

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Een zevende staatshervorming? Financiering en de federale balans

Reference:

Popelier Patricia.- Een zevende staatshervorming? Financiering en de federale balans
Jubel.be - (2023.12.21)

To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/2018790151162165141>

Een zevende staatshervorming? Financiering en de federale balans

Patricia Popelier

Bio: Patricia Popelier is gewoon hoogleraar grondwettelijk recht aan de Universiteit Antwerpen, en senior research fellow aan de Universiteit van Kent, Centre for Federal Studies.

Links: <https://www.uantwerpen.be/nl/personeel/patricia-popelier/>
<https://www.linkedin.com/in/patricia-popelier-16786711b/?originalSubdomain=be>

In de aanloop naar de verkiezingen in 2024 ligt ook de vraag naar een staatshervorming weer op tafel. Voor de N-VA vormt de omvorming tot een ‘confederaal’ model een [breekpunt](#) om in een federale regering te stappen. Anderen pleiten voor ‘homogene’ gemeenschapsbevoegdheden in de gezondheidszorg. Maar ook ideeën om het centrale niveau te [versterken](#), winnen veld.

Dergelijke debatten gaan vooral over welke beleidsdomeinen we nog kunnen overhevelen. Daarnaast komt ook de structuur zelf in het vizier. Uit de [burgerbevraging](#) van 2022 kwam één constante klacht: het moet eenvoudiger. Een overlap aan gemeenschappen en gewesten valt nog moeilijk te verkopen.

Veel minder publieke aandacht gaat naar het financieringsstelsel, wegens te technisch en complex. Nochtans is dat een cruciaal thema. Het hangt ook samen met bevoegdheden en structuur.



In het Liber Amicorum voor Nicole Plets, kom ik tot de conclusie dat België al grotendeels volgens de paradigma’s van een confederatie is ingericht, en dat enkel het financieringsstelsel ‘federaal’ is. Verder puzzelen aan de financiering kan een keuze inhouden tussen meer samenhang of desintegratie. Dat is op zich een legitieme politieke keuze. Maar wel een die onze aandacht verdient.

Confederalisme als breekpunt: what’s in a name

De essentie van een federaal systeem is dat het beslissingsmacht geeft aan verschillende territoriale overheden binnen één politiek verband. Het zoekt daarbij een optimaal evenwicht tussen autonomie en cohesie. Dat is de federale balans. Politici kiezen hoe dat evenwicht er precies uit ziet. Wie bijvoorbeeld weinig sociale samenhang ziet, kiest institutioneel voor veel autonomie en weinig cohesie, en omgekeerd.

Die federale balans – weinig, matig of veel institutionele cohesie gecombineerd met weinig, matig, of veel regionale autonomie – bepaalt in wat voor staatsstructuur we leven. Er zijn negen combinaties mogelijk. Er zijn dus negen verschillende structuren:

Figuur 1. Typologie

		SUBNATIONALE AUTONOMIE 		
COHESIE 	Hoog – Laag: <u>Integrationist systeem</u>	Hoog – Medium: <u>Federatie type 1</u>	Hoog – Hoog: <u>Federatie type 2</u>	
	Medium – Laag: <u>Consociatie-gebaseerd systeem</u>	Medium – Medium: <u>Regionaal systeem</u>	Medium – Hoog: <u>Confederatie</u>	
	Laag – Laag: <u>Gedeconcentreerd eenheidssysteem</u>	Laag – Medium: <u>Gedecentraliseerd systeem</u>	Laag – Hoog: <u>Politieke associatie</u>	

Bron: Popelier (2021: 74)



Om te weten waar we staan, moeten we institutionele cohesie en autonomie meten. Indexen maken dat mogelijk. Die gaan over alle dimensies van de institutionele architectuur: status, bevoegdheden, en financieringsmechanisme. Als we ze toepassen op België, dan blijkt dat België al een confederatie is. Ten minste, vanuit het oogpunt van de grote deelgebieden. De Duitstalige Gemeenschap heeft heel wat minder autonomie, zeker in de dimensie van 'status' – bijvoorbeeld de mate waarin ze kan wegeen op federale beslissingen. We zijn dus tegelijk een confederatie, en een regionaal systeem. Dat is niet zo bijzonder: zogenaamde 'constitutionele asymmetrie' komt vaak voor in multinationale systemen zoals België.

