_PYLSER.pdf, 103 p.

²⁵⁷ J. ARONSON en J. HILLEY, *Financing State and Local Governments*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1986, 103.

worden uitgekeerd.²⁵⁸ Er is hier geen mogelijkheid tot aftrekbaarheid in hoofde van de onderneming.²⁵⁹

126. State corporate taks - ook de deelstaten heffen belastingen op het inkomen van rechtspersonen. De grondslag waarop zij dit doen, en de percentages hangt af van deelstaat tot deelstaat. We moeten erkennen dat dit systeem wel nodeloos complex aanvoelt. Zo worden enerzijds niet alleen bedrijven die hun vestiging hebben op het grondgebied van de deelstaat maar ook zij die daarbuiten gevestigd zijn, indien er een inkomen is, toe te wijzen aan die specifieke deelstaat. Zo zou Vlaanderen eventueel een vennootschapsbelasting kunnen heffen op een onderneming gevestigd in Wallonië.

127. Het wordt tevens nog ingewikkelder doordat ook de federale overheid bevoegd is om diezelfde onderneming te belasten die reeds belast werd door de deelstaten. Zo ontstaan er conflicten van dubbele belasting bijdrage. In het Amerikaans systeem zou er dan een risico ontstaan waar het eventueel mogelijk is dat zowel Vlaanderen, Wallonië en de federale overheid belastingen heft op een onderneming. Om dit risico te vermijden wordt er wel gewerkt met het *apportionment formula*.²⁶⁰ Doordat niet alle staten gebruik maken van dezelfde methode, wordt er vandaag een vorm van de *apportionment formula* gebruikt. De waarde van de factoren zoals ontvangsten, eigendom en uitbetaalde loon gaat men dan afwegen tegenover de totale waarde op nationaal en internationaal niveau.²⁶¹

1.4. Conclusie

128. We kunnen hier opmaken dat regionalisering van de fiscaliteit en onder meer van de vennootschapsbelasting zeker niet ondenkbaar is zoals sommige doen uitschijnen. Het systeem van de fiscale bevoegdheden in het Amerikaans stelsel heeft een volledig andere geschiedenis dan men deze in België kent. Toch kan het een bron van inspiratie zijn om de deelstaten meer fiscale bevoegdheden te geven, dit eventueel in samenwerking met artikel 35 van de Grondwet. Doch naar mijn inziens is de inwerkingtreding van artikel 35 niet zozeer nodig om het zwaarte punt te leggen bij de deelstaten. Het Amerikaanse systeem is zeker niet perfect. De geregionaliseerde *corporate income taks* kenmerkt zich toch tot een omslachtig fiscaal regime, die wij ten alle tijden moeten en kunnen vermijden door een vereenvoudiging van de fiscaliteit bij een verdere regionalisering. Dit kan enkel door homogene integrale bevoegdheidspakketten samen te stellen die zeer duidelijk omkaderd zijn.

De problematiek rond het lokaliseren van de belastingplichtigen (*resident state*) in de Verenigde Staten mag zeker niet blind worden voor de Belgische wetgever. Aan de hand van reeds bestaande

²⁵⁸ S. PLYSER, *De Belgische federale en regionale fiscaliteit na de zesde staatshervorming: et maintenant, on va où?*, onuitg. Masterthesis rechten KU Leuven, 2015-2016, https://www.scriptiebank.be/sites/default/files/thesis/2016-10/Masterscriptie_Staatsrecht_PLYSER.pdf, 103 p.

²⁵⁹ H. ABRAMS en R. DOERNBERG, *Essentials of United States Taxation*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 2.1-2.3; M. GUGLIELMO (ed.), *Taxation of Intercompany Dividends under Tax Treaties and EU Law*, Amsterdam, IBFD Publications BV, 2012, 995; D. SHAVIRO, *Decoding the U.S. Corporate Tax*, Washington D.C., The Urban Institute Press, 2009, 77.

²⁶⁰ J. HEALEY en M. SCHADEWALD, *Multistate Corporate Tax Course*, Chicago, CCH, 2008, 10-15.

²⁶¹ H. ABRAMS en R. DOERNBERG, *Essentials of United States Taxation*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 1.5.

procedures die gelden voor de lokalisering van winst, kunnen zulke problematieken het hoofd bieden. Ook zou men het tevens kunnen remediëren door het invoeren van een stelsel lijkend op het Europese CCCTB-regime.^{262,263}

129. Momenteel bevindt de Grondwet zich in een tweestrijd. Zo bevestigt het enerzijds een ruime fiscale bevoegdheid aan de gemeenschappen en de gewesten en anderzijds geef ze aan de federale overheid de mogelijkheid om de fiscale autonomie van de gemeenschappen en gewesten te beperken. Vandaag de dag is het ook niet mogelijk, door het non bis in idem-principe, dat de gemeenschappen en de gewesten belastingen heffen op materies die al belast worden door de federale overheid. Het zou dan ook beter zijn om meer gelijkvormigheid en cohesie te voorzien tussen de fiscale bevoegdheden en de materiële gewestelijke bevoegdheden. Op dit ogenblik zijn er in het Belgische landschap nog te veel problemen op het gebied van de fiscale bevoegdheidsverdeling. We kunnen alvast enkele voorbeelden op rij aanhalen.

Ten eerste zijn er de oneigenlijk gewestelijke belastingen die vroeger federaal waren, maar die langzamerhand zijn overgedragen aan de gewesten. Op dit moment zijn de gewesten bevoegd voor de tarieven en de heffingsgrondslagen, maar niet voor de belastbare grondslag. Het kijk- en luistergeld kon daarom niet worden afgeschaft. Het tarief is dan maar op nul gezet.

Een tweede voorbeeld is de kinderbijslag die hervormd is in Vlaanderen en waarvoor de gemeenschappen ook bevoegd zijn. De fiscale aftrek daarentegen blijft ten laste van de federale overheid.

Een derde en laatste voorbeeld is het residentieel vastgoed. De gewesten zijn fiscaal bevoegd voor de uitgaven voor het verwerven of het behouden van de eigen woning, maar de federale overheid kan nog altijd fiscale voordelen toekennen voor uitgaven voor het verwerven of behouden van een andere dan de eigen woning. Bovendien heeft de federale overheid exclusieve zeggenschap over het onroerend inkomen als belastinggrondslag van de personenbelasting.

Een conclusie dat hieruit moet worden getrokken is dat men absoluut bij de volgende staatsvorming moet inzetten op meer gelijkvormigheid en coherentie tussen fiscale en materiële bevoegdheden. Het aanscherpen van de responsabilisering van de gemeenschappen en de gewesten moet best ook een uitdaging worden door op een budget neutrale manier de fiscale autonomie uit te breiden waar de terugverdieneffecten duidelijk zijn. Bijvoorbeeld via een groter aandeel in de personen- of vennootschapsbelasting of in de sociale >Wzekerheidsbijdragen.²⁶⁴

²⁶² S. PYLSER, *De Belgische federale en regionale fiscaliteit na de zesde staatsvorming: et maintenant, on va où?*, onuitg. Masterthesis rechten KU Leuven, 2015-2016, https://www.scriptiebank.be/sites/default/files/thesis/2016-10/Masterscriptie_Staatsrecht_PYLSER.pdf, 103 p.

²⁶³ De gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) is één stel regels voor de berekening van de belastbare winst van ondernemingen in de EU. Met deze CCCTB zullen grensoverschrijdende bedrijven slechts hoeven te voldoen aan één EU-systeem voor de berekening van hun belastbaar inkomen, in plaats van aan vele verschillende nationale regelboeken.

²⁶⁴ K. ALGOED, Geef gewesten en gemeenschappen meer verantwoordelijkheid in nieuwe staatsvorming, *De Tijd* 22 juni 2022, <https://www.tijd.be/opinie/algemeen/geef-gewesten-en-gemeenschappen-meer-verantwoordelijkheid-in-nieuwe-staatsvorming/10397515.html>. Geraadpleegd op 10 juli 2022.

DEEL 6: BESTAANDE VOORSTELLEN

130. In de literatuur is er al veel inkt gevloeid over het toekomst debat van onze staatsstructuur. Zelfs indien we alle mogelijkheden perfect benutten en de federale overheid met zijn deelstaten een efficiënte rol laten vervullen dan nog zal het functioneren van een meertalige democratie steeds moeizamer verlopen dan het functioneren van een eentalige democratie. In dit hoofdstuk wordt een overzicht geschetst van de initiatieven die door de jaren heen naar voren zijn gebracht.

