

België begrijpen

BELGIË BEGRIJPEN

Verleden, heden
en toekomst
van een land
op de tweesprong

samengesteld door
Astrid von Busekist
met een voorwoord van
Carl Devos



Carl Devos	9	Voorwoord
Astrid von Busekist	15	Inleiding Bestaat er zo iets als Belgisch vernuft?

DEEL I

Een 'multinationale' democratie

	27	De prijs van het multiculturalisme
		Hoofdstuk 1
Catherine Xhardez	31	540 dagen crisis: een scenario made in Belgium
		Hoofdstuk 2
Hugues Dumont	37	Een onmogelijke dialoog? Twee gemeenschappen in beroering
		Hoofdstuk 3
Bruno Kartheuser	55	Een discrete gemeenschap: de Duitstaligen van België
		Hoofdstuk 4
Els Witte	69	Brussel: gewestelijke, federale en Europese hoofdstad
		Hoofdstuk 5
Claude Javeau	77	'Belgitudes'. De verzuiling voorbij
		Hoofdstuk 6
Marco Martiniello & Nathalie Perrin	85	Immigratie en differentiatie van de Belgische samenleving

DEEL II

Federale paradoxen.
Institutionele en partijpolitieke spelletjes

99 De tegenslagen
van het Belgische federalisme

Hoofdstuk 7

Francis Delpérée 103 De constitutionele architectuur
of de eigenaardigheden
van het Belgisch federalisme

Hoofdstuk 8

Vincent 119 Het geheel en de delen:
de Coorebyter een dissociatief federalisme?

Hoofdstuk 9

Marc Swyngedouw 133 Het politieke systeem in België.
Communautaire geschillen, partijpolitieke
tegenstellingen en politieke consequenties

Hoofdstuk 10

André-Paul 143 Een veelpartijendemocratie.
Frognier, Vlaanderen-Wallonië een analyse
Damien Bol & van twintig jaar stemgedrag
Marc Swyngedouw

DEEL III

De oudste dochter van Europa.
Economie en samenleving

- 159 Erin en ook erbuiten
- Corinne Gobin 161 Hoofdstuk 11
Het Belgische systeem
van sociaal overleg:
een model voor de Unie?
- Pierre Pestieau & Mathieu Lefebvre 175 Hoofdstuk 12
De Belgische economie,
de economie van de Belgen.
Ongelijkheden en economisch beleid
sinds 1945
- François Foret & Sandrina Ferreira d'Antunes 183 Hoofdstuk 13
België en de Europese Unie
- Christian Franck 193 Hoofdstuk 14
België in Europa en in de wereld.
Een multilateraal en Afrikaans
buitenlandbeleid
-

DEEL IV

Herinnering en nagedachtenis:
de gelaagde geheugens van België

	209	Wandelingen door het Belgische verleden
		Hoofdstuk 15
Joël Koteck	213	Gemeenschappelijke geschiedenis, uiteengevallen geheugen. Grootsheid en verval van de Belgische iconografie
		Hoofdstuk 16
Jean-Philippe Schreiber	229	Afrekenen met demonen uit het verleden: de Belgische overheden en de Jodenvervolging tijdens de oorlog
		Hoofdstuk 17
Valérie Rosoux	243	De kolonisatie en de herinnering eraan: tussen eerbied en onverschilligheid
		Hoofdstuk 18
Paul Dirkx	257	Tot slot. Mist de illusie dan elke grond?
		<hr/>
	273	Dankwoord
	275	Noten
	290	Lexicon
	295	Chronologisch overzicht
	300	Lijst van de voornaamste politieke partijen
	301	Beknopte bibliografie
	308	Publicaties van de auteurs
	311	Register van eigennamen
	313	Register van plaatsnamen, organisaties en begrippen

Voorwoord

Sinds Henri Pirenne aan het begin van de vorige eeuw zijn zevendelige *Geschiedenis van België* schreef, zijn er al heel wat uitstekende overzichtswerken over onze vaderlandse geschiedenis verschenen. Zelfs als we ons beperken tot de relatief recente boekproductie in het Nederlandse taalgebied, levert even snuisteren in de uitkomst van de boekdrukkunst een rijke oogst aan voortreffelijk materiaal op. Denk aan een standaardwerk als *Politieke geschiedenis van België* van Luykx en Platel, ondertussen al een kwarteeuw geleden verschenen, of de klassiekers *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden* (2010) van Witte, Craeybeckx en Meynen en *De geschiedenis van België na 1945* (2006) van Witte en Meynen. Er is het driedelige *Nieuwe geschiedenis van België* (2005, 2006 en 2009) van Witte en collega's, en Marc Reynebeau schreef *Een geschiedenis van België* (2003). Nog niet lang geleden verschenen zelfs *De geschiedenis van België voor dummies* (2011) en het sympathieke en interessante *Een geschiedenis van België voor nieuwsgierige kinderen (en hun ouders)* (2012).

Kortom, wie zijn weg zoekt in de geschiedenis van dit rare en ingewikkelde land, kan bezwaarlijk een gebrek aan goede bronnen inroepen. Hoewel ze zich vaak over dezelfde gebeurtenissen buigen, vertellen al deze en andere studies de geschiedenis nooit op dezelfde manier. Omdat wat is geweest, achteraf niet zomaar gegeven is. De geschiedenis wordt deels gemaakt en geïnterpreteerd. Feiten zijn zelden wat ze zijn. Dat dit uiteenlopende — vaak aanvullende, soms concurrerende, zelfs conflicterende — inzichten oplevert, heeft te maken met de complexiteit van het verleden en met de verschillende manieren waarop ernaar gekeken kan worden.

Maar zelfs met al die kennis en inzichten op zak, blijft het moeilijk te begrijpen wat ons land na de federale verkiezingen van 13 juni 2010 overkwam. Veel momenten uit de geschiedenis zijn zich niet bewust van hun bijzondere bestaan. Dit was er geen van. Wie de nasleep van 13 juni 2010 meemaakte, zal deze episode niet

snel vergeten. Zelfs midden in de verwarrende belevenis voelden velen aan dat dit geen alledaagse fase was in ons gespannen politiek systeem. Deze verkiezingen zullen in alle toekomstige studies van de vaderlandse geschiedenis hun plek krijgen. Er wordt over vijftig jaar nog altijd over gedoceerd in cursussen die een overzicht geven van de ontwikkeling van onze res publica. Aan verkiezingen is er in ons politiek systeem geen gebrek, integendeel, maar deze waren in menig opzicht bijzonder.

Daarom zijn ze, nog voor ze in grote overzichtswerken konden worden opgenomen, al snel het onderwerp van studie geworden. Dit boek is een van die studies. Terwijl bijvoorbeeld in *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsbervorming?* (2012) de auteurs vooral een cruciaal resultaat van het formatieproces na 13 juni 2010 bestuderen, namelijk de zesde staatsbervorming, willen de auteurs in dit boek begrijpen waaraan België zijn opvallend taaie leven dankt. En dat is een interessante vraag. Omdat, in die diepe crisis na de verkiezingen van 2010, de onhoudbaarheid van België heel vaak is uitgeroepen.

De federale verkiezingen van 2010 leidden immers tot de langste regeringsvorming ooit in de wereldgeschiedenis. Voor de tweede keer op rij werd het Belgische record ‘verbeterd’. Dat in de kort op elkaar volgende verkiezingen van 2007 en 2010 records sneuvelden, roept op zijn minst de vraag op of er iets ernstigs aan de hand is met dit land. België heeft al veel langer een traditie van lange en moeilijke regeringsvormingen, maar dit (ver)sloeg alles. Waarom? Wat valt daaruit te leren over het broze bestaan van de Belgische res publica? Die lessen kunnen belangrijk zijn voor wat er na de ‘moeder der verkiezingen’ in (mei) 2014 kan gebeuren. Deze samenvallende — Europese, federale en regionale — verkiezingen van 2014 werden al kort na die van 2010 als beslissend gezien. Staat ons dan weer een formatie te wachten zoals die na 2010? Of meer nog, gaat het crescendo? 2007 brak alle nationale records, 2010 verpulverde dat nationale record en alle internationale records, 2014...?

Na de verkiezingen van 10 juni 2007 duurde het tot 21 december van dat jaar — 194 dagen — vooraleer de interim-regering-

Verhofstadt III aan het werk kon. Een Belgisch record, maar zelfs niet eens een Europees. Het wereldrecord regeringsvorming in vreedstijd was immers lange tijd in handen van Nederland. In 1977 hadden ze daar 207 dagen nodig om de regering-Van Agt te vormen. Maar in zekere zin hebben de Belgen in 2007 vals gespeeld. De regering-Verhofstadt III, die op vrijdag 21 december 2007 bij koning Albert II de eed aflegde, was dan wel een interim-regering, eigenlijk ging de formatie begin 2008 gewoon verder, aangezien de meest heikele punten van de regeringsvorming — met voorop de staatshervorming — bij de start van de tijdelijke regering-Verhofstadt III nog onbeslist waren. De opdracht van Verhofstadt III bestond o.a. uit het vormen van een nieuwe, definitieve regering. Pas op 20 maart 2008 ging Leterme I aan de slag, die op 19 december van datzelfde jaar viel door de Fortis-zaak.

In 2009 werd het Nederlandse record wat betreft het aantal dagen zonder regering wel geslagen. Het kwam op naam van Irak: in 2009 waren daar 289 dagen nodig om de regering-Al Maliki te vormen. Maar op 30 maart 2011 brak België dat Iraakse record: toen zat België precies 290 dagen zonder regering. Hoewel elke avond in de journaals de uitzichtloosheid van de politieke blokkering werd beklagd en niemand een uitweg zag, konden weinigen toen vermoeden dat er nog zo veel meer tijd nodig zou zijn. En dat er uiteindelijk zelfs druk van de financiële markten, dreigende ratingverlagingen en een galopperende ‘spread’ nodig zouden zijn om een regering als het ware door de omstandigheden te forceren.

Na het breken van het Iraakse record werd de aanslepende Belgische regeringsvorming ook officieel opgenomen in de recordgalerij van de *Guinness World Records*. De regeringsvorming in Cambodja was niet opgenomen in de databank van *Guinness*, maar in Cambodja duurde het na de verkiezingen van 27 juli 2004 maar 353 dagen vooraleer er een regering was. Ook dat record heeft België overtuigend gebroken. Het eerdere Belgische record van 194 dagen regeringsvorming werd op 25 december 2010 al gebroken. Op 8 januari 2011 sneuvelde het Europese record van 208 dagen, dat op naam van Nederland stond. Op 30 maart 2011

werd het Iraakse record verbeterd, op 1 juni 2011 werd ten slotte de duur van de regeringsvorming van Cambodja overschreden. Sinds de formatie van 2010-2011 staat het wereldrecord 'regeringsvormen' zeer stevig op naam van de Belgen. Na de verkiezingen van 13 juni 2010 waren er niet minder dan 541 dagen nodig vooraleer de regering-Di Rupo I op 6 december 2011 bij de koning de eed kon afleggen.

Voor wie dat eventueel een sinterklaasgeschenk zal zijn, zal blijken tijdens de al jaren voorafgehypete 'moeder der verkiezingen' van mei 2014. Dat dit boek in Nederlandse vertaling verschijnt in de aanloop naar die cruciale stembusslag, is alvast een geschenk voor iedereen die zich erop wil voorbereiden, die wil begrijpen wat er op het spel kan staan en welke mogelijke scenario's er zijn. Dat wil niet zeggen dat deze analyses geen vragen of kritiek zullen oproepen. Integendeel. Maar dat is geen bezwaar, want net door dit debat kunnen we meer inzicht verwerven in de houdbaarheid van België. Dit boek is geschreven in een taalkundige en argumentatiestijl die in de lawine van dagelijkse beschouwingen niet zo vaak te vinden is.

Zelfs over belangrijke breekpunten van de (Belgische politieke) geschiedenis die al lang achter ons liggen, bestaat onder historici nog steeds een boeiend en relevant debat. Dat zal bij uitbreiding gelden voor heel recente historische gebeurtenissen, die vandaag nog heel expliciet doorwerken. Het verleden is nooit klaar. Het leeft vandaag en geeft morgen vorm. Het is dan ook vanzelfsprekend dat 'de geschiedenis' van de regeringsvorming na de verkiezingen van juni 2010 nog verre van af is en zeker onderwerp van debat en zelfs hevige polemiek blijft. Mochten pakweg pennen uit de Vlaamse Beweging die geschiedenis schrijven, dan zou ze er wellicht heel anders uitzien dan wat de auteurs van dit boek ervan maken. Het is door al die verschillende visies naast elkaar te leggen dat de juxtapositie van 'waarheden' in de beste mondriaanse stijl nieuwe beelden oplevert.

Het voordeel van dit boek is dat het heel wat auteurs aan het woord laat die in Vlaanderen vaak minder bekend zijn. Ze vertrekken vanuit een ander referentiekader dan de gemiddelde

Vlaamse chroniqueur, historicus of politiek analist. Dat maakt deze kijk, een van de vele, interessant. Het is een kijk van buiten af.

De verkiezingen van 2010 zijn nog te vers en te werkzaam om nu al tot min of meer rustige, enigszins consensuele geschiedschrijving te komen. Zo bestaat over de vraag of N-VA er door de andere partijen uit werd geduwd, dan wel zelf nooit de bedoeling had om in een regering te stappen, nog een pennentwist. Maar over deze, typisch Vlaamse vragen gaat dit boek niet. Het boek komt op het einde van de woelige jaren 2007-2014. In 2014 weten we of die periode afgesloten wordt, dan wel verder loopt. Wat er ook volgt, in elk geval helpen de inzichten van deze auteurs om de complexiteit van het merkwaardige Belgische model beter te begrijpen, door een niet altijd voor de hand liggende visie te presenteren die anderen uitdaagt.

Ze werken vanuit een gemeenschappelijk en niet-alledaags canvas dat België niet snel zal verdwijnen. Ze gaan op zoek naar wat ze als ‘de rijkdom van België’ omschrijven, naar het ‘telkens vernieuwde vernuft van de wetgever én van de burger, de “smid” van België’. Ze bekijken ‘het geslepen institutionele genie van de Belgen’ en ‘de middelpuntvliedende krachten die zijn vrijgekomen door de hun geboden institutionele ruimte’. ‘Haalt België het of niet?’ is daarbij de sleutelvraag. Ze kiezen daarin ook duidelijk stelling, en laten ook ongerustheid zien: ‘Het huidige electorale gewicht van onvervalst anti-Belgische partijen is ongekend.’

Hun boek richt zich tot ‘de Belgische smeden’. Tot ons. Aan ons om er ook het onze van te denken.

Carl Devos

Inleiding

Bestaat er zoiets als Belgisch vernuft?

Laten we eerlijk zijn: er schuilt een zekere macabere verlustiging in het observeren van de Belgen; een fascinatie voor wat het laatste scheurwerk, de onherroepelijke splijting lijkt te zijn. Dames en heren Europeanen, het moment van de terechtstelling nadert! De weddenschap is geopend: haalt België het... of niet?

Het spektakel is niet nieuw. Vele Cassandra's hebben zich al over de wieg van België gebogen, en toch bestaat het land nog. België heeft het ruim vijfhonderd dagen zonder regering moeten stellen, en toch is het blijven bestaan. België heeft zo'n beetje vanaf zijn geboorte crises gekend en ook heeft deze eigenaardige monarchie een heuse waslijst van kleinere en grote aardshokken meege maakt. Is het dus de vraag wanneer België ophoudt te bestaan of gaat het erom te begrijpen waaraan het zijn opvallend taaie leven dankt? Willen we inzicht verwerven in het uit peilingen blijkende verlangen om samen te leven (wat geheid een naïeve inkleuring van de feiten zou opleveren) of moeten we proberen de vinger te krijgen achter dat telkens vernieuwde vernuft van de wetgever én van de burger, de 'smid' van België? Eerder dat laatste misschien, maar we zullen de vraag behoedzaam moeten benaderen. Die smid is sinds 1830 nogal van uiterlijk veranderd en de wetgever compliceert de zaken soms in plaats van ze te vereenvoudigen.

Maar laten we bij het begin beginnen.¹

Tja, het begin... Waarom begint iedereen altijd bij de grondwet? Dat is net zoiets als vragen waarom een filosofie cursus steevast aanvangt met Plato en Aristoteles. Behalve dan dat we het nu even niet hebben over de liberale grondwet van 1831. Het fundament van de nieuwe staat ligt namelijk niet in die oude tekst, maar

in de nieuwe, nog onvoltooide grondwet. Die grondslag ligt in de problematische 'federalisering' die in de jaren zeventig aanving, in de jaren tachtig een vervolg kende, in de jaren negentig met een bijzondere wet werd geprogrammeerd en die tot op de dag van vandaag gaande is.² In het licht van de verbrokkeling van het Belgische politieke landschap is de grondwet, zegt men, zowel het probleem als de oplossing. Is ze enerzijds bron en juridische legitimatie van splitsingen, anderzijds staat ze ook garant voor het voortbestaan van de Belgische staat. Tussen het geslepen institutionele genie van de Belgen, dat zo'n wirwar van bevoegdheden heeft gecreëerd dat elke macht zijn eigen tegenmacht bevat, en de middelpuntvliedende krachten die zijn vrijgekomen door de hun geboden institutionele ruimte, is het zaak het systeem zélf, dat ertoe gedoemd is de ene na de andere crisis te veroorzaken, te verzorgen. De mensen zijn deugnieten, zegt Hume, laten we hun goede instellingen geven, dan hebben ze reden voor hun deugnietrij. Daar ligt een van de oplossingen voor de Belgische ziekte.

Aan doktersrecepten ontbreekt het niet: aangezien een van de voornaamste symptomen van de kwaadaardigheid van de instellingen het uiteendrijven van de twee voornaamste taalgemeenschappen is, moeten we de insteek veranderen. Dat bipolaire, dissociërende, asymmetrische federalisme maakt namelijk dat de taalgemeenschappen kunnen worden gezien als aparte compartimenten, en beperkt zo de verantwoordingsplicht van politici jegens hun achterban. Het federalisme officialiseert zowel *de facto* als *de iure* het feit dat men geen gedeelde zorgen meer kent. Laten we daarom een daadwerkelijk federale kieskring creëren waarvan de verkozenen niet alleen verantwoording schuldig zijn aan het electoraat van hun gemeenschap, maar aan alle kiezers. Laten we vervolgens één of meer federale partijen heroprichten (België is de enige federatie zonder federale partijen³), tegelijkertijd de taalkundige territorialiteit aanvaarden met een voor heel Brussel geldend tweetalig regime,⁴ en tot slot zorgen voor de volledige overheveling van bevoegdheden naar de gewesten — zonder tussenstations en zonder gemeenschappen. Die eerste therapie, die het voordeel geniet pro-Belgisch te zijn, staat tegenover de aan-

pak van een confederalisering,⁵ die drie mini-natiestaatjes doet voortbestaan, en ook tegenover allerlei scenario's voor de onafhankelijkheid van Brussel als een soort Europese stadstaat in oude Hanzestijl.

Daar zijn we dan: Brussel. Probleem of oplossing? Probleem, want de Vlamingen noch de Walen willen de hoofdstad opgeven. Als enclave in Vlaanderen is Brussel tegelijkertijd stad, gewest,⁶ hoofdstad van elk van beide gemeenschappen, hoofdstad van de federale staat en hoofdstad van Europa. O, en maar liefst zes wetgevers zijn op Brussels grondgebied bevoegd. De stad is in alle opzichten het kruispunt van België: economisch kruispunt aangezien ze 20% van het bbp genereert; multicultureel, veeltalig en artistiek kruispunt met een derde van alle immigranten, een kunstzinnige productie die haar hybride karakter recht doet en een 'paritaire' vertegenwoordiging van de twee gemeenschappen (hoewel de bevolking maar voor 10% uit Vlamingen bestaat). Brussel is in zekere zin ook zijn eigen hoofdstad, aangezien de Brusselse identiteit uniek is en zich tegen elke inlijvingspoging verzet: ze heeft er zelfs behoefte aan 'te worden begeerd om haar anders-zijn te behouden'.⁷ Op dat punt is Brussel ook de oplossing: bij gebrek aan beter vrijwaart de stad de Belgische eenheid.