1.1. Proeve van de Grondwet voor Vlaanderen

131. Het idee van een 2+2 federalisme werd al gesuggereerd in 1996 met de uitgave van het boek "*proeve van de Grondwet voor Vlaanderen*".²⁶⁵ Proeve van Grondwet voor Vlaanderen is een denkoefening van vijf academici, met name JAN CLEMENT, WOUTER PAS, BRUNO SEUTIN, GEERT VAN HAEGEDOREN en JEROEN VAN NIEUWENHOVE.²⁶⁶ De vijf academici pleitte in dit werkstuk al reeds voor de afschaffing van de verschillen tussen de gemeenschappen en gewesten.²⁶⁷ Ook gaat dit werkstuk ervan uit dat artikel 35 Gw. zijn uitvoering zal kennen.

Tevens heeft de Vlaamse regering resoluties, die in lijn liggen met het voorstel van een 2+2 federalisme, in 1999 aangebracht. Het voorontwerp van de resoluties werden opgesteld door VELAERS, LEUS, JUDO en VAN ORSCHOVEN en vervolgens kwamen enkele politieke fracties met initiatieven voor een Vlaamse Grondwet. Deze zijn ook nog eens bevestigd in de Octopus-verklaring van 2008. België zou dan een federatie worden met vier deelstaten (Vlaanderen, Wallonië, Brussel en Ostbelgië), waarmee het verschil tussen grond gerelateerde en persoon gerelateerde bevoegdheden wordt afgeschaft. In een 2+2 model zouden deelstaten een grondwetgevende autonomie kunnen krijgen, zo zal de deelstaat Vlaanderen en de Franstalige deelstaat beschikken over dezelfde voorwaarde van autonomie. Maar het Brusselse gewest zou geen grondwetgevende autonomie toegewezen krijgen door verschillende redenen; (1) De grondwettelijke autonomie in Vlaanderen en Franstalig België zal door hun grensoverschrijdend karakter al in werking zijn in Brussel, (2) het struikelblok waar men rekening mee zal moeten houden is de financiering van het Brussels Gewest. Brussel is eigenlijk te klein en zit opgesloten in haar eigen gewest, zo zijn er enorm veel grensoverschrijdende bevoegdheden zoals milieu, rekeningrijden. Maar desalniettemin zal de financiering van het Brussels gewest de grootste hinderpaal zijn in een systeem van 2+2. Het financieringssysteem op dit moment is al eerder uitgelegd, waarbij de federale overheid dotatie uitrekt aan de gemeenschappen, en waarbij deze gemeenschappen vertegenwoordigd worden in het Brusselse Gewest onder de VGC en de Cocof. Doormiddel van de Vlaamse en Franstalige

²⁶⁵ J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, zie o.m. pp. 37, 45-49.

²⁶⁶ De bedoeling van dit werkstuk was niet om een politiek statement te maken. Het werd logischerwijs wel het voorwerp van discussie in de politieke middens. De auteurs kozen om die reden dan ook voor de benaming "*proeve*" aangezien zij "*willen benadrukken dat deze tekst in het debat over de staatsvorming vooral als een wetenschappelijk discussiedocument moet worden beschouwd*"; Zie ook - J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, p. XII, voetnoot 1.

²⁶⁷ J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, p. 37-61.

gemeenschappen worden dus deze entiteiten gefinancierd in Brussel, dit onder meer voor onderwijs, cultuur,.... Indien er 4 volwaardige deelstaten ontstaan zal Brussel met een oplossing moeten komen voor de financiering, eventueel door een personenbelasting te heffen op basis van de werkplaats en niet op basis van de woonplaats.²⁶⁸ (3) omwille van de internationale functie in de hoofdstad is het aangewezen dat de federale overheid de institutionele autonomie naar zich toetrekt.²⁶⁹

Ook het Duitse deelgebied zal geen grondwettelijke autonomie moeten hebben, daar dat de omvang van het deelgebied de grootste reden is. De kleinschaligheid van dit gebied doet de vragen rijzen als het wel raadzaam zou zijn om grote fiscale pakketten toe te wijzen. Een regeling hiervoor zou kunnen bestaan onder een vorm van bevoegdheidsoverdracht zoals in art. 138 Gw. Waardoor de Franstalige deelstaat of de federale overheid de fiscale en financiële bevoegdheden kunnen uitoefenen.

132. Het zou het oeverloos complex kernprobleem waarmee België worstelt oplossen door een volwassen federalisme uit te bouwen met een sterke centrale overheid. De oplossing voor dit conflictfederalisme zal niet enkel liggen in het opdelen over 4 deelstaten maar er zal ook nood zijn aan federale bindmiddelen zoals een federale kieskring, een hertekening van de financieringswet en mogelijks een invoering van artikel 35.²⁷⁰ Ook pleit ALLEN ervoor om de Brusselse situatie eerst intern te herschikken en het gigantisch toneel van deputaties tot politie zones en gemeentes te herleiden en vereenvoudigen. Ten tweede pleit hij voor de band die er momenteel is met de Vlamingen in Brussel zo sterk mogelijk te houden en het financieringssysteem te behouden waardoor er deels een groot probleem wordt opgelost in verband met financiering.

1.2. Het model van Stefan Sottiaux – De Verenigde Staten Van België

133. Ook SOTTIAUX heeft geprobeerd een oplossing naar voren te brengen in zijn boek 'De verenigde Staten Van België'. SOTTIAUX erkent het democratisch deficit dat momenteel ons land beheerst en gaat uit van een federale unie waarbij men zou moeten streven naar een tussenvorm tussen enerzijds een confederatie of de onafhankelijkheid van de deelstaten en anderzijds de huidige federale staat. Op de schaal waar zich centraal de federale staat bevindt, uiterst links de unitaire staat, en uiterst rechts een confederatie, bevindt SOTTIAUX zich rechts tussen de federale staat en de confederatie.

134. Vooreerst suggereert hij om af te stappen van het huidige systeem en het verschil tussen gemeenschappen en gewesten af te schaffen. Zo kunnen we evolueren naar een unie met drie of vier deelstaten, dat wel degelijk lijkt op het 2+2 model met de uitzondering dat men hier verder doortast om de federatie te verlaten en te vervellen naar een vorm van een unie. Een federale unie is een verband dat samengesteld is uit staten, maar dat zelf op zich geen staat is in de

²⁶⁸ P. VAN PARIJS, "On the territoriality principle and Belgium's linguistic future. A reply" in *The linguistic territoriality principle: right violation or parity of esteem?*, eBook nr. 11 van Re-Bel initiative, www.rethinkingbelgium.eu, 2011, 70.

²⁶⁹ B. WARNEZ, *De constitutionele autonomie en de weg naar een Vlaamse grondwet*, onuitg. Masterproef rechten Ugent, 2012, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/891/946/RUG01-001891946_2012_0001_AC.pdf 112.

²⁷⁰ W. SAS, "Belgisch Federalisme 2+2=4?", *University of Stirling & KU Leuven* 2021. https://rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2021/04/Re_Bel_Sas_handout.pdf (consultatie 5 mei 2022)

grondwettelijke betekenis van het woord.²⁷¹ Zoals de federale staat kan het zich in een internationale context wel opstellen als één rechtsfiguur. De federale unie en de federale staat onderscheiden zich van elkaar op vlak van de soevereiniteit.

135. Het vervellen naar een unie zal op twee manieren moeten gebeuren. Dit houdt in dat de gemeenschappen en de gewesten zullen moeten transformeren naar een 'lidstaat' of 'deelstaat' met elke hun eigen Grondwet of handvest. De vraag is maar hoe we het probleem in Brussel zouden oplossen, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een eigen Grondwet laten maken of interpoleren in een andere 'lidstaat'. Ten tweede zal de huidige Grondwet herschreven moeten worden, waar de interne soevereiniteit centraal zal moeten komen te staan. Zo zal de soevereiniteit niet meer kunnen toekomen aan enkel de Belgische natie, maar aan de constituerende lidstaten en het federale volk.²⁷²

Ook pleit SOTTIAUX ervoor om een federale kieskring in te voeren, dit gezamenlijk met het afbouwen van de grendelmechanismen en een eventuele verdere devolutie van herverdelende bevoegdheden om de cohesie in het land terug te herstellen.

Het model dat men hier voorlegt komt wel overeen met de realiteit die momenteel speelt. Momenteel heeft er toch alle schijn van dat het *Kompetenz – Kompetenz* bij de deelstaten ligt en niet bij de federale overheid zoals in theorie. Zo zal de theorie, waar men 'lidstaten' creëert veel dichter bij de realiteit liggen waarbij de soevereiniteit niet enkel meer ligt in de centrale overheid maar aan de constituerende lidstaten.