In menig opzicht doet die eenheid *by default*, die heel België kenmerkt — ondanks de barokke architectuur, ondanks het nationale gebakkelei, ondanks het gebrek aan liefde tussen de burgers en hun vertegenwoordigers — denken aan de kwalen waaronder Europa vandaag gebukt gaat. Een institutioneel systeem dat moeilijk te doorgronden is, rivaliteit tussen natiestaten, een betwiste democratische legitimiteit: de Belgen hebben veel weg van de Europeanen. In België komen alle moeilijkheden bijeen die zich ook voordoen bij het uitdenken en stabiliseren van Europa.⁸ De Unie, waarvan België een van de fanatiekste bemanningsleden is, heeft haar miniversie gekozen als hoofdzetel; Brussel en Europa maken veel over elkaar duidelijk. De Unie kan dus moeilijk aan België voorbijgaan, maar omgekeerd is het Europese elan van de Belgen misschien ingegeven doordat ze zo vertrouwd zijn met institutionele complexiteit, door het verlangen van politici zich

te bevrijden van het Belgische keurslijf, maar vermoedelijk ook door het gunstige kader dat de Unie — paradoxaal genoeg — biedt aan nationalistische tendensen van velerlei aard. De overeenkomsten zijn ook zichtbaar op twee andere, ons essentieel toeschijnende niveaus: enerzijds de loskoppeling van natie en democratie, anderzijds de tegenstelling tussen noord en zuid.

Laten we beginnen met de heilzame ont koppeling van de natie en de democratie. België is geen natie. Nooit geweest. België is een democratische staat bestaande uit diverse naties. De Europese Unie is een democratie in het groot, die zowel staten als naties omvat; België lijkt sterk op de Europese Unie in de wijze waarop die naties aan elkaar worden gekoppeld. Wel, als men meent dat de klassieke natiestaat de natuurlijke habitat van de democratie is, die zich dient te belichamen in een concrete gemeenschap,⁹ en dat het organisatorische ideaal dat de democratie aanreikt, solidariteit tussen de burgers of een gedeelde identiteit veronderstelt alvorens praktisch vorm te krijgen,¹⁰ dan kan de democratische hoedanigheid van Europa alleen worden begrepen op basis van het model van de natiestaat. De tegenstanders van de Unie (en van haar grondwet) putten hieruit hun voornaamste argumenten: je kunt de nationale volkeren zó vervangen door een Europese constitutionele *demos*, aangezien de legitimiteit van de EU juist berust op de democratische legitimiteit van haar nationale leden.¹¹ In dezelfde trant stellen België-sceptici dat het niet meer zal lukken ooit nog onder één dak te wonen: de solidariteit tussen de gemeenschappen is zo aangetast, het vertrouwen van burgers in een gemeenschappelijke openbare ruimte zo verzwakt, de retoriek over de taalperikelen zo effectief dat alle hoop is vervlogen. Maar is dat wel zo? Zien we dan zowel in België als in Europa af van wat geldt als een van de opmerkelijkste elementen in het hedendaagse denken over democratie, namelijk het multiculturalisme — het gemengde of vermengde karakter van onze samenlevingen? Gaan we dan terug in de tijd, door ‘democratie’ alleen nog te koppelen aan het begrip natie — en vice versa? De therapie waar we het net over hadden (één federale kieskring en aanvaarding van taalkundige territorialiteit) repareert het gemeenschappelijke politieke

platform doordat ze de politiek haar glans en aanzien teruggeeft, en die behandeling is daarom zowel voor België als voor de Unie aan te bevelen. En dat is precies wat postnationalisme inhoudt: nationaliteitsgebonden emoties loslaten ten gunste van trouw aan rechtsstatelijke grondbeginselen, verantwoordelijkheid ten opzichte van het verleden (de kritische relatie tussen een volk en zijn geschiedenis) en een programma dat het bewustzijn zo doet omslaan dat het strikt nationale denkraam verdwijnt.¹² Waarom zou voor België en voor Europa een dubbele identiteit onmogelijk zijn? Een culturele identiteit binnen de imaginaire nationale gemeenschap en een politieke identiteit gebaseerd op democratische instellingen en procedures? Het is prima mogelijk om via de openbare collectiviteit een politieke socialisatie te bevorderen om een gemeenschappelijk universum te creëren zonder je specificiteit te loochenen. Dat vereist natuurlijk wel wat aanpassingen en mentaliteitsveranderingen, maar dat zijn zaken waarover binnen een gemeenschappelijke politieke ruimte juist prima valt te onderhandelen.

Een tweede element is dat de breuklijn tussen noord en zuid kan worden aangegrepen om een hele reeks tegenstellingen op één hoop te vegen tot Het Grote Onderscheid. België, heus laboratorium voor de EU, is een microkosmos van economische, juridische en sociale modellen en culturen waarin het Germaanse noorden en het Latijnse zuiden van elkaar verschillen. Die grote scheidslijn loopt natuurlijk dwars door heel Europa en verklaart deels waarom het voor lidstaten zo moeilijk is om hun beleid en systemen onderling af te stemmen. In België¹³ heeft die breuklijn een merkwaardige, in zekere zin gesplitste vorm: een Vlaams, katholiek en nijver noorden dat binnen zijn grenzen een *Kulturnation* is, maar op internationaal vlak speerpunt van mobiliteit en mondialisering, staat tegenover een vrijzinnige en betrekkelijk verarmde *Staatsnation* in het zuiden. Die tegenstellingen mogen dan reëel zijn, het beeld dat de politieke elite — vooral die van het noorden — van die deling neerzet, heeft een uitermate schadelijke uitwerking op de bestuurlijke gang van zaken, vooral als het aankomt op sociale solidariteit en de bewaking van taalkundige

rechten. De offers die nu eenmaal kleven aan sociale solidariteit zijn alleen aanvaardbaar als ze worden ervaren als billijk, ze zijn alleen te rechtvaardigen mits de burgers zich met elkaar kunnen identificeren, en ze zijn alleen begrijpelijk als ze gebaseerd zijn op een gedeelde lezing van het verleden. Welnu, die drie voorwaarden zijn ondermijnd: de juistheid van de verdeling van middelen wordt opnieuw ter discussie gesteld door Vlaanderen, dat bedreurt te moeten betalen voor Wallonië, wat weer leidt tot verhitte debatten over de dotatie van de gewesten;¹⁴ de burgers kunnen zich nog onmogelijk met elkaar identificeren omdat het politieke leven zich beperkt tot de nationale subcomponenten van de staat; de visies op het verleden waarin het landelijke en arme noorden profiteerde van de vruchten van de Waalse industrie vertonen scherpe contrasten en worden bovendien onderuitgehaald door de huidige, omgekeerde situatie.

Je hoeft trouwens maar te kijken naar de manier waarop men omgaat met taalkwesties om de Belgische paradoxen te begrijpen. 'Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken', stelt artikel 30 van de grondwet, die in artikel 4 anders wel bepaalt: 'België omvat vier taalgebieden: het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het Duitse taalgebied.' De Belg is dus tegelijkertijd vrij en beperkt in het gebruik van de taal. Als burger vrij, als inwoner van een taalgebied beperkt.

De roep om erkenning van de Vlaamse eigenheid binnen de Franstalige staat moge dan al halverwege de 19de eeuw hebben geklonken, pas met de taalwetten van 1932 wordt het territorialiteitsbeginsel bevestigd.¹⁵ Latere episodes zijn weliswaar van belang — schrapping van de 'talentelling' en definitieve vastlegging van de taalgrens (1962, voor Brussel 1963), verschillende bepalingen in de grondwet — maar de grote wending dateert van voor de oorlog, en die is wezenlijk. Want de taal inzetten als grondbegrip in het politieke discours heeft als kenmerk dat het een bijzonder inzicht oplevert in het politieke gebeuren en redeneren. Taal is namelijk een buigzaam geheel, een iedereen trekkende notie

die alleen al door ernaar te verwijzen een groot aantal vraagstukken van sociologische, politieke en zelfs economische en godsdienstige aard kan belichamen. Taal spreekt de burgers rechtstreeks aan; taal leidt een eigen leven en brengt verborgen schatten aan het licht; taal is de schuld van alles en van niets; taal is een metoniem dat de plaats inneemt van al het andere. Achter de verblinding door de kracht van taal gaan ernstige en zeer concrete tegenstellingen schuil die de bestuurders te complex achten om ze anders dan met bezweringsformules te benoemen of te rechtvaardigen. Taal is het ideale alibi; de verklaringen die ze aanreikt, voeden zichzelf.

Een van de redenen van de groeiende afstand tussen burgers en bestuurselite ligt misschien hierin: het manipuleren van de taal leidt tot een verenging van het politieke debat en tot een verenging van de betekenis van de taal voor de sprekers ervan. De taal zelf is geen strijdtoneel; het zijn de politieke actoren die oorlog voeren. Talen bestrijden elkaar niet, dat doen hun sprekers die in debat gaan zonder in hun taal iets te vermengen van hun identiteit als burger. Door de betekenis van de taal als cultuur te overschatten en door onderschatting van het vermogen van burgers zich anders te positioneren dan via hun identiteit als sprekers van een specifieke taal, hebben de architecten van België — wetgevers, bestuurders en burgers — de plank misgeslagen.

Om meer inzicht te krijgen in de Belgische complexiteit, hoef je maar te kijken naar de kunsten, de alledaagse keuken of de landschappen. Men associeert België immers met een bont allegaartje van strips, friet, surrealisme, wafels, moppen, het Atomium, de gebroeders Dardenne, poëzie, Oostende en Knokke. Die elementen — mythologieën in de zin van Barthes, maar meer dan dat — verwijzen naar het grotere plaatje van de Belgische diversiteit die ook, misschien vooral, tot uitdrukking komt in een wereld die zich aftekent naast de politieke wereld waarover dit boek handelt. Náást, niet los ervan. Want de wereld van de kunsten en de politieke situatie vertonen wel degelijk raakvlakken. Vooral de rijkdom van de zichtbare kunsten, de oude en de moderne, of het nu gaat om schilderkunst, strips of films, verdient het ook om als

specifiek Belgisch te worden beschouwd. Spraakverwarring in stripverhalen, surrealisme in de schilderkunst, magisch-realisme in de cinematografie: de verdeeldheid van hun realiteit inspireert kunstenaars tot een rijk oeuvre, dat mogelijk ook wordt gevoed door hun bijzondere positie: excentrisch en toch op het kruispunt van culturen. Zoals de Belgen zelf.

Dus: haalt België het... of niet? Het Belgische pluralisme, de 'belgitude'¹⁶, dat in de geest van de bedenkers ervan zowel erfenis als toekomstplan is, wacht nog een mooie toekomst. Het mag rekenen op steun van zijn voorvechters: het morele gezag van de koning; het intellectuele gezag van schrijvers en kunstenaars; en het politieke gezag van bestuurders die niet lijden aan geheugenverlies en die er niet van afzien om de huidige crisis op te lossen zoals ze ook met eerdere crises hebben afgerekend. Dat pluralisme mag paradoxaal genoeg ook rekenen op zijn hekelaars — de separatisten, de rattachisten en andere populistten — want die houden ons een simpele waarheid voor: wanneer naties de democratie de rug toekeren, blijft het scheppend genie leven. En zo te zien lijkt dat vernuft in België voorlopig niet te zijn gestorven.