1.3. De vier deelstaten van Johan Vande Lanotte

136. Verder heeft Johan Vande Lanotte in 2011 een vlugschrift opgesteld waarbij hij duidelijk aanmaande op de urgentie van een nieuwe staatsstructuur.²⁷³ Zoals voorafgaand is uitgewerkt pleit VANDE LANOTTE zelf ook voor een federatie met vier deelstaten. Hij gaat niet zo ver als SOTTIAUX om er een unie van te maken met 'lidstaten' maar focust zich meer op het territorialiteitsbeginsel en het solidariteitsbeginsel. Zo zou op één grondgebied slechts één deelstaat bevoegd mogen zijn, dit is momenteel ook al van toepassing op artikel 4 Gw.

Verder zou het solidariteitsmechanisme een grote rol moeten spelen, daar dat de welvaart in verschillende deelstaten toch grote afwijkingen kent. VANDE LANOTTE pleit hier dan ook voor om de sociale zekerheid op federaal niveau te organiseren, waar het berust op een "interpersonele solidariteit".²⁷⁴ De vraag is maar hoe warm men de partijen kan maken om deze solidariteit uit te werken, daar dat er al enkele decennia hevig debat gevoerd wordt over deelstatelijke transfers. Volgens VANDE LANOTTE zou het toewijzen van sociaaleconomische bevoegdheden aan de deelstaten voor moeilijkheden zorgen, waar ik voor dit argument absoluut begrip kan voor opbrengen als men naar de situatie van Brussel kijkt. Toch moet men de vraag stellen als men een federaal

²⁷¹ A. VANHELLEMONT, *België quo vadis: de zevende staatshervorming*, onuitg. Masterproef rechten UGent, 2016, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/304/217/RUG01_002304217_2016_0001_AC.pdf, 64.

²⁷² 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 Zevende Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (635) 645-646.

²⁷³ J. VANDE LANOTTE, "De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten", *S.I.* 2011, 1-24.

²⁷⁴ *Ibid.*

beleid op sociaaleconomisch vlak wil aanvaarden dat totaal afwijkend is van de ideologie van de deelstaten.

1.4. Philippe Destatte - Un fédéralisme belge basé sur quatre régions

137. DESTATTE gaat ook uit van vier deelstaten, Vlaanderen, Wallonië, Brussel en de Duitstalige Gemeenschap. Opmerkelijk hierbij is dat hij pleit dat elke deelstaat gelijk voor het recht zal zijn en dat elke deelstaat dezelfde bevoegdheden moet krijgen.²⁷⁵ Ik stel me de vraag hoe het model Brussel er dan zal moeten uitzien. Zal Brussel zijn eigen financiering kunnen handhaven? Hoe zal een systeem van sociale zekerheid plaatshebben in Brussel? DESTATTE haalt aan dat Brussel effectief wel voordeel zal halen uit deze grote bevoegdheidstoewijziging, zo zal Brussel een grotere vorm van cohesie vinden, die de responsabiliteit als hoofdstad van de Europese Unie, enkel te goede zal komen.

Ook pleit DESTATTE voor en verder doorgedreven federalisme of zelfs confederalisme. Zo zullen de transfers tussen Vlaanderen en Wallonië niet eeuwig kunnen doorgaan en zal er een vernieuwing moeten gebeuren zowel in de Kamer als in het Senaat.²⁷⁶ Door de federale overheid toegewezen bevoegdheden te geven wijst hij er ook op om artikel 35 van de Grondwet door te voeren.

138. Ten slotte heeft de reflectiegroep "Groupe Wallonië Bruxelles" ook een rapport uitgebracht in 2007 waarbij de gemeenschappen en gewesten formeel worden afgeschaft. Daarnaast is er het plan van J.-C Marcourt dat beter bekend staat als plan W. om via een deconstructie een radicale keuze te maken voor de Gewesten.²⁷⁷ Ten slotte is er het voorstel van P. Van Parijs om gemeenschapsbevoegdheden over te hemelen naar de Gewesten.²⁷⁸ Momenteel streeft minister Verlinden naar een nieuw voorstel met inspraak van de burgers door een nationale bevraging.²⁷⁹

1.5. Voorstel voor de toekomst

139. Staatsstructuur - In gedachten houdende met de bestaande voorstellen, die absoluut een bron van inspiratie blijken te zijn, toch kunnen deze nog efficiënter worden uitgewerkt naar mijns inziens. Doch door de beperktheid van dit onderzoek is het niet mogelijk om een diepgaand voorstel te bekomen. Zo zullen de grote lijnen besproken worden en enkele suggesties worden gedaan die eventueel haalbaar zijn in de toekomst.

De voorstellen van een 2 + 2 federale staatsstructuur zou als uitgangspunt moeten dienen, waar ten eerste de gemeenschappen en gewesten worden afgeschaft of zodoende worden samengevoegd. Dit is de eerste belangrijkste opdracht voor een nieuwe staatsstructuur. Zo zullen er geen bevoegdheidsproblemen meer ontstaan tussen de gemeenschappen en gewesten en kan men in

²⁷⁵ P. DESTATTE, "Un fédéralisme belge basé sur quatre régions", *Institut Destrée* 2007, 1-13.

²⁷⁶ F. MICHIELS, "Philippe Destatte: 'Waalse politici denken te weinig vanuit het economische belang van hun regio', *Doorbraak* 2020. <https://doorbraak.be/philippe-destatte-waalse-politici-denken-te-weinig-vanuit-het-economische-belang-van-hun-regio/> (consultatie 9 mei 2022)

²⁷⁷ P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS en B. CANTILLON, *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staats hervorming?*, Morsel, Intersentia, 2012, 121.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ W. VAN DE VELDEN, "Burgerbevraging over toekomst België geen referendum, enkele 'brainstorm'", *De Tijd* 2022. <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/burgerbevraging-over-toekomst-belgie-geen-referendum-enkel-brainstorm/10382997.html> (consultatie 28 april 2022)

eerste instantie de toegewezen bevoegdheden toewijzen aan een deelstaat, waar onderling geen rekening meer moet gehouden worden met overlappende bevoegdheidsverdelingen tussen gewest en gemeenschap. Het zou aan Waalse kant de structuur ook terug vereenvoudigen door te werken met één Waalse overheid en regering, waar nu de Franse gemeenschap en het Waals gewest elk hun eigen uitvoerende en wetgevende macht kennen. Het uitgangspunt van de 2+2 federatie is dus in eerste opzicht het afschaffen van de gemeenschappen en gewesten.

Vervolgens kan de staatsstructuur nog verder efficiënter worden uitgebouwd. Zo zal een 2+2 structuur nog steeds te kampen krijgen met 5 overheden. Zo zal er nog steeds een federale overheid zijn, Vlaamse deelstaat, Waalse deelstaat, Duitstalige deelstaat en een Brusselse deelstaat. Om dit fenomeen verder af te slanken zou er kunnen worden gekeken naar een oplossing voor de Brusselse deelstaat en de Duitstalige deelstaat.

140. Brussel zoals eerder besproken bevindt zich in een zeer complexe situatie.²⁸⁰ Op dit moment is Brussel de belangrijkste zetel van de Europese politieke instellingen. Momenteel bevinden de vaste vergaderingen van de Europese Raad permanent in Brussel en sinds 2000' is Brussel de ware 'hoofdstad' van de Europese Unie. Sinds de oprichting van het Europegebouw in 2016 lijkt dit ook een definitief karakter te hebben gekregen. Door de centrale positie van Brussel en het karakter dat deze stad heeft gekregen lijkt het niet onlogisch om uit Europees perspectief meer aandacht te schenken aan de hoofdstad van Europa. Zo zou het misschien een idee voor nadenken zijn om het Brussel gewest een ander statuut toe te bedelen binnen Europa. Er kan gesproken worden over een apart Europees district met aangepaste financiering, wat misschien het meest belangrijke is voor Brussel. Zodat de financiering vanuit de Vlaamse deelstaat, en de federale overheid wegvalt en zij deze lasten niet meer zullen moeten dragen. De grote vraag is alleen hoezeer Europa geïnteresseerd zou zijn in dit model. Het zou alvast veel zoden aan de dijk brengen, moest dit model uitgevoerd kunnen worden.

Een andere mogelijk voor Brussel zou een asymmetrisch model zijn waarbij wensen aan Franstalige kant als zowel Vlaamse kant worden ingevuld. Zo zouden er vier uitgangspunten moeten zijn waar rekening mee zal moeten gehouden worden.

Ten eerste kan Brussel uit een hybride systeem bestaan, wat wilt zeggen dat Brussel niet dezelfde betekenis moet hebben voor de Vlamingen als voor de Franstaligen. Zo is het, dat voor de Vlamingen het Brussels model meer gebaseerd moet zijn op gemeenschappen. Dit uitgangspunt kan ook gerealiseerd worden door de institutionele banden tussen de Vlaamse regering en Brusselse regering te versterken. Een voorbeeld hiervan is door een minister in de Vlaamse regering ook een minister ambt te laten uitoefenen in de Brusselse regering.