Dit boek wil de rijkdom van België herbelichten en kiest daarbij drie originele uitgangspunten. Eerst en vooral komen de Belgen van de drie gemeenschappen aan het woord, want als wetenschappers en burgers vertelt hun visie ons veel over de eigenaardigheid van dit land dat de democratische dialoog heruitvindt en ook het Europeaan-zijn in de dagelijkse praktijk. Vervolgens presenteert het boek een pittig standpunt omtrent de Belgische cohesie, als tegengewicht voor de vaak zeer bondige aankondigingen van haar nakende verdwijning. De auteurs zijn zich terdege bewust — hoe kan het ook anders? — van het zwaard van Damocles dat men zo graag ophangt boven het koninkrijk. Maar ze forceren de deuren van dat debat, en daarin schuilt het derde originele element van dit boek dat allerlei perspectieven belicht: politieke, juridische, economische en sociale. Door de gevaren die huize België bedreigen serieus te nemen en door zich niet te verstoppen achter het technische argument dat splitsing onmogelijk is, inven-

tariseren en onderzoeken de auteurs de voornaamste tegenstellingen, en opperen ze mogelijke pistes om deze van hun scherpste randen te ontdoen. Tegen het wederzijdse onbegrip en de inmiddels routineuze twisten in, zetten zij het democratische gesprek voort waar de bestuurders het soms hebben gestaakt.

Het is niet alleen een grote gok, maar ook een riskante.

Het is vaak gezegd dat België een consociatieve democratie* is, maar wel eentje van het type waarin godsdienstige, taalkundige, economische en sociale tegenstellingen elkaar overlappen. Met het co-nationaliteitsbeginsel, de evenredigheid bij de allocatie van middelen, de deling van de macht en het zich schikken in de omstandigheden — kenmerken van dat type democratie — is het slecht gesteld en de breuklijnen zijn inmiddels diep ingeslepen. Op sleutelmomenten in de Belgische geschiedenis heeft de politieke ratio van de eenheid altijd het pleit gewonnen van de verdeeldheid, en die rede heeft met steun van de burger kunnen temperen wat individuen van elkaar onderscheidde in de sociale wereld. De wetgever, zich bewust van het gespleten karakter van de sociale werelden in België, heeft het tegenvuur zelfs in de grondwet verankerd, want hij weet dat de politicus de neuzen in één richting moet krijgen, moet verenigen, tot een vergelijk moet komen met de veelheid aan meningen en temperamenten. Zolang de politicus de tegenstellingen aanvaardt zonder er zelf een afspiegeling van te zijn, heeft hij nog enige kans de consociatie in stand te houden en ieders gelijkheid te waarborgen. Waakzaamheid is echter geboden als hij die contrasten zelf weerspiegelt, als die breuklijnen politiek geworteld en gekristalliseerd raken. België heeft geregeld groeperingen gekend van extremisten, collaborateurs en extreem-rechts; het heeft ook democratische bewegingen meegemaakt die uit de federatie wilden stappen. Maar het huidige electorale gewicht van onvervalst anti-Belgische partijen is ongekend, en de aanhang van die partijen overschrijdt de breuklijn noord/zuid maar nauwelijks. Het gesprek dat de auteurs van dit boek willen vervolgen, richt zich tot de Europese burgers in het algemeen, die van België alleen de hoofdstad kennen en van zijn wederwaardigheden alleen de spanningen tussen zijn

gemeenschappen; en in het bijzonder tot de Belgische ‘smeden’ over wie we eerder spraken, want uiteindelijk hebben alleen zij de macht om over de toekomst van België te beslissen.

DEEL I

Een 'multinationale'
democratie

De prijs van het multiculturalisme

Eenheid maakt macht. De Belgische wapenspreuk had het destijds bij het rechte eind, want hij verwees rechtstreeks naar wat in de 19de eeuw gold als een ‘monsterverbond’ tussen katholieken en liberalen. En het devies is ook vandaag nog steekhoudend, gegeven de moeizame co-existentie van de gemeenschappen. De volwaardige kunst die ‘maatschappijvorming’ heet, is in België altijd gekoesterd. Die kunst beperkt zich niet tot het louter politieke domein waar we een vruchtbare juridische verbeeldingskracht herkennen die de tegenwind moet trotseren van nationalisten, separatisten, rattachisten of gewoon van onverschilligen.

De volgende hoofdstukken behandelen de beoefening van deze o zo moeilijke kunst op verschillende gebieden die samen getuigen van de bonte Belgische diversiteit: Brussel, de sociologische werelden van de katholieke, liberale en socialistische zuilen,¹ de immigratie, de Duitstalige Gemeenschap. Maar dit deel vangt aan met het relaas van de politieke crisis die België 540 dagen in haar greep hield. De verwikkelingen daaromtrent zijn terug te voeren op de naoorlogse geschiedenis, ja, zelfs op die van de hele 20ste eeuw: we vragen de lezer geduldig te zijn, om die geschiedenis stap voor stap te willen betreden. Hij zal dan zien dat de ene fase de andere verklaart, soms in tegenovergestelde richting. Zo analyseert hoofdstuk 2 de pendelbeweging tussen eenheid en verdeeldheid die de twee voornaamste gemeenschappen kenmerkt. Ook presenteert het de middelpuntvliedende krachten die weliswaar besloten liggen in middelpuntzoekende constructies, maar die onder invloed van het partijpolitieke nationalisme in Vlaanderen steeds heftiger worden. De spanning tussen de twee ‘grote’ gemeenschappen is natuurlijk ook overal elders voelbaar, en vooral bij het zusje van de twee: de Duitstalige Gemeenschap. Deze entiteit op Waals grondgebied, zonder structurele banden met Brussel of Vlaanderen, buurvrouw van Luxemburg en cultureel verwant met Duitsland, is weliswaar bescheiden, maar ook zij heeft te maken

met het groeiende autonomisme van haar bestuurders. Gelukkig biedt haar omvang (74.000 inwoners) nauwelijks aanleiding om een afscheidingsscenario ernstig te overwegen — het scenario voor (her)aansluiting bij Duitsland is echter niet ongerijmd. De kleine gemeenschap zet in op meer openheid richting Europa en op uitwisselingen met haar burens, en draagt zorg voor het behoud van de tweetaligheid (Frans en Duits) die elders in het koninkrijk ontbreekt. De communautaire spanning heeft ook zijn weerslag op Brussel en zijn randgemeenten, de *nexus* van alle recente crises.

Als hoofdstad en metropool verandert Brussel snel, vooral wat betreft de samenwerking met de gemeenschappen en het herstel van het taalkundige evenwicht (ten gunste van het Nederlands). Aangezien de stad veel migranten huisvest, staat het Frans er als *lingua franca* beslist niet ter discussie, maar het actieve inburgeringsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap begint wel vruchten af te werpen. Immigratie heeft het sociale weefsel van België grondig gewijzigd. De immigratie kwam op gang met vooral Italianen die in de mijnen kwamen werken. Voor migratiestromen uit de voormalige koloniën, Turkije en Noord-Afrika is een aanzienlijk liberalere wetgeving gaan gelden dan elders in de EU: iedere buitenlander die meer dan zeven jaar in België verblijft, kan door eenvoudige ‘verklaring’ de Belgische nationaliteit verkrijgen. De fundamentele vraag blijft echter: onder welke entiteit scharen allochtonen zich, nu het integratiebeleid communautair is geworden? De ‘diversificatie van de diversiteit’ in België roept de vraag op met welk perspectief de ‘oude’ en de ‘nieuwe’ Belgen zich identificeren: met het postnationale en multiculturele, of met het etnisch-linguïstische* en gewestelijke?

De ‘zuilen’ introduceren een bijkomend verdelend element dat de kunst van het verbinden extra compliceert. Hoewel de drie sociologische werelden — de katholieke, liberale en socialistische — die het economische en sociale leven van de Belgen organiseren, het monopolie op die omkadering van de burger hebben verloren, blijven ze een belangrijk oriëntatiepunt, temeer daar ze opereren als netwerken: met politieke partijen, openbare instellingen (onderwijs, gezondheidszorg) en nieuwsmedia.

Drie gemeenschappen, drie talen, drie zuilen, een gemeenschappelijke, maar betwiste hoofdstad, een gecommunautariseerd migrantenbeleid en een grondwet die weliswaar verbindt, maar wier bepalingen het mikpunt zijn van bittere discussies: dat zijn de hoofdbestanddelen van hedendaags België. Toch is het interessant om vast te stellen (en ik neem aan dat dat niet alleen is toe te schrijven aan de vertederde blik waarmee de Belg zijn land bekijkt) dat geen van de auteurs die aan dit boek bijdragen, splitsing van het koninkrijk bepleit — hoe stevig ze soms ook uithalen naar hun landgenoten. Dat zou je kunnen duiden als nuchtere realiteitszin — immers: wat doe je met Brussel? Hoe maak je alle partijen economisch onafhankelijk? — maar hun verknochtheid aan België lijkt dieper te zitten en optimisme lijkt een verstandiger optie.

Hoofdstuk 1

540 dagen crisis: een scenario made in Belgium

Politieke crises zijn in bepaalde opzichten te vergelijken met liefdesgeschiedenissen. Wie heeft na een amoureuze domper nooit stellig verklaard van z'n leven geen romance meer te beginnen? Wie heeft alle begane fouten, compleet met datum, niet steeds weer herkauwd? Maar een nieuwe liefde doet al dat leed op slag vergeten. De recente gebeurtenissen staan iedereen nog scherp voor ogen, maar nu de onderhandelingen zijn geslaagd, blijft er weldra nog slechts een vaag beeld hangen van de Belgische politieke crisis. Het collectieve geheugen verliest zijn scherpe kantjes en van de oude verbittering rest niet meer dan een nare herinnering. Dat mechanisme is waarschijnlijk onze redding, maar om de omvang van de crisis te kunnen overzien is het toch goed een chronologisch verloop van de gebeurtenissen te schetsen. Dat biedt ons ook de kans om orde te scheppen in de reeks voorvallen die 540 dagen aansleepte. Laten we hopen dat deze terugblik helpt voorkomen dat we ooit weer in dezelfde fouten vervallen.