Ten tweede moeten de banden tussen het Vlaamse parlement en het Brusselse parlement ook verstevigd worden door een band te creëren tussen de Vlamingen in het Brussels parlement en de zes Brusselse Vlamingen in het Vlaams parlement. Dit kan men bereiken door de eerste zes verkozenen in het Brussels parlement, ook te laten zetelen in het Vlaams parlement.

²⁸⁰ *Infra* 17, nr. 37.

Anderzijds kan er in dit model ook tegenmoet worden gekomen aan de Franstalige eis om Brussel verder uit te bouwen tot een gewest. Zo zou het mogelijk moeten blijven om bevoegdheden over te dragen van de Franse Gemeenschap aan het Waals gewest en de Cocof. Het nadeel wat deze theorie wel met zich meebrengt is dat dit een model gebaseerd is op asymmetrie, wat men in eerste instantie heeft proberen te verhelpen en nu terug in het leven roept als redmiddel voor de Brusselse situatie.

141. De volgende horde die er genomen zal moeten worden is de vraag wat er gedaan moet worden met de Duitstalige Gemeenschap? Zal de gemeenschap zijn deelstaat bevoegdheden behouden, verruimen of verminderen? Zullen ze in de 2+2 situatie ook een gewest bevoegdheid krijgen? Al deze vragen zijn eigenlijk te absurd om te beantwoorden als we naar de grote van deze gemeenschap gaan kijken. Het inwonersaantal staat welgeteld op 77.949.²⁸¹ Hiervoor staat een parlement van 25 leden in met een administratie van 160 personeelsleden alsook een uitvoerende macht. Zo zou het in de toekomst misschien efficiënter zijn om enerzijds hun een volledig bevoegdheidspakket toe te kennen en als een volwaardige deelstaat te gaan beschouwen. Anderzijds is er de mogelijkheid om de Duitstalige gemeenschap af te bouwen en hun op lange termijn te laten aansluiten bij de Franstalige deelstaat. Dit stellig door de verschillende waarborgen voor de gemeenschappen te behouden. Een vertegenwoordiging van de Duitstalige gemeenschap in de kamer en in het Europees Parlement zal te allen tijde gewaarborgd moeten worden. Ook zullen de taalwaarborgen voor deze gemeenschap gerespecteerd moeten blijven, een voorbeeld is de rechtsgang die momenteel voor het assisenhof in Luik in het Duits kan plaatsvinden.

142. Wanneer de opmerkingen in acht genomen worden en wanneer men deze ook kan waarborgen zou het naar mijns inziens mogelijk zijn om het probleem van de Duitstalige gemeenschap naar behoren op te lossen. Bijkomend kan er voor Brussel een eventuele sterke oplossing geboden met natuurlijk de Europese factor in het achterhoofd, men zou een staats hervorming kunnen bekomen met enkel drie entiteiten. Een Vlaamse deelstaat, een Waalse deelstaat en een federale overheid.

De oplossing zou er dan als volgt uitzien: een federale staat die rust op drie sterke entiteiten, een Vlaamse Deelstaat, een Franstalige Deelstaat en de overkoepelende federale overheid. Brussel daarentegen zou onder de bevoegdheid kunnen vallen van Europa, wat in sommige oren misschien niet realistisch klinkt, maar wat het meest efficiënte zou zijn. Het asymmetrische model is een mogelijkheid maar het zou niet de meest efficiënte oplossing zijn. Alsook de Duitstalige gemeenschap zou dan op termijn verdwijnen met alle waarborgen behouden. Indien we gewoon het 2+2 systeem behouden, blijven we zitten met vijf entiteiten in plaats van de zes die momenteel het Belgisch landschap beheersen. Er is wel degelijk een afschaffing van de gemeenschappen en gewesten in deze theorie maar het echt doortasten naar een grote afslanking komt hier niet aan te pas. Moest België echt een grote vooruitgang willen boeken, gaat men echt krachtig moeten doordruwen en orde op zaken stellen voor eens en altijd.

²⁸¹ <https://www.vlaanderen.be/de-duitstalige-gemeenschap>

143. Bevoegdheidsverdeling – als men op een goede dag een akkoord zou uitwerken over de soort staatsstructuur, die men wil en kan realiseren, is de bevoegdheidsverdeling vanzelfsprekend de volgende stap. Zonder duidelijke bevoegdheidsverdeling zal eender welke perfecte en utopische staatsstructuur nooit volledig tot zijn recht komen. De grote hamvraag is, hoe men deze bevoegdheidsverdeling zal uitwerken. Gaat men de bevoegdheden omkeren en artikel 35 van de Grondwet in het leven roepen, zodat alle residuaire bevoegdheden rechtstreeks toekomen aan de deelstaten, of gaat men in het politiek landschap niets veranderen aan de toewijzing en een *status quo* behouden? Naar mijn mening is in eerste instantie de omkering van deze bevoegdheden nog niet het belangrijkste uitgangspunt. Belangrijker zou het in acht nemen van de criteria die VANPREAT voorstelt, die samen worden genomen met de beginsels die eerder in dit onderzoek werden uitgevoerd. Nochtans zou er een nadeel kunnen opduiken wanneer artikel 35 Gw. niet tot uitvoering wordt gebracht. Indien men opteert voor sterke en uitgebouwde deelstaten zal men een waslijst aan toegewezen bevoegdheden moeten toewijzen aan de deelstaten. Dit zal niet zonder slag of stoot kunnen en er zullen desgevallend problemen opduiken met de omvang hiervan. Zo zal men niet elke toegewezen bevoegdheid volledig kunnen toewijzen en zullen er daadwerkelijk vele lacunes ontstaan waardoor de bevoegdheidsverdeling misschien niet veel verder geraakt dan vandaag.

Op die manier zou artikel 35 Gw. wel degelijk zijn bijdrage kunnen leveren aan het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling. De toegewezen bevoegdheden aan de federale overheid zullen veel beperkter zijn in omvang indien men twee sterke deelstaten wil creëren. Nu is de vraag maar hoe ver politieke partijen zullen gaan in het afslanken en uitbouwen van de deelstaten. De federale overheid zou beperkte, maar sterke bevoegdheden kunnen behouden. Zoals eerder aangehaald, speelt de beperktheid in het voordeel van artikel 35 Gw. en daarbij kunnen sommige bevoegdheden nu ook eenmaal niet anders dan uitgeoefend worden op het hoogste niveau, denk maar aan de bevoegdheid defensie. Ik zou zelfs durven pleiten voor bevoegdheidsuitbreiding naar de Europese Unie toe, zeker deze bevoegdheden die onze landsgrenzen te buiten gaan. Voor andere bevoegdheden is het aan de politiek om uit te maken tot welke entiteit deze mogen behoren, er zullen alvast makkelijkere bevoegdheden zijn zoals justitie en buitenlandse zaken, die vanzelfsprekend zouden toebehoren aan de federale overheid. Daartegenover zijn er ook bevoegdheden die heel moeilijk te kraken zullen zijn zoals de sociale zekerheid om een voorbeeld te geven.

De bevoegdheidsverdeling zou absoluut kunnen werken zonder de invoering van artikel 35 Gw., maar het zou ten alle tijden efficiënter en eenvoudiger zijn met de invoering daar dat de toegewezen bevoegdheden aan de federale overheid een beperkte lijst kunnen opstellen, dit in tegenstelling tot de deelstaten waar een toegewezen lijst in absurditeit zou belanden met verschillende lacunes tot gevolg.

7. ALGEMENE CONCLUSIE

144. Dat een grote staatshervorming in de nabije toekomst zich opdringt, kan iedereen beamen. Wil men nu meer gaan centraliseren of meer gaan decentraliseren is een opinie die ik in het midden moet laten. Het voornaamste is dat men dringend werk moet maken van een transparante staat die efficiënt werk kan leveren. De huidige bevoegdheidsregels zijn de einduitkomst van een gewaand "Belgisch compromis", waarbij de rechtlijnigheid en duidelijkheid van het systeem op bepaalde vlakken zoek is en waarbij er verschillende elementen zijn die tot instabiliteit van het land leiden. Geïstitutionaliseerde bipolariteit, het onevenwicht in economische draagkracht tussen de gemeenschappen, en de Brusselse factor leiden ons verder naar de instabiliteit. Een verdoorgedreven federalisme wordt momenteel stokken in de wielen gestoken door de compromissen die gemaakt moeten worden uit het verenigen van zeer verscheidende politieke meningen, die elk hun eigen achterban moeten spijzen.

145. Er liggen enkele concrete voorstellen op tafel om te zorgen voor meer cohesie in dit land, door onder meer een federale kieskring in te voeren die in de nota van formateur Di Rupo al stond vermeld in 2011. Een federale kieskring zorgt ervoor dat er niet alleen rekening meer zal moeten gehouden worden met hun eigen achterban, maar met de hele federatie in het geheel. Ook een sterker samenwerkingsfederalisme zal moeten zorgen voor een grotere cohesie en een beter beleid. Materies moeten kunnen worden overgedragen door overheden buiten de Grondwet en bijzondere wetgever om. Daarbij komend pleit men in de rechtsleer voor een 2+2 federatie met doorgedreven bevoegdheden voor de deelstaten en een overzichtelijke toegewezen lijst aan de federale overheid.

146. De uitvoering van artikel 35 kan hierbij een deficit probleem oplossen en de structuur eenvoudiger maken, doch is de realisatie van dit artikel niet de belangrijkste aangelegenheid om een stabielere staatsstructuur te realiseren. Vooreerst zal men werk moeten maken van een stabielere staatsstructuur door de spanningen die er heersen op te lossen. Het Belgisch federalisme zal enkel kunnen functioneren wanneer men erin slaagt om de gemeenschapsgebonden conflicten te beheersen door de deelstaten voldoende ruimte te geven om de diversiteit te ontplooiën. De juiste bevoegdheden overhevelen in een zo goed als mogelijk homogeen en pragmatisch efficiëntie criterium pakket naar de deelstaten lijkt hierbij de correcte oplossing, toch moet men steeds rekening blijven houden met de Brusselse context, die veel onbeantwoorde en politieke gevoelige vragen oproept. Artikel 35 is weliswaar een mooie aanvulling voor een betere structuur, maar als men vooral werkt aan het stabiliseren op lange termijn zullen er al grote stappen gezet worden.

Dat de omkering van bevoegdheden grote mirakels zal verrichten is nog maar de vraag. Er zullen steeds complexe bevoegdheidsproblemen zijn, kijk naar het voorbeeld aangehaald in de Verenigde Staten van Amerika. Bijkomend moet men rekening houden – en dat is wat ik zelden hoor en wat iedereen vergeet – met het feit dat de Belgische federatie is ontstaan uit een *bottom up* systeem en niet uit een *bottom down* systeem zoals in Zwitserland en de Verenigde Staten. Het zal moeilijk zijn om deze weg in te slaan, politiek gezien alleen al, maar ook op basis van onze geschiedenis die België met zich meedraagt. Daarbovenop zal de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet niet eenvoudig worden, het kan wel een voorlopig middel zijn om communautaire spanning de kop in te

drukken. In tegenstelling tot vorige staats hervormingen, die steeds meer bevoegdheden overdroeg aan de deelstaten, is het voor een volgende staats hervorming aan te raden om werk te maken van een grotere transparantie van de bevoegdheden, door meer homogeniteit, meer subsidiariteit, en vooral met een pragmatisch efficiëntie criterium als uitgangspunt.

Artikel 35 van de Grondwet kan hierbij bijkomend voor een vereenvoudiging zorgen, zo zal men meteen een voldoende gedetailleerde, opsomming van de bevoegdheden van zowel de federale overheid als de Gemeenschappen en Gewesten kunnen maken. Voor een nog eenvoudigere oplossing kan men beter direct doortasten en één lijst van bevoegdheden opsommen die toe zal behoren aan de federale overheid.

147. Desalniettemin zal men niet te hard van stapel moeten lopen en zeer voorzichtig moeten omgaan met de uitvoering van artikel 35, zo zou het zomaar kunnen zijn dat de federale overheid veel meer bevoegdheden krijgt toegewezen, waarop sommige Vlaamse partijen initieel niet op zaten te hopen. De inwerkingtreding houdt 'nog' niet het bestaan van een 'confederale' Belgische staat in aangezien Artikel 35 geen Grondwet zal creëren voor de deelstaten, noch zullen de deelstaten de macht van het *Kompetenz-kompetenz* verwerven. De uitvoering van Artikel 35 zal slechts een bevestiging zijn van het centrifugale federalisme in België

148. Een eenvoudige staatsstructuur, 2+2 of het voorstel van drie entiteiten, rekening houdend met de basiscriteria zal de grootste uitdaging worden voor een volgende staatsstructuur. Daarboven zou het een utopie zijn mochten de bevoegdheden sterk en efficiënt verdeeld worden. De inwerkingtreding van artikel 35 Gw. is nog niet de grootste zorg, maar kan wel alvast zorgen voor een herleiding naar compacte duidelijke bevoegdheden. Zo zal men in ingevolge, de ruim aantal bevoegdheden, die momenteel zijn toegewezen aan de gemeenschappen en gewesten, kunnen herleiden en minimaliseren. Als de Belgische staat echt wil volharden in een beter georganiseerde maatschappij, dan zal men in de zevende staats hervorming voornamelijk eerst naar de staatsstructuur moeten kijken. Echter zijn de bevoegdheidsregels belangrijk, desalniettemin even belangrijk als de staatsstructuur zodoende dat men eventueel met de minimale hervormingen de bevoegdheidsverdeling verder zou kunnen uitoefenen. Doch zou de uitvoering van artikel 35 Gw. van significante waarde kunnen zijn.

Na een lang onderzoek kan men zich natuurlijk de vraag stellen of artikel 35 van de Grondwet nu echt een oplossing gaat bieden voor het democratisch deficit in België en of dat artikel 35 enkel een monster van Lochness zal blijken eenmaal de uitvoering ervan in de praktijk heeft voorgedaan. Enerzijds zal artikel 35 van de Grondwet niet DE oplossing zijn die alles perfect zal stroomlijnen binnen de bevoegdheidsverdeling, dus ook niet de heilige graal in uiterst positieve zin. Jarenlange structurele problemen met daarbovenop een bevoegdheids beletsel, zal niet opgelost kunnen worden op korte termijn met de invoering van dit artikel. Anderzijds zal het absoluut geen giftige beker zijn of een monster van Lochness dat België nog meer zou verdelen dan het momenteel is. Artikel 35 van de Grondwet, zal enkel bijdrage op lange termijn, aan een gezondere en eenvoudigere bevoegdheidsverdeling. Zoals eerder aangehaald werkt artikel 35 van de Grondwet het confederalisme zeker niet verder in de hand en zal het enkel gaan bijdragen aan een sterk federaal België, waar iedere mening kan achter staan.

Het doel van deze scriptie was echter het weergeven van de invulling van het begrip "artikel 35". Hierbij werd er stevast gestreefd naar een juridische weergave van het politieke landschap en voornoemde fundamenten van regionalisering.

8. BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *BS* 25 december 1957, 9184.

Grondwet van 7 februari 1831, *BS* 7 februari 1831.

Herziening van de Grondwet 10 april 1967, *Belgisch staatsblad*, 3 mei 1967.

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

Loi 17 aout 1873 sur l'emploi de la langue flamande en matière répressive, *Pasinomie*, 1973, 268.

Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.434

Wetsvoorstel Coremans, *Parlementaire handelingen*, kamer, 13 april 1872, 825-826, *Pasinomie*, 1873, 268, voetnoot I.

*Parl.St.*Kamer 1949-40, nr. 316.

Parl.St. Kamer 1977-78, nr. 461/1, 54.

Parl.St. Kamer 1977-78, nr. 461/1, 54.

Adv. RvS van 7 juli 1983 over een ontwerp van wet 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen', *Parl.St.* Senaat 1982-83, nr. 557/1, 129.

Parl.St. Kamer 1985-86, nr. 287/2, 2.

Parl.St. Senaat BZ 1991-92, nr. 100-29/3, 25.

Art. 3 Federal Constitution of the Swiss Confederation

Artikel I, section 8 van de Amerikaanse Grondwet

Rechtspraak

Arbitragehof 26 juni 1986, nr. 25.

GwH 30 januari 1986, nr. 9, 3.B.7.c.

GwH 25 februari 1986, nr. 11/86.

GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3;

GwH 3 oktober 1996, nr. 54/96, B.7.2.

GwH 21 maart 2000, nr. 30/2000;

GwH 2 juni 2000, nr. 76/2000, B.4.1;

GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000;

GwH 23 maart 2001, nr. 33/2001

GwH 17 mei 2001, nr. 66/2001, B.4.

GwH 11 december 2002, nr. 184/2002, B.7

GwH 19 april 2006, nr. 51/2006.

GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009;

GwH 21 januari 2009, nr. 11/2009.

GwH 9 juli 2009, nr. 107/2009, B.12.1.

GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.6.2;

GwH 11 december 2011, nr. 184/2002, B.7.

GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2;

Cass 3 mei 1892, *Pasicisie*, 1892, I, 239, advies procureur generaal Mesdach de ter Kiele.

Brussel 27 juli 1844, *Belgique judiciaire*, 1844, 1168.