2010: het gordijn valt

Het is moeilijk om het precieze begin van de crisis te bepalen — we weten immers dat ze al jaren latent aanwezig was — maar de federale verkiezingen 13 juni 2010 vormen er de officiële start van. Die verkiezingen zijn het gevolg van de val van de federale regering op 22 april 2010: het is de partijen aan de macht niet gelukt een oplossing te vinden voor de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV).^{*} De gevolgen zijn onherroepelijk: er moet een

nieuwe regering worden gevormd en dus is het aan de Belgen om zich uit te spreken. Aan Franstalige zijde eindigt de PS als winnaar, in Vlaanderen zegeviert de N-VA. De doorbraak van de Vlaams-nationalistische partij is verpletterend:¹ ze wint 27 zetels in de Kamer (tegen 26 voor de PS).

De regeringsvorming brengt de crisis teweeg en leidt binnen de uitvoerende macht tot een heuse stoelendans. De teller begint te tikken en een heuse parade van ‘-eurs’ en ‘-aars’ komt op gang: een stoet waarin al het Belgische vernuft (of surrealisme) wordt ingezet om de spelers te vinden die het zonnetje weer moeten laten schijnen aan de grauwe crisishemel. Als winnaar opent Bart De Wever (N-VA) het bal: als ‘informatuur’ onderzoekt hij welke partijen bereid zijn een nieuwe regeringscoalitie aan te gaan. Wanneer hij vaststelt dat er tussen de partijen die hij polst voldoende raakvlakken zijn om een regering te vormen, wordt hij na twee weken van zijn taak ontheven. Elio Di Rupo (PS) neemt het stokje over en wordt in juli ‘preformateur’. Tijdens een eerste ontmoeting buigen de zeven gepolste partijen (N-VA, PS, CD&V, cdH, sp.a, Ecolo en Groen!²) zich over de nadere uitwerking van de staatshervorming. De PS-voorzitter werpt echter op 3 september de handdoek in de ring, waarna twee ‘bemiddelaars’ — Kamervoorzitter André Flahaut en Senaatsvoorzitter Danny Pieters — hem afflossen. Na die bemiddeling maakt Bart De Wever op 8 oktober zijn grootse comeback, ditmaal als ‘verhelderaar’. Hij hoopt te komen tot een verzoening van de standpunten van de zeven partijen die willen onderhandelen. Maar tien dagen later, wanneer de Franstalige partijen zijn compromisvoorstel verwerpen, zegt de N-VA-voorman: *‘Fabula acta est’* en voorts verklaart hij dat de nationalistische Franstalige, door hem als ‘voorbarig’ aangemerkte reactie betreuren. De koning, die blijk blijft geven van vindingrijkheid, benoemt dan Johan Vande Lanotte (sp.a) als ‘conciliateur’, als verzoener.

In die periode volgen ettelijke rapporten elkaar op — met daartussendoor commentaar uit het buitenland, want de Belgische toestanden beginnen mondiaal zorgen te baren. Zo aarzelt de zaakgelastigde van het IMF medio december niet om te verkla-

ren: 'Het is belangrijk dat de autoriteiten onverwijld maatregelen treffen om deze risico's voor te zijn. De fundamenteën van de Belgische economie zijn gedegen, maar ze vereisen wel versteviging.' Ratingbureau Standard & Poor's laat een waarschuwing uitgaan: het overweegt de financiële rating van België binnen zes maanden te verlagen vanwege de politieke instabiliteit van het land. Ondertussen zorgt Bart De Wever voor ophef via een interview in het Duitse weekblad *Der Spiegel*, waarin hij stelt dat België 'de zieke man van Europa' is geworden. Hij vergelijkt de geldtransfers tussen het noorden en het zuiden van het land met 'een infuus, zoals drugs voor een junkie'.

Wanneer het jaar 2010 afloopt, staan er 200 dagen van onderhandelingen op de teller: op dat moment verkeert België al in de langste crisis van zijn politieke geschiedenis. Een eerste record.

2011: de schaduwen wijken

Gedurende de eerste dagen van 2011 houden de Belgen hun adem in. De koninklijke verzoener komt namelijk met een globale nota (autonomie en financieringswet, de overheveling van bevoegdheden, de financiering van Brussel, BHV en wat punten over de modernisering van het politieke bestel) en wacht op de reacties van de partijen. CD&V gaat in tegen het 'ja' van de andere partijen (de Franstalige, Groen! en sp.a) met een 'nee, maar' en wil pas verder onderhandelen zodra de nota is geherformuleerd. De christendemocraten vallen over de financiële responsabilisering van de gefedereerde entiteiten en over het statuut van Brussel. De Vlaams-nationalisten scharen zich snel aan hun zijde en ook zij willen een paar voor hen fundamentele opmerkingen opgenomen zien in de nota. Op 6 januari vraagt Johan Vande Lanotte te worden ontheven van zijn taak met het argument dat 'men een paard naar de rivier kan leiden, maar het niet kan dwingen te drinken'. De koning verzoekt hem echter aan te blijven. Uiteindelijk betekent 26 januari het sombere einde van een eerste maand vol spanningen; nadat hij de koning zijn zesde rapport heeft aangeboden, neemt de koninklijke verzoener ontslag. In januari wordt er een

tweede record gevestigd: in de race om de langste politieke crisis in Europa ooit, onttronen de Belgen op 8 januari, na 208 dagen, de Nederlandse buurman.

De onderhandelingen bevinden zich op een dood spoor en op zoek naar een oplossing begint er een nieuwe overlegronde. Voor het eerst sinds de aanvang van de crisis worden de voorzitters van de twee liberale partijen geraadpleegd. Dat nog fonkelnieuwe initiatief leidt tot de benoeming van Didier Reynders als ‘informateur’ — ja, we blijven in hetzelfde register. Een maand later dient de ex-voorzitter van de MR³ zijn rapport in, waarin hij ‘bereidheid tot onderhandelen’ vaststelt; daarom wijst de koning CD&V-voorzitter Wouter Beke aan om zich in het kostuum van ‘onderhandelaar’ te hullen. Het is inmiddels begin maart 2011, een maand waarin opklaringen en stortbuien elkaar afwisselen. Eind maart breekt België het trieste record van Irak: nooit eerder heeft een land zo lang zonder regering gezeten. Er zijn inmiddels 290 dagen verstreken sinds de verkiezingen van 13 juni 2010. Na een missie van zo’n twee maanden en een stuk dat hij hoofdzakelijk realiseert met Elio Di Rupo en Bart De Wever, brengt Wouter Beke verslag uit bij het staatshoofd. Hij stelt de basis te hebben gelegd voor hervatting van de onderhandelingen.

Naar aanleiding van dat rapport en na een reeks besprekingen wordt PS-voorzitter Elio Di Rupo op 16 mei belast met de taak een regering te vormen. Terloops benadrukken we dat het politieke leven voortgaat gedurende alle onderhandelingen en dat het land ook zonder regering functioneert (hetgeen menig waarnemer verrast); zo keurt de Kamer op 19 mei zonder veel strubbelingen de begroting voor 2011 goed. Het is de eerste begroting ooit goedgekeurd onder een regering van ‘lopende zaken’. Het zou een hele bedoening worden om de maanden die volgen precies te beschrijven, want daarvoor zijn ze te rijk aan heftige verklaringen, tergend stilzwijgen en dreigementen van afsplitsing. In die periode ondergaat de Franse Gemeenschap zelfs een naamsverandering: ze noemt zichzelf voortaan ‘Federatie Wallonië-Brussel’.⁴ Op 20 juli, aan de vooravond van de nationale feestdag, houdt koning Albert II een redevoering die aankomt als een elektroshock. Hij

waarschuwt de politiek voor de risico's die een lange crisis impliceert voor de Belgen, in het bijzonder voor dreigend poujadisme. De sfeer is gespannen. Diezelfde avond nog laat CD&V-voorzitter Wouter Beke weten dat zijn partij bereid is te onderhandelen over BHV. Het vonnis is onherroepelijk: de N-VA staat buitenspel.⁵

Na een paar weken vakantie hervat Elio Di Rupo medio augustus zijn taken als formateur. Na tal van bilaterale gesprekken tussen de respectieve partijvoorzitters komen de formateur en de acht partijen in de nacht van 14 op 15 september tot een akkoord over BHV. Het dossier dat de institutionele wereld in België al jaren achtervolgt, is eindelijk afgerond en de positieve dynamiek waarin de onderhandelaars verkeren maakt het mogelijk om andere akkoorden te sluiten, in het bijzonder over de bijzondere financieringswet op 24 september.* Dat is een essentieel punt, want die wet regelt de financiering van de gefedereerde entiteiten. De Franstalige liberalen zijn niet echt in een jubelstemming: na een reeks herhaalde aanvallen door Olivier Maingain (voorzitter van de FDF-factie binnen de MR), stemmen de FDF-militanten, die het BHV-akkoord niet evenwichtig achten, unaniem (minus drie onthoudingen) voor opzegging van de alliantie met de MR.

Eindelijk! De elfde oktober is de dag van een 'heugelijk' akkoord dat de zesde staatshervorming op de rails zet. Na dat institutionele akkoord laten de groene partijen zich uit het onderhandelaarsteam zetten: nog maar zes partijen zitten aan bij de sociaal-economische onderhandelingen. Maar als men het eens is geworden over justitie en over de afbouw van kernenergie, pakken zich nieuwe wolken samen boven de Wetstraat wanneer de begroting ter tafel komt. De spanning is te snijden tussen de Franstalige socialisten en de liberalen, die intern kampen met ernstige ideologische onenigheid. Op 21 november, wanneer iedereen meent dat alles toch in kannen en kruiken, is er een donderslag bij heldere hemel: Elio Di Rupo trekt naar de vorst om zijn ontslag in te dienen als formateur. De koning houdt echter zijn antwoord in beraad en raadpleegt de voorzitters van de zes partijen aan de onderhandelingstafel. Uiteindelijk vraag hij Di Rupo

diens werkzaamheden voort te zetten. Al die onvoorziene wendingen voltrekken zich tegen de achtergrond van Europese dreigementen. Op 23 november dreigt de eurocommissaris voor Economische Zaken opnieuw met sancties als België niet bijtijds een ontwerp-begroting indient conform de Europese aanbevelingen. Op 26 november slaat de vlam in de pan: Standard & Poor's verlaagt de rating van België, wat de druk op de onderhandelaars danig opvoert. Na een marathonvergadering van achttien uur bereiken de formateur en de onderhandelende partijen een akkoord over de begroting. En dat voert ons naar 1 december, de datum waarop er een globaal regeerakkoord ligt. Op 5 december 2011, na 540 dagen onderhandelen, worden de ministersposten verdeeld. België heeft een regering. Eind goed al goed?