Brussel 31 oktober 1863, *Belgique judiciaire*, 1864, 81, noot Albéric Allard.

Brussel 8 september 2015, 2014/AR/2354

Tuchtraad 13 juli 1889 en 9 november 1889, Brussel 31 december 1890, *Pasicisie*, 1891, II, 135;

Rechtsleer

Boeken

ABRAMS, H. and DOERNBERG, R., *Essentials of United States Taxation*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999, 1000 p.

ALEN, A. en DUJARDIN, J., *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 993 p.

ALEN, A., "Het Belgische federalisme", *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1994, 135-185.

ARNOLD, R., *The voice of länder, Regions and Communities in the european Union, Le Fédéralisme dans tous ses états*, Brussel, Bruylant, 2005, 498 p.

ARONSON, J. and HILLEY, J., *Financing State and Local Governments*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1986, 265 p.

BEHRENDT, C. en VRANCKEN, M., *Principes de Droit constitutionnel Belge*, Brugge, Die Keure, 2021, 842 p.

BEYERS, J. en BURSENS, P., *Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie.*, Leuven, Acco, 2006, 217 p.

BLAKEY, G. and BLAKEY, R., *The Federal Income Tax*, New York City, Longmans, Green and Co., 1940, 640 p.

BÖRZEL, T. and RISSE, T., "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", in FEATHERSTONE, K. and RADAELLI, C. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, 57-82.

BRACKE, S., GOEDERTIER, G. en VANDE LANOTTE, J., *België voor beginners: wegwijs in het Belgische labyrint*, Brugge, Die Keure, 2014, 317 p.

BRIBOSIA, H. en VAN BOXSTAEL, J.-L., *Le partage des compétences dans la Belgique fédérale*, Brugge, La Charte, 1994, 214 p.

CLEMENT, J., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J., VAN HAEGENDOREN, G. en SEUTIN, B. et al., *Proeve van grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 1996, 353 p.

CLEMENT, J., *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen, 2003, 926 p.

CRAEYBECKX, J. en WITTE, E., *Politieke geschiedenis van België sinds 1870*, Antwerpen, Standaard uitgeverij, 1981, 535 p.

DARDANELLI, P., *Between two Unions: Europeanisation and Scottish Devolution*, Manchester, Manchester University Press, 2005, 179 p.

DELPÉRÉE, F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 586 p.

DEGENHART, C., "Art. 70 gesetzgebung des Bundes und der länder" in SACHS, M. (ed.), *Grundgesetz. Kommentar*, München, C.H. Beck, 2007, 1437-1441.

DE PELSMAEKER, T., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J., HAECK, Y. en VANDE LANOTTE, J., *Handboek Belgisch publiekrecht: Deel II. Basiskenmerken van de Belgische staatsstructuur*, Brugge, Die Keure, 2015, 834 p.

DIRIX, E., TILLEMANN, B. en VAN ORSHOVEN, P., (redactie), *De Valks Juridisch Woordenboek*, Antwerpen-Oxford, interentia, 2010, 389.

DUIGNAN, B., *The U.S. Constitution and Constitutional Law*, New York City, Britannica Educational Publishing in association with Rosen Educational Services, 2013, 184 p.

DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., VANDEN HEEDE, P. en GOEDERTIER, G., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2008, 439 p.

ERGEK, R., "Institutionele Analyse van het Federalisme" in ALEN, A., BEAUFAYS, J. en DELMARTINO, F. (ed.), *Federalisme – Staatskundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 193.

ERK, J., *Explaining Federalism Stat, society and congruence in Austria, Belgium, Germany and Switzerland*, London, Routledge, 2008, 182 p.

FREDERICQ, P., *Schets eener geschiedenis van de Vlaamsche Beweging*, I, Gent, 1906, 443 p.

GIACOMETTI, Z., *Schweizerischen Bundesstaatsrecht*, Zurich, Polygraphischer Verlag, 1949, 109 e.v.

GOEDERTIER, G., VANDE LANOTTE, J. en DE PELSMAEKER, T., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1517 p.

GUGLIELMO, M., (ed.), *Taxation of Intercompany Dividends under Tax Treaties and EU Law*, Amsterdam, IBFD Publications BV, 2012, 1050 p.

HEALEY, J. and SCHADEWALD, M., *Multistate Corporate Tax Course*, Chicago, CCH, 2008, 200 p.

JENSEN, E., *The Taxing Power: A Reference Guide to the United States Constitution*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2005, 256 p.

JUDO, F. en GEUDENS, G. (eds.), *Staatsrechtconferentie 2007 Vlaamse Juristenvereniging: Confederalisme?*, Gent, Larcier, 2008, 74 p.

JUDSON, F., *A Treatise on the Power of Taxation, State and Federal, in the United States*, Saint Louis, The F. H. Thomas Law Book Co., 1917, 902 p.

KING, P., *Federalism and federation*, London, Croom Helm, 1982, 159 p.

LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge: Fondements et institutions*, Leuven, Larcier, 2017, 998.

LEROY, M., *De la Belgique unitaire à l'état fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 83 p.

MARTYN MMV, G. en OPSOMMER, R., *Geschiedenis van de politiek en van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2008, 352 p.

PARIJS, P., *Belgium; een utopie voor onze tijd*, Kalmthout, Pelckmans, 214 p.

PEETERS, P., "Enkele algemene problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de tweede Belgische staatsvorming" in ALEN, A. en SUETENS, L.P., *Zeven knelpunten na zeven jaar staatsvorming*, Gent, Story-Scientia, 1988, 53-80.

PEPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J. en CANTILLON, B., *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming?*, Mortsel, Intersentia, 2012, 370 p.

PRAYON-VAN ZUYLEN, A., *De Belgische taalwetten*, Gent, Siffer, 1892, 476 p.

Reuchamps, M., *L'avenir du fédéralisme en Belgique et au Canada: quand les citoyens en parlent*, Brussel, Peter Lang, 2011, 264 p.

SCHRAM, F., *België: een handleiding*, Brussel, Politeia, 2011, 502 p.

SENELLE, R., VANDENBOSSCHE, E. en SCHUERMANS, L., *Het federale België van de Gemeenschappen en de Gewesten*, Mechelen, Kluwer, 2003, 144 p.

SHAVIRO, D., *Decoding the U.S. Corporate Tax*, Washington D.C., The Urban Institute Press, 2009, 220 p.

SOTTIAUX, S., "De Zevende Staatsvorming: 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 Staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 635- 651.

SOTTIAUX, S. en REYBROUCK, K., *De federale bevoegdheden*, Mortsel, Intersentia, 2019, xxiv + 892 p.

SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentie, 2021, 516 p.

SUETENS, L.-P. en LEYSEN, R., "Staat, Gewesten en Gemeenschappen. De technieken van bevoegdheidsverdeling. De rol van het GwH" in BLANPAIN, R. (ed.), *Staat, Gemeenschappen en Gewesten*, Brugge, die Keure, 1989, 144 p.

SWENDEN, W., *Federalism and Regionalism in Western Europe. a comparative and hematic analysis*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2006, 325 p.

TRIBE, L.-H., *American Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2000, vol. I, 1470 p.

TRIGG, J., *OOSTFRONTERS, Hitlers SS-Legioen Vlaanderen*, Antwerpen, Manteau, 2014, 288 p.

UYTTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2020, 1100 p.

VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 1530 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 BARCENA, F.-X., BIERO, B. en DE JONGHE, D. (eds.), *Scharnier-of-sleutel-elementen in Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Brugge, La Charte, 2011, 87- 155.

VAN GERVEN, W., "Federalisme, confederalisme en associatief verband", *TORB* 2008-2009 ,12.

VAN MENSEL, A., *Belgische federatie: het labyrinth van Daedalus*, Gent, Mys en Breesch uitgevers, 1996, GEMEENSCHAPPENV + 433 p.

VANPRAET, J., *De latente staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 642 p.

VANPRAET, J., "Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België" in POPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J. en CANTILLON, B., *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming?*, Mortsel, Intersentia, 2012, 209-230.

VANPRAET, J., *50 jaar bijzondere wetten*, Mortsel, Intersentia, 2021, 286 p.

VELAERS, J., *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 771 p.

VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.

VELAERS, J., "Vlaanderen laat Brussel niet los", de Vlaamse invulling van de gemeenschapsautonomie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad" in WITTE, E., ALEN, A., HUGUEUS, D. en ERGEC, R. (red.), *Het statuut van Brussel, Bruxelles et son statut*, Brussel, Larcier, 1999, 595-627.

VOET, S., "Artikel 35 van de Grondwet" in A. FRANÇOIS, S. SMIS, K. VAN LAETHEM, (eds.), *Juridische Meesterwerken Vrije Universiteit Brussel 2010-2011*, Gent, Larcier, 2012, (221) 233.