Hoofdstuk 2

Een onmogelijke dialoog? Twee gemeenschappen in beroering

Wie ook maar met een half oor heeft geluisterd naar nieuwsberichten uit het koninkrijk België weet dat het politieke leven er, vooral sinds de federale verkiezingen van 2007, in grote mate wordt beheerst door de strijdige eisen van de twee voornaamste gemeenschappen* die de federatie vormen: de Vlaamse Gemeenschap en de zogeheten Franse Gemeenschap.¹ Die spanningen zijn niet conjunctureel. De lijst van middelpuntvliedende factoren die beide partners uiteendrijven, wortelt in de geschiedenis van het land sinds zijn totstandkoming in 1830. De middelpuntzoekende factoren zijn niet verdwenen, maar ze boeten wel aan kracht in. Laten we maar meteen zeggen dat het Brusselse Gewest* de stevigste veiligheidspal is die de centrifugale krachten in toom houdt.

In de bijzonderheden van dit gewest ligt ook de sleutel van de complexiteit van het Belgisch federalisme. Brussel vormt een afzonderlijk gewest, behept met eigen bevoegdheden, net als zijn twee burens:² het Vlaamse Gewest in het noorden en het Waalse Gewest in het zuiden. Maar Brussel is ook een gebied dat de Vlaamse en de Franstalige Gemeenschap als het ware delen. Beide entiteiten hebben in datzelfde gebied namelijk wetgevende bevoegdheid op het vlak van ‘personele aangelegenheden’, in het bijzonder cultuur en onderwijs.

De titel van dit hoofdstuk mag dan ook niet tot misverstanden leiden: het Belgisch federalisme is in essentie weliswaar tweepolig en middelpuntvliedend, maar het omvat niet alleen die twee gemeenschappen. Artikel 1 van de Grondwet formuleert een reali-

teit die zowel juridisch als politiek essentieel is: ‘België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten.’ Preciezer gesteld is België samengesteld uit *drie* gemeenschappen (want we mogen de kleine Duitstalige Gemeenschap niet vergeten³) en uit de drie zojuist genoemde gewesten. Er is dus een superpositie van gemeenschappen en gewesten, die elkaar vanwege de bijzondere kenmerken van het Brusselse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap maar gedeeltelijk overlappen. Die verstrengeling mag dan aan de oorsprong liggen van een moeilijk te beheren complexiteit en een gebrek aan doeltreffendheid op diverse beleidsgebieden, anderzijds vormt ze zo’n strakke knoop dat een opdeling van de staat of de afscheiding van een van zijn bestanddelen heel moeilijk is voor te stellen. Dat is de rode draad die we in gedachten moeten houden wanneer we ons buigen over de tegenstrijdige opvattingen en verwachtingen van de twee voornaamste gemeenschappen sinds 1999. Tot aan het politieke akkoord van 11 oktober 2011 — het programma voor een zesde staatshervorming⁴ — leek de dialoog tussen beide onmogelijk geworden. Dat akkoord is er gekomen na anderhalf jaar onderhandelen en het wordt mogelijk gevolgd door andere, nog hachelijker en langduriger dialogen, omdat de elites aan de macht en de publieke opinie van de meerderheid stug volhouden dat er geen alternatief is. De dialoog dringt zich te vuur en te zwaard op, eventueel om uit te monden in een echtscheiding met wederzijds goedvinden, maar waarschijnlijker om enkele stevige banden van federale of confederale aard te behouden.

Middelpuntvliedende en middelpuntzoekende factoren

In de lijst van structurele middelpuntvliedende factoren moeten we natuurlijk ten eerste het taalverschil noemen. De vorming van de aanvankelijk unitaire Belgische staat tot een federale staat (vanaf 1970) vindt in het taalverschil de meest doorslaggevende oorzaak. De Vlaamse roep om culturele autonomie via gemeenschappen met decretale macht ligt in de rechte lijn van de strijd die de Vlaamse beweging heeft gevoerd voor erkenning en

bevordering van haar al te lang verguisde taal. Nog altijd wordt het Nederlands, getalsmatig de grootste taal, in de sociale psychologie van de Vlaamstaligen ervaren als een minderheidstaal die langs de taalgrens wordt bedreigd. Het Frans is rekenkundig de taal van de minderheid, maar was tot in de jaren zestig zowel politiek als sociaal dominant.

De taalkundige breuklijn heeft drie andere tegenstellingen gecreëerd die in de context van de natievorming cruciaal zijn. Wetgeving op media- en onderwijsgebied behoort tot de gemeenschapsbevoegdheden, waardoor de Nederlandstalige en de Franstalige media en onderwijsstelsels volledig losgekoppeld zijn. Hetzelfde geldt voor de politieke partijen. Die zijn tussen 1968 en 1978 allemaal op basis van de voertaal gesplitst.⁵ En omdat er geen federale kieskring bestaat, zijn beide verkiezingsvelden gescheiden — met als enige uitzondering het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde,^{*} dat op grond van het politieke akkoord van 11 oktober 2011 is gesplitst. Dat betekent dat verkozenen zich nooit hoeven te verantwoorden tegenover de andere taalgroep en dat tweetalige elites die de verwachtingen van de andere gemeenschap kennen, steeds zeldzamer worden. Hoe bouw je in die omstandigheden aan een algemeen gemeenschapoverschrijdend belang?

De vijfde reeks middelpuntvliedende factoren betreft de sociaal-economische weefsels die steeds meer verschillen. Daarmee staan we voor een andere essentiële oorzaak van de federale gedaanteverwisseling van de Belgische staat. Vanaf de jaren zestig betreedt Wallonië, tot dan de speerpunt van 's lands welvaart, een fase van economische achteruitgang. De Belgische politici en economen hebben daar geen oog voor en zetten nog slechts in op het succes van Vlaanderen. De Waalse beweging maakt zich dan sterk voor het federalisme in de hoop dat het Waalse Gewest de politieke hefboomen krijgt die nodig zijn om de neergang te kenteren. Toch is het verschil in welvaart tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest alleen maar groter geworden, zozeer dat Vlaanderen tegenwoordig kampt met een tekort aan arbeidskrachten, terwijl het Brusselse en Waalse Gewest worden geconfronteerd met zeer

verontrustende werkloosheidscijfers.⁶ Al met al eist nu het Vlaamse Gewest meer autonomie op sociaal-economisch vlak.

En *last but not least*: de economische verschillen tussen de gewesten gaan gepaard met botsende gevoeligheden op politiek gebied. Anders gezegd, het taalverschil stapelt zich op ideologische tegenstellingen, waarbij het zwaartepunt van de politieke krachten in Vlaanderen onmiskenbaar rechtser ligt dan in het Franstalige landsdeel.

De impact van de middelpuntvliedende factoren is dus aanzienlijk. Niet dat middelpuntzóekende factoren helemaal weg zijn, maar ze verliezen steeds meer aan belang — met 'borgpen' Brussel als enige uitzondering. Laten we dat eens van nabij bekijken.

België kent een gemeenschappelijk historisch verleden als natie. Lode Wils schreef al: 'Het verleden van België is veel ouder en rijker dan dat het Vlaamse of Waalse.'⁷ Maar de objectieve bestanddelen van een natie komen alleen in beeld via het filter van individuele subjectieve elementen. Wel, het gemeenschappelijk verleden, vooral de geschiedenis sinds de stichting van de staat, is vaak voorwerp van centrifugale nationalistische herinterpretaties.⁸ In elk geval is niet de tijd van voor 1830 — en zelfs niet die van voor 1970 — bepalend voor de toekomst van België, maar de politieke bereidheid van beide grote gemeenschappen om bij elkaar te blijven.

Los van de verschillen tussen de Vlaamse en de Franstalige samenleving duidt een antropologische invalshoek op een fundament met gemeenschappelijke culturele trekken, die vooral voortspruiten uit het oude sociaal-katholieke weefsel,⁹ maar die nog nauwelijks een politieke functie hebben.

De 'zuilen'¹⁰ of 'sociologische werelden' van katholieken, socialisten en liberalen vertonen ook na de splitsing van de partijen nog bepaalde gemeenschapoverstijgende banden. Maar die overblijfselen van de vroegere lotsverbondenheid vervagen langzaam — behalve in het vakbondswezen, waar de traditionele families aan weerszijden van de taalgrens vrij saamhorig blijven.

De zogeheten consociationele,* consociatieve of op concordantie gebaseerde democratie vormt een gemeenschappelijke

politieke cultuur die lange tijd de taalgrens oversteeg. België is dan ook helemaal gemodelleerd door een compromiscultuur, niet alleen om de tegenstellingen tussen gemeenschappen/taalgebieden* te reguleren, maar alle thema's die 's lands stabiliteit bedreigden. Goede voorbeelden zijn het Schoolpact van 1958 dat de levensbeschouwelijke tegenstellingen tussen katholieken en liberalen op onderwijsgebied ophief, en het Cultuurpact van 1973 dat het culturele beleid van de overheden regelde.¹¹ En ook werd de sociaal-economische breuklijn tussen de bezittende en de werkende klasse gereguleerd, vooral sinds het sociale basispact dat vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers gedurende de Tweede Wereldoorlog in het geheim hadden uitgewerkt. Maar vooral sinds 2007 vertoont die politieke cultuur steeds meer vermoeidheidsverschijnselen, zozeer dat men zich kan afvragen of die cultuur inmiddels niet volledig uitgeput is.¹² De evenredige vertegenwoordiging die de grondwet voorschrijft voor de verkiezing van parlementariërs, gekoppeld aan de taalkundige pariteit waaraan de samenstelling van de ministerraad onderhevig is, verklaart de verplichting minstens vier partijen bijeen te krijgen om een regeringscoalitie te vormen met voldoende draagvlak in de Kamer (en idealiter in beide taalgroepen aldaar). In 2010–2011 was het alsof de partijen het beu waren om de compromissen te sluiten die deze rekenkundige benadering vereist — totdat ze daartoe worden gedwongen door de ernst van de financiële crisis en door druk van de Europese Unie.