VUYE, H. en WOUTERS, V., *Vlaanderen voltooid, met of zonder Brussel?*, Grimbergen, Doorbraak, 2018, 379 p.

WATTS, R., *Comparing federal systems, Montreal & Kingston*, McGill-Queen's University Press, 2008, 205 p.

WEATHERILL, S. and BERNITZ, U., *The Role of Regions and sub-National actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2005, 180 p.

WITTE, E., MEYNEN, A. EN LUYTEN, D., *Politieke geschiedenis van België, van 1830 tot heden*, Antwerpen, Manteau, 2016, 511 p.

WRIGHT, K., *Californian Income Tax Manual*, Chicago, CCH, 2008, 629 p.

Tijdschriften

ALEN, A., "Slotwoord studienamiddag over de federale bevoegdheden (28 maart 2019, KU Leuven)", *TBP* 2020, 202.

ALEN, A., "Een unie met vier deelstaten (opheffing van het onderscheid tussen Gemeenschappen en Gewesten)", *TBP* 2021, nr. 6, 402-404.

BAUBÖCK, R., "Territorial or cultural autonomy for national minorities?", *iWE-Working Papers*, nr. 22, Wenen, 2001, 7.2.

BORGINON, H., "Het gebruik der talen voor onze gerechtshoven en rechtbanken", *Rechtskundig tijdschrift* 1925, 29

DEFORCHE, J. en BURSENS, P., "Strategieën van deelstaten in institutionele hervormingen", *Universiteit Antwerpen*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek, 2007-2011.

DESTATTE, P., "Un fédéralisme belge basé sur quatre régions", *Institut Destrée* 2007, 1-13.

ERK, J., "Austria: A Federation without Federalism", *Publius: The Journal of Federalism* 2004, 2.

GINSBURG, T. and POSNER, E.-A., "Subconstitutionalism", *stan. L. Rev.* 2010, 1614.

GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12, noot Y. Peeters, "Een proeve van pacificatie of aanzet tot confederalisme?", *RW* 2016-17, 780 e.v.

LEMMENS, K., "Een nieuw België een nieuwe Grondwet", *Juristenkrant* 9 maart 2011, nr.225, 10

MICHIELS, F., "Philippe Destatte: 'waalse politici denken te weinig vanuit het economische belang van hun regio', *Doorbraak* 2020.

REYBROUCK, K., "De classificatie van de federale bevoegdheden: residuair, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd?" *TBP* 2020, nr.4, 186-200.

RIMANQUE, K., "De nieuwe kleren van de keizer, Over schijn en werkelijkheid in de staatshervorming", *RW* 1984-85, 641, 656.

MORENO, L. and COLINO, C., "Comparative Conclusions (Diversity and unity in federal countries)", *McGill-Queen's University press* 2010, 379-400.

ROLLER, E. and SLOAT, A., "The Impact of Europeanisation on Regional Governance: A Study of Catalonia and Scotland." *Public Policy and Administration* 17(2), 2002.

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

PAS, W., "Federalisme met Gemeenschappen en Gewesten: een tussenstand van moeilijkheden en voorstellen", *TBP* 2011, afl. 8-9, 496.

SAUTOIS, J., 'La Région de Bruxelles-Capital. Chronique de la naissance d'une région a part', *Administration publique (trimestriel)*, 2014, 305 p.

VANDE LANOTTE, J., "De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten", *S.I.* 2011, 1-24.

VAN GERVEN, W., "Over Natiestaat en Burgerstaat, Federatie en Confederatie, België en Europa" in *Liber amicorum Frans vanistendael*, Herentals, Knops Publishing, 2007, 446.

VAN GERVEN, W., "Federalisme, confederalisme en associatief verband", *TORB* 2008-2009, 71-72.

VERRIJDT, W., "De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?", *TBP* 2011, alf.8-9, 512-513.

Andere werken

BATSELÉ, F., "hoe moet het verder na CETA? Marnette heeft juridische slag verloren, maar niet de politieke strijd", *De Knack* 2019.

BEYERS, J., en BURSENS, P., "How Europe shapes the nature of the Belgian Federation. Differentiated EU impact triggers both cooperation and decentralization", te verschijnen in een bijzonder nummer van *Regional and Federal studies*.

BRINCKMAN, B., Twee vicepremiers bereiden staats hervorming 2024 voor, *De Standaard*, 30 september 2020.

BRINCKMAN, B., "Manke relatie tussen Open VLD en MR verpest verjaardagsfeestje", *De Standaard* 2021.

BUREAU BUITENLAND, "Waarom Europa de vingers liever niet brandt aan Catalonië", *vpro* 2021.

DE RIDDER, H., "Artikel 35 vormt de sleutel voor staats hervorming." *Humo* 2010.

DUJARDING, D., "Kernuitstap wordt politieke meltdown", *De Tijd* 9 december 2021.

DE VICQ, A., VAN HECKE, A. en BUYST, E., *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, onuitg. Overzichtsrapport KU Leuven, 2014, 65 p.

EYSKENS, M., "Confederalisme en separatisme blijven zich voeden aan een aftands nationalisme", *Knack*, 1 november 2021.

JULES DESTRÉE, "Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre", *Revue de Belgique*, 15 août 1912.

JEURISSEN, A. en KALIS, S., "Belastingstelsels andere landen: 'Wetenswaardigheden over de Amerikaanse sales taks'", *Smeetskring* 2016.

KURT, D., "Tax Residency Rules by State", *Investopedia* 2022.

LEGRAND, R., "België-Zwitserland: zoek de verschillen", *De Tijd* 2011.

MATHEEUSSEN, W., "André Alen: 'Franstalige vrees voor grondwetsartikel 35 is fetisj'", *Doorbraak* 2021.

Matthias Storme, Dirk Barrez en Jörg Thalmann bij Werner Trio op radio Klara 22 februari 2014 over Zwitserland

Interview Oswald Van Ooteghem, Gent, 9 juli 2021.

REYBROUCK, K., "Is de heilige graal uit artikel 35 Gw. Een lege kelk?", *Leuven Blog for Public Law*, 11 maart 2020.

SCHYNS, T., *België en het federalisme Is de 6de staats hervorming succesvol geweest? Federalisme en afscheiding: een normatieve analyse van een hedendaags debat of vraagstuk*, onuitg. Masterproef Leiden universiteit, 31 p.

Studiecentrum tot Hervorming van den Staat, *de Hervorming van den staat*, 1938, 333;

PAULI, W., en PIRONET, E., "Voormalig voorzitter Grondwettelijk Hof: 'De volgende staats hervorming moet clear-cut zijn'", *Knack* 2020.

PYLSER, S., *De Belgische federale en regionale fiscaliteit na de zesde staats hervorming: et maintenant, on va où?*, onuitg. Masterthesis rechten KU Leuven, 2015-2016, 103 p.

SAS, W., "Belgisch Federalisme 2+2=4?", *University of Stirling & KU Leuven* 2021.

STORME, M., (2010), 'Het Spaanse Rechtsysteem', in: *Rechtsvergelijking*

STURTEWAGEN, B., "Brussel kan niet eeuwig falen", *De Standaard* 2016.

VAN DE VELDEN, W., "De schone schijn van het samenwerkingsfederalisme" *De Tijd* 15 januari 2021.

VAN DE VELDEN, W., "Burgerbevraging over toekomst België geen referendum, enkele 'brainstorm'", *De Tijd* 2022.

VANHELLEMONT, A., *België quo vadis: de zevende staats hervorming*, onuitg. Masterproef rechten UGent, 2016, 64 + 82 p.

VAN PARIJS, P., "On the territoriality principle and Belgium's linguistic future. A reply" in *The linguistic territoriality principle: right violation or parity of esteem?*, e-book nr. 11 van Re-Bel initiative, www.rethinkingbelgium.eu, 2011, 70.

WARNEZ, B., *De constitutieve autonomie en de weg naar een Vlaamse grondwet*, onuitg. Masterproef rechten Ugent, 2012, 112 p.

X, *Knack Wereldgeschiedenis deel 5: 2^{de} helft 18^{de} eeuw en 19^{de} eeuw*, Roeselare, Roularta Books NV, 2004, 47.

Onlinebronnen

De Tijd:

https://www.tijd.be/bear_and_bull/belgie-zwitserland-zoek-de-verschillen/9408835.html

<https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/burgerbevraging-over-toekomst-belgie-geen-referendum-enkel-brainstorm/10382997.html> (consultatie 28 april 2022)

<https://www.tijd.be/dossier/weekboekpolitiek/de-schone-schijn-van-het-samenwerkingsfederalisme/10277686>

<https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/kernuitstap-wordt-politieke-meltdown/10352593>

<https://www.tijd.be/opinie/algemeen/geef-gewesten-en-gemeenschappen-meer-verantwoordelijkheid-in-nieuwe-staatshervorming/10397515.html>. Consultatie 10 juli 2022.