Natuurlijk bestaat er nog wel een gezamenlijke juridische en institutionele orde. In het rijke geheel van federale regels, bevoegdheden en instellingen vinden we — naast de grondwettelijke fundamenteën van de rechtsstaat, van het parlementair regime en van de consociationele democratie, de monarchie, alle paritaire instellingen die met wisselend succes de deugden van de intercommunautaire dialoog¹³ nog beoefenen — nog een aantal 'regale' beleidsterreinen zoals politie en justitie, en de systemen van sociaal overleg en sociale zekerheid, waarvan de waarde als *trait d'union* voor personen die in België leven aanzienlijk is. Maar we moeten ook vaststellen dat die elementen voor het merendeel

onderwerp van spanningen zijn. Het institutioneel akkoord van 11 oktober 2011 voorziet in het bijzonder in een aanzienlijke overheveling naar de gewesten of gemeenschappen van bevoegdheden op het vlak van de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg, de kinderbijslag en zelfs van de organisatie en het functioneren van de rechtspraak.

We zien dus dat de vijf middelpuntzoekende factoren die we hebben genoemd, een nuancering vergen die hun kracht verzwakken. De laatste drie zijn steviger van aard.

Onmiskenbaar blijven er kruisende economische belangen bestaan alsmede een zeer hoge staatsschuld, en daarom zou de prijs van een ‘niet-België’ voor iedereen te hoog zijn, zelfs in het kader van een Europa dat naar verdere eenwording streeft.

De Europese Unie blijft een gemeenschap van staten die ver afstaat van het mythische ‘Europa der regio’s’ waar sommigen zo naar verlangen. Zou dat Europa een splitsing van de Belgische staat toejuichen — een deling die tot voorbeeld voor afscheiding zou kunnen dienen voor andere ingesloten entiteiten (zoals met name Baskenland, Catalonië en Schotland)? De vraag stellen is hem beantwoorden.¹⁴

Tot slot, we zeiden het al, het Brusselse Gewest — dat door geen van beide gemeenschappen kan worden ingepalmd en waarvan geen van beide zich kan afscheiden, zoals Xavier Mabilie het aardig verwoordde — is het laatste verbindingsstreepje. Brussel is de meest solide borgpen, een veiligheid die de splitsing van de staat niet alleen kan afremmen, maar die zo’n splitsing ondoenbaar maakt. Dat zou namelijk te grote risico’s opleveren voor beide buurgewesten en voor de Brusselaars zelf.

De tegenstrijdige percepties en verwachtingen
van de twee gemeenschappen sinds 1999

Uit een analyse van de voornaamste strubbelingen tussen Vlaamse en Franstalige partijen sinds 1999 komen sociaal-economische, financiële, taalkundige en structurele strijdpunten naar voren.

Sociaal-economische kwesties

De eerste reeks confrontaties betreft alle gebieden die verband houden met de bevoegdheden van de federale staat, waarbinnen het moeilijk, soms onmogelijk is om besluiten te nemen die men aan weerszijden van de taalgrens beschouwt als doeltreffend én legitiem. Dat geldt in het bijzonder voor sociaal-economische dossiers. Nog voor de financiële crisis van 2008 wist het Vlaamse Gewest dat zijn welvaart in de context van de globalisering van de economie niet was gegarandeerd. Om die welvaart in stand te houden, meenden de heersende Vlaamse partijen — meer aan economisch liberalisme gehecht dan hun Waalse tegenhangers — moest Vlaanderen hervormingen kunnen doorvoeren op beleidsterreinen die nog onder de Belgische staat ressorteerden. Als alle Franstalige ministers *en bloc* afwijzen hetgeen de Vlaamse ministers gezamenlijk voorstellen (of vice versa) dan impliceren de grondwettelijk vastgestelde spelregels — pariteit binnen de ministerraad en besluitvorming bij consensus — dat het besluitvormingsproces is geblokkeerd. De meeste dossiers leiden gelukkig niet tot een dergelijke *joint-decision trap*. Wel moeten we constateren dat het feit dat tegengestelde standpunten werden herleid tot de kleinste gemene deler, visionair beleid op cruciale terreinen meer dan eens in de weg heeft gestaan.

Tegenwoordig vallen de 'restonderwerpen' nog onder de federale staat en dat is niet abnormaal, aangezien het Belgische federalisme is opgebouwd op het fundament van de eenheidsstaat. Welnu, een bepaling in de grondwet — artikel 35 — erin opgenomen in 1993 uit strategische beweegredenen, voorziet in de omkering van die situatie: de bevoegdheden van de federale staat zouden worden begrensd tot de onderwerpen die de staat uitdrukkelijk zijn toegekend. Voor veel Vlaamse politici, onder wie de christendemocraten van de CD&V waartoe ook Vlaams minister-president Kris Peeters behoort, dient het confederalisme¹⁵ zo te worden begrepen. Juridisch zou het gaan om een benadruking van de middelpuntvliedende tendens, verzoenbaar met het behoud van één staat, maar wel een staat als een nagenoeg lege huls.

Die ‘confederaal’ genoemde hervorming is altijd gestuit op het veto van de Franstalige partijen. Aan Vlaamse zijde heeft men zich daarom voorlopig tevredengesteld met een uitvoerige en precieze lijst van over te hevelen bevoegdheden. Die lijst is in 1999 opgesteld, met een overgrote meerderheid aanvaard in het Vlaamse Parlement en naderhand geregeld geactualiseerd.¹⁶ De rechtvaardiging van de lijst berustte hoofdzakelijk op het subsidiariteitsbeginsel¹⁷ en op de wens de verstrengeling van bevoegdheden te rationaliseren door middel van ‘homogene bevoegdheidspakketten’.

Die eisen zijn aanvankelijk door alle Franstalige partijen verworpen. Maar na de verkiezingen van 13 juni 2010 bleek de status quo onhoudbaar. De Franstaligen begrepen dat geen enkele Vlaamse partij bereid zou zijn toe te treden tot een federale regering zonder voorafgaand akkoord over alle of toch een deel van de geëiste overdrachten. De onderhandelingen¹⁸ zouden bijna anderhalf jaar duren.

Het langdurige verzet van de Franstalige partijen en hun uiteindelijk toegeving vereisen een toelichting. Aanvankelijk achtten ze het resultaat van de vijf staatshervormingen die elkaar tussen 1970 en 2001 hadden opgevolgd, toereikend en evenwichtig. Ook hadden — en hebben — ze de indruk dat de meeste Vlaamse partijen opereren onder druk van de nationalisten die de Belgische staat willen opheffen. De overdracht van de geëiste bevoegdheden was dan ook een beweging in één richting: herfederaliseren zijn nagenoeg nooit overwogen. Ook twijfelden de Franstalige partijen aan de betrouwbaarheid van een onverzadigbare partner die zich nooit houdt aan de afspraken die voortspruiten uit eerdere akkoorden. Tot slot zij ook opgemerkt dat ze, op grond van zowel interpersoonlijke solidariteit als van doeltreffendheid, altijd voor handhaving van een volledig federale sociale zekerheid zijn geweest.

De Vlamingen vatten die bezwaren op als een weigering om in dialoog te gaan, wat hen vooral stak omdat die weigering uitging van de minderheid: die minderheid zou zich niet mogen bedienen van de constitutionele mechanismen bedoeld om haar te beschermen tegen de hardnekkige wensen van de Vlaamse meerderheid.

Een andere reactie: de gehechtheid van de Franstaligen aan hun staat zou minder te verklaren zijn op basis van hun federale loyaliteit — als die oprecht was, waarom spreken de meesten van hen dan geen Nederlands? — als wel op basis van een kosten-baten-analyse die hen aanzet om voor de status quo te pleiten. Zo ervaren de Vlamingen België 'als een land waarin de Franstaligen hen beletten hun eigen leven te leiden'¹⁹ en komen ze in de verleiding zich aan chantage te bezondigen: als jullie, Franstaligen, niet met ons onderhandelen, krijgen jullie binnenkort te maken met de separatistische partijen die steeds meer electoraal succes boeken.

En dat is ook precies wat er is gebeurd. Na de federale verkiezingen van 2007 en het ontploffen van het kartel CD&V/N-VA in 2008, telden de openlijk separatistische partijen in de Kamer (Vlaams Belang en N-VA, waaraan nog de Lijst Dedecker kan worden toegevoegd) samen 28 verkozenen: 31,8% van de leden van de Nederlandse taalgroep. Na de gewestelijke verkiezingen van 2009 ging het om 45 verkozenen op de 124, oftewel 36,2% van de zetels. En kijken we naar de federale verkiezingen van 13 juni 2010, dan is hun resultaat nog opzienbarender: de N-VA, die zelfstandig opkwam, veroverde 27 zetels. Daarmee werd die separatistische partij de grootste partij van het land, met één zetel meer dan de Fransstalige socialisten, die op 26 zetels uitkwamen. Tellen we de zetels bij elkaar op die de separatistische partijen in de Nederlandse taalgroep samen in de Kamer bezetten, dan kom je uit op 40 van de 88 zetels — een groei van 31,8% in 2007 tot 45,4% in 2010. De Vlaamse niet-separatistische partijen (CD&V, Open Vld, sp.a en Groen!) zijn nog in de meerderheid, maar ze zijn allemaal verkrampt door het succes van de N-VA onder de hoede van haar mediagenieke voorman Bart De Wever.²⁰

Het akkoord dat uiteindelijk op 11 oktober 2011 werd gesloten tussen de niet-separatistische partijen en hun Franstalige tegenhangers, komt in ruime mate tegemoet aan de Vlaamse eisen. Het blijft aanvaardbaar voor de meest gematigde Franstaligen, voor zover de interpersoonlijke solidariteit niet ter discussie staat en de financiering van de sociale zekerheid nog wordt verzekerd op federaal niveau.²¹ Het valt te bezien of ook de Vlaamse partijen die

het politieke podium de komende jaren zullen beheersen, het akkoord op langere termijn aanvaardbaar blijven vinden. Dat dat onwaarschijnlijk is, heeft de Franstalige vicepremier Didier Reyniers al gezegd: 'We bevinden ons niet in de laatste fase van de hervormingen. Vanuit het noorden van het land zal de druk groot blijven om nog meer stappen te zetten.'