De Standaard:

https://www.standaard.be/cnt/dmf20220213_94112372

https://www.standaard.be/cnt/dmf20211021_97852315 (consultatie 20 april)

https://www.standaard.be/cnt/dmf20200930_94803263

https://www.standaard.be/cnt/dmf20220213_94112372

https://www.standaard.be/cnt/dmf20160127_02094711

Doorbraak:

<https://doorbraak.be/andre-alen-franstalige-vrees-voor-grondwetsartikel-35-is-fetisj/>

Knack:

<https://www.knack.be/nieuws/belgie/voormalig-voorzitter-grondwettelijk-hof-de-volgende-staatshervorming-moet-clear-cut-zijn/article-longread-1681053.html>

<https://www.knack.be/nieuws/hoe-moet-het-verder-na-ceta-magnette-heeft-juridische-slag-verloren-maar-niet-de-politieke-strijd/> (consultatie 20 april 2022)

Overige:

http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (consultatie 2 mei 2022).

<https://www.senate.be/www/webdriver?MIval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=2&NR=740&VOLGnr=1&LANG=nl>

<https://www.investopedia.com/tax-residency-rules-by-state-5114689> (consultatie 2 mei 2022)

<https://smeetskring.com/circulaire/2021-09-02-belastingstelsels-andere-landen-wetenswaardigheden-over-de-amerikaanse-sales-tax> (consultatie 2 mei 2022)

<https://taxfoundation.org/publications/state-individual-income-tax-rates-and-brackets/#Structures> (consultatie 2 mei 2022)

<http://www.50states.com> (consultatie 2 mei 2022)

<https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/Rechtsvergelijking10.pdf>

Http://www.ibzdgip.fgov.be/result/nl/result_party.php?party_id=729&startdate=1961-03-26&enddate=2003-05-18&vt=CK&ko_type=KO_RK&ko=263

<Http://www.kuleuven.be/overons/geschiedenis.html> en <http://www.vub.ac.be/home/historiek.html>

Https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_s_taat/derde_en_vierde_staats_hervorming

Https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_s_taat/vijfde_staats_hervorming

<Https://www.nporadio1.nl/nieuws/buitenland/7ea08d97-fb10-4fa4-892b-fdac288b6dd2/waarom-europa-de-vingers-liever-niet-brandt-aan-catalonie> (consultatie 20 april 2022)

<Https://overheid.vlaanderen.be/wetgevingstechniek/principes-over-de-bevoegdheden-van-de-vlaamse-gemeenschap-en-het-vlaamse-gewest-in-het-kader-van>

www.vandaag.be/binnenland/49255_belgie-is-gedoemd-ten-onder-te-gaan.html

<Https://doorbraak.be/philippe-destatte-waalse-politici-denken-te-weinig-vanuit-het-economische-belang-van-hun-regio/> (consultatie 9 mei 2022)

<Https://www.vlaanderen.be/de-duitstalige-gemeenschap>

BIJLAGE 1

Op 9 juli 2021 kreeg ik de kans om Eresenator Van Ooteghem te interviewen wiens vader tijdens de jaren 30 oprichter was geweest van het VNV. Hij schets op een boeiende manier hoe de situatie was op dat moment:

"Mijn vader streed voor de vernederlandsing in het Onderwijs. De lessen op de Universiteiten en hogescholen werden in het Frans gegeven ook de borden met straatnamen in Vlaanderen werden zowel in het Frans als Nederlandse taal uitgehangen en de meeste mensen hadden lak aan het Franstalige Unitaire België."

Het VNV heeft de eerste landdagen georganiseerd, alsook de IJzerbedevaart in Diksmuide kenden een enorm succes. 100.000 Vlamingen kwamen er bijeen om de herdenking te vieren van de gesneuvelde Vlaamse soldaten tijdens de eerste wereldoorlog. Hier werd volop de kaart van het pacifisme getrokken: nooit meer oorlog. Eigenlijk een massa spektakel waar verscheidene redevoeringen werden gehouden van Vlaams nationalistische tenoren. De jaren 30' was een heel woelige periode waar men is beginnen te dromen van een onafhankelijk Vlaanderen. Een Diets rijk. Dit hield Vlaanderen, Nederland en een stukje Frans Vlaanderen in."

"Het logo van het VNV is ontworpen door mijn vader Hermann Van Ooteghem en stelt de delta van de lage landen voor. Een vereniging van een driehoek met de 3 grote stromen van Maas Rein en Schelde met een cirkel errond".

"Op de vooravond van de tweede wereldoorlog werden alle vooraanstaande Vlaamse nationalisten weggevoerd naar concentratie kampen in Frankrijk op bevel van de staatsveiligheid. Mijn vader wordt in bijzijn van de familie opgepakt en weggevoerd. Joris Van Severen, leider van het Verdinaso (verbond van Dietsche nationaal Solidaristen) wordt in Abbeville onder een muziekkiosk samen met zijn secretaris doodgeschoten door Franse militairen. Dit had tot gevolg dat vele Vlaamse Jongens zich tijdens de tweede wereldoorlog meldde voor het Vlaams Legioen opgericht door het VNV. Dit onder het motto: voor Vlaanderen een gelijkberechtigde plaats in het nieuwe Europa. De Duitsers beloofde ons een onafhankelijk Vlaanderen geruggesteund door de kerk en de voorzitter van het IJzerbedevaart comité professor Frans Daels."²⁸²

²⁸² Interview Oswald Van Ooteghem, Gent, 9 juli 2021.

BIJLAGE 2

Categorieën federale bevoegdheden	
Toegewezen bevoegdheden	Residuaire bevoegdheden
1) Voorbehouden aangelegenheden met rechtstreeks bevoegds verdelend effect	1) Niet-toegewezen voorbehouden aangelegenheden zonder rechtstreeks bevoegdheidsverdeling effect.
2) Toegewezen uitzonderingen op deelstatelijke bevoegdheden	2) Niet-toegewezen uitzonderingen op de deelstatelijke bevoegdheden
	3) Residuaire bevoegdheden

BIJLAGE 3

	Enumeratie bevoegdheden?	Residuaire bevoegdheid?	Hiërarchie wetgeving?	Bevoegdheidsverdeling?	(A)symmetrisch?	Omvang bevoegdheid Deelstaten?	Omvang bevoegdheid Lokaal niveau?	Invloed Deelstaten op federaal beleid?	Federale invloed op Deelstatelijk beleid?
Zwitserland	Federaal	Kanton	Kanton	Administratief federalisme	Symmetrisch	Uitgebreid	Uitgebreid	Substantieel	Beperkt
Duitsland	Federaal, Länder en Gedeeld	Länder	Federaal	Administratief federalisme	Symmetrisch	Uitgebreid	Uitgebreid	Substantieel	Substantieel
Spanje	Federaal en Autonome Regio's	De residuele bevoegdheid behoort toe aan de aan 5 van de 17 deelstaten.	Federaal	Administratief federalisme	Asymmetrisch	Uitgebreid	Uitgebreid	Gematigd	Substantieel
Canada	Federaal en Gedeeld	Federaal	Federaal	Legislatief federalisme	Asymmetrisch	Uitgebreid	Uitgebreid	Substantieel	Beperkt
Verenigde Staten	Federaal	Staten	Federaal	Legislatief federalisme	Symmetrisch	Uitgebreid	Uitgebreid	Gematigd	Gematigd
Australië	Federaal	Provincies	Federaal	Legislatief federalisme	Asymmetrisch	Uitgebreid	Beperkt	Beperkt	Substantieel

BIJLAGE 4

Artikel 35 Grondwet	
Nadelen <ul style="list-style-type: none">- De opsomming- Lijst van federale bevoegdheden<ul style="list-style-type: none">▪ Zorgvuldigheidsbeginsel▪ Subsidiariteitsbeginsel▪ Homogeniteitsbeginsel▪ Pragmatisch efficiëntie criterium- Residuaire bevoegdheden komen toe aan wie?<ul style="list-style-type: none">▪ Gewesten▪ Gemeenschap▪ Beide?- Meer confederalisme?	Voordelen <ul style="list-style-type: none">- Toegewezen bevoegdheden aan een federale overheid kunnen beperkt blijven.- Zorgt voor een duidelijkere structuur- Uitgebreide toegewezen bevoegdheden aan een deelstaat is zo goed als onmogelijk- Sterker en daadkrachtiger federalisme- Absolute meerwaarde bovenop een vernieuwde staatsstructuur- Deelstaten kunnen autonomer handelen