Financiële kwesties

De tweede reeks confrontaties betreft de financiering van gemeenschappen en gewesten.²² Zowel aan Franstalige zijde als bij de Vlamingen in Brussel klaagt men over de structurele onderfinanciering van het Brusselse Gewest, dat moet opdraaien voor buitensporige kosten vanwege zijn bijzondere status (hoofdstad van de staat, hoofdstad van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en hoofdzetel van de Europese Unie). De Vlamingen reageren daarop door vraagtekens te plaatsen bij het gewestelijk en gemeentelijk bestuur, dat suboptimaal zou zijn, waarop de Fransstaligen weer herinneren aan het feit dat de complexiteit van het Brusselse bestuur vooral het gevolg is van regelingen om de Vlaamse minderheid te beschermen...

De Vlaamse eisen zijn wederom talrijker. Allereerst klaagt men over de financiële transfers die ten koste gaan van Vlaanderen, terwijl dat landsdeel middelen nodig heeft om internationaal concurrerend te blijven. Dat die transfers bestaan valt niet te ontkennen, maar de beoordeling van de hoogte van de bedragen en ook hun rechtvaardiging zijn zeer omstreven. Vervolgens beogen de Vlaamse eisen grotere 'responsabilisering' van het Waalse en Brusselse Gewest, en ook van de Franse Gemeenschap, die ervan worden beticht een te weinig doeltreffend beleid te voeren op het vlak van onderwijs, werkgelegenheid en vorming, en veel te zwaar te wegen op de federale sociale zekerheid, die voor het merendeel door Vlaanderen wordt bekostigd. En tot slot wil Vlaanderen absoluut een ruimere fiscale autonomie.

Het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 heeft gepoogd tegemoet te komen aan het merendeel van die eisen, in het bijzonder via de herfinanciering

van het Brusselse Gewest, een correctie van de perverse gevolgen van het solidariteitsmechanisme, responsabilisering van de gefedereerde entiteiten en versterking van hun fiscale autonomie. Maar de radicaalste Vlaamse eisen zijn om twee redenen niet gehonoreerd: om de financiële levensvatbaarheid op langere termijn van de federale staat te waarborgen en om de balans te handhaven tussen de autonomie, de verantwoordelijkheid en de solidariteit van de onderdelen van die staat: de gemeenschappen en gewesten.

Taalkundige kwesties

De derde reeks confrontaties betreft taalkundige kwesties. We hebben het al gezegd: de Vlaamse natie, hoe machtig ze politiek ook is — een Vlaming heeft bijna veertig jaar aan één stuk de post van eerste minister bekleed — vertoont nog altijd de reflexen van een volk in de minderheid. Zo proberen de Vlaamse politieke partijen de eis van de taalkundige homogeniteit van het Vlaamse grondgebied steeds verder door te duwen, desnoods door de Franstalige 'verworvenheden' — via twee gevoelige, al oude politieke compromissen — opnieuw aan te vechten.²³ Die betwiste 'verworvenheden' zijn tweeeërlei. Enerzijds de taalfaciliteiten in de Vlaamse gemeenten rond Brussel, waar de Franstaligen doorgaans in de meerderheid zijn. Die zijn overeengekomen in 1963 in ruil voor de toezegging van de Franstaligen om af te zien van de integratie van die gemeenten in het tweetalige arrondissement Brussel-Hoofdstad, en voor hun instemming met de integratie van die gemeenten in het Nederlandstalig gebied in 1970. Anderzijds is er het kiesdistrict Brussel-Halle-Vilvoorde: dat district is bevestigd in 1963 en in 1970 als compensatie voor de definitieve vaststelling van de taalgrens: de Franstaligen van Halle-Vilvoorde kregen de mogelijkheid te stemmen voor kandidatenlijsten die ook Brussel bestreken.

Het resultaat van deze derde serie confrontaties in het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 is als volgt samen te vatten:

a. De taalfaciliteiten²⁴ zouden in de toekomst opnieuw geïnterpreteerd kunnen worden door de (paritaire en tweetalige) algemene vergadering van de Raad van State.

b. Het kiesdistrict Brussel-Halle-Vilvoorde zou gesplitst moeten worden conform de Vlaamse eis, maar de zes randgemeenten zullen één kanton vormen waarbinnen het de kiezers vrij staat zich, via hun stem, aan te sluiten bij het toekomstige kiesdistrict van Brussel-Hoofdstad of bij dat van Vlaams-Brabant.

c. De gebiedsgrenzen van het Brusselse Gewest, en dus zijn enclavepositie in het Vlaamse Gewest, blijven ongewijzigd, maar de creatie is voorzien van een ‘metropolitane gemeenschap’ om het overleg te organiseren tussen het Brusselse Gewest en zijn twee bureaus over zaken van gewestoverschrijdend belang.

Het is een compromis dat gematigde waarnemers aan weerszijden van de taalgrens als redelijk beschouwen.

Structurele kwesties

De vierde reeks confrontaties is op grondwettelijk vlak het meest fundamenteel. Het betreft de samenhang tussen de gewestelijke en communautaire componenten van de Belgische staat. In zijn resoluties van 3 maart 1999 had het Vlaamse Parlement gevraagd om een herformattering van het Belgische federalisme rond de twee gemeenschappen — zo het Brusselse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap in een soort substatuut terzijde schuivend. De Vlaamse regering heeft die radicale eis in 2008 bevestigd. Het Brussels Gewest huisvest de hoofdstad van een staat die wordt overheerst door een Vlaamse meerderheid, die zelf weer wordt overheerst door de Franstalige minderheid van die staat. Vandaar ook dat het statuut dat het gewest in 1988 met de instelling van het hoofdstedelijk gewest krijgt, zeer gunstig is voor de Vlaamse minderheid, aangezien deze gewestelijke zaken medebeheert op gelijke voet met de Franstalige meerderheid. Maar ondanks die overbescherming²⁵ wordt dit statuut nog altijd beschouwd als te voordelig voor de Franstaligen, aangezien het Brusselse Gewest bijna dezelfde status geniet als de twee andere gewesten, waardoor het onverdraaglijke beeld ontstaat van een

België met drie componenten met het Vlaamse bestanddeel in een minderheidspositie.

Om die reden zijn de Vlaamse partijen altijd meer voorstander geweest van de gemeenschappen dan van de gewesten. Het België van de gemeenschappen schept het beeld van een 'België met z'n tweeën', beheerst door de Vlaamse Gemeenschap tegenover de minderheid van de Franstalige Gemeenschap. Maar de Brusselse eisen — gesteund door de Walen — begeven zich juist in tegengestelde richting. De Brusselaars (met inbegrip van de gematigde Vlamingen in de hoofdstad) en de Walen willen namelijk juist een versterking van de gewestelijke autonomie van Brussel. Die versteviging veronderstelt in het bijzonder de overheveling van bepaalde beleidsterreinen van de gemeenschappen naar de gewesten.

Bij de onderhandelingen van 2010–2011 móést het wel tot een botsing van beide standpunten komen. Om twee redenen heeft men echter een escalatie vermeden. Enerzijds is er aan Franstalige zijde nooit unanimité geweest over de reikwijdte van een uitbreiding van de autonomie van het Brusselse Gewest. Alle Franstalige partijen waren het er weliswaar over eens dat de mate van autonomie van het Brusselse Gewest moest worden opgevoerd, maar er bleef onenigheid bestaan over het meest radicale scenario waarbij de gemeenschappen eenvoudigweg werden opgeheven. Dat scenario wordt slechts voorgestaan door bepaalde krachten in Brussel en Wallonië.²⁶ Het voordeel ervan zou een vereenvoudiging van het Belgisch federalisme zijn, dat geherstructureerd zou kunnen worden rond de vier zuiver territoriale entiteiten (het Vlaamse, Waalse, Brusselse en Duitstalige Gewest), maar het risico ervan is dat dit de solidariteit tussen de Walen en de Franstalige Brusselaars zou verzwakken, een solidariteit van 4 miljoen Frans-taligen, die wordt gezien als strategisch onontbeerlijk tegenover de 6 miljoen Vlamingen.

Anderzijds miskent het Vlaamse plan van een 'België met z'n tweeën' niet alleen de Brusselse realiteit en de wens van Walen en Brusselaars om solidair te blijven. Het miskent ook de realiteit van de belastingheffing. Feit is namelijk dat eigen fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen in de praktijk onmogelijk zijn

zolang er in Brussel geen subnationaliteit bestaat. Onomwonden formuleerde de Vlaamse ex-premier Jean-Luc Dehaene het zo: 'Een eigen fiscaliteit kan slechts gewestelijk zijn [...]. Als de Vlamingen volharden in hun wens om de fiscaliteit geresponsabiliseerd te zien, dragen ze bij aan de totstandkoming van een driedelige structuur, hoe paradoxaal dat ook klinkt. Zo zal dat vraagstuk ook de kop opsteken als het er ooit om gaat bepaalde elementen van de sociale zekerheid te decentraliseren.'²⁷ Recenter heeft hij daaraan toegevoegd: 'Hoe harder men van Vlaamse zijde aanstuurt op met name financiële responsabilisering, hoe nadrukkelijker de Vlamingen zullen moeten afstappen van hun communautaire benadering. Dat is volstrekt logisch. Maar de Vlamingen zien dat onvermijdelijke gevolg niet. Dat ontgaat hun, want ze baseren zich op resoluties van het Vlaamse Parlement. En dat zijn typisch resoluties die onder Vlamingen tot stand zijn gekomen en waarover niet met de Franstaligen hoefde te worden onderhandeld. Het zijn ook teksten die technisch niet gelijk zijn uitgewerkt.'²⁸

Het akkoord voor de zesde staatshervorming heeft die waarschuwing en dat vooruitzicht bevestigd. De waarschuwing: veel Vlaamse politici bedenken institutionele hervormingen met alleen het Vlaamse Gewest in gedachten en vergeten zodoende de problemen die hun eisen voor de Brusselse context impliceren. Het betreft een pikante paradox: terwijl ze voortdurend verklaren hoe verknocht ze zijn aan hun hoofdstad, geven ze blijk van de verbazingwekkende neiging om er het bestaan en de bijzonderheden van te vergeten wanneer ze nieuwe bevoegdheden voor 'Vlaanderen' eisen. Ook het vooruitzicht is bevestigd: het akkoord van 11 oktober 2011 heeft de gewesten feitelijk versterkt. Maar zoals viel te verwachten heeft het niet de knoop doorgehakt betreffende het debat 'België met twee' versus 'België met drie'. De gemeenschapsbevoegdheden blijven aanzienlijk en sommige overdrachten²⁹ zijn zo verwoord dat ze voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn: een lezing in het voordeel van de voorstanders van het 'België met twee' en een uitleg voor wie het 'België met drie' ambieert. Wederom zitten we opgescheept met een typische 'belgitude'!