Geen stevige onderhandelingen nodig dan: de N-VA kan zomaar in een federale regering stappen als ze even sterk uit de verkiezingen komt als de peilingen voorspellen? Toch niet.

In de debatten over de staats hervorming lijkt iedereen wel iets anders te verstaan onder confederalisme. CD&V heeft het over een 'positief' confederalisme in de zin van dit model, met een overwicht voor de deelgebieden, maar nog oog voor het geheel. Wat N-VA bedoelt met confederalisme, komt neer op een losse 'politieke associatie'. En wie roept dat je eerst onafhankelijk moet worden om dan een confederatie te vormen, haakt terug op een klassieke staatsrechtelijke definitie die nog weinig betekenis heeft, want niet geënt is op de politieke realiteit.

Fiscaal federalisme in België

Drie dimensies dus: status, bevoegdheden en financiering. In de eerste twee is België confederaal georganiseerd. Maar de financiering is federaal: ze laat veel autonomie aan de deelgebieden, maar zorgt ook voor veel cohesie.

Fiscaal federalisme gaat over de bevoegdheid om inkomsten te verwerven en budget te besteden, en over interregionale overdrachten. Dat is van belang voor de cohesie van het land. Verschillen in welvaart tussen deelgebieden kunnen de samenhang tussen de bevolking in die gebieden ondermijnen. Fiscale herverdelingsmechanismen die deze verschillen verkleinen, hebben daarom een samenhang-bevorderend potentieel. Het is ook van belang voor de autonomie van de deelgebieden. Liefst beschikt een deelgebied immers over de middelen om zijn beleid te implementeren, zonder dat de centrale overheid daaraan voorwaarden kan verbinden.

Fiscale cohesie meet je door te kijken naar het fiscale herverdelingsstelsel, en naar andere financieringsregels die solidariteit en partnership bevorderen. In onze Bijzondere Financieringswet komt dat tot uiting doordat de gemeenschappen dotaties krijgen op basis van hun noden, en de criteria voor herverdeling beslist worden door de federale overheid, de taalgroepen, en de

deelgebieden samen. Tegelijk kan de federale overheid belastingen heffen op materies die van belang zijn om voor economische integratie te zorgen en zwakkere deelgebieden te beschermen tegen (interne) economische oorlogsvoering. Daarvoor zorgt ook het verbod om protectionistische maatregelen te nemen, en om progressieve herverdelende belastingen te heffen.

Fiscale autonomie wordt bepaald door de bevoegdheid om belastingen te heffen en om te lenen, gedeelde belastinginkomsten, voorwaardelijke dotaties, en regels voor begrotingsdiscipline. Op al die aspecten vinden we belangrijke beperkingen, maar blijft er toch een hoge mate aan autonomie over voor de gemeenschappen en – vooral – de gewesten. Ook als ze er in de praktijk geen gebruik van maken. Zo heffen de gemeenschappen geen belastingen. De Vlaamse en de Franse niet wegens een oud maar voor kritiek vatbaar advies van de Raad van State, afdeling wetgeving. En de Duitstalige niet omdat ze voldoende dotaties krijgt.

Waarheen met België?

Als in de publieke debatten al aandacht gaat naar financiering dan komen voornamelijk twee wensen naar voor. De eerste is de wens om meer eigen belastingen te kunnen heffen. De tweede om de fiscale herverdeling terug te schroeven –het debat over de ‘transfers’. Meer autonomie, en minder cohesie dus. Dat beïnvloedt de federale balans, en dus de hele inrichting van België. Dat debat mogen we niet buiten de publieke schijnwerpers voeren.

Het debat over de staatsstructuur is daar nauw mee verweven. Als we naar een systeem van vier gaan, zonder onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten, behouden we dan de combinatie van dotaties op basis van noden en prestaties, of krijgt het laatste de overhand? Kan je dan de huidige grenzen wel behouden, die de Brusselse metropolis [kunstmatig klein](#) houden?

Hoe België moet ingericht worden, is een vraag naar de gewenste federale balans: het optimale evenwicht tussen cohesie en autonomie. Dat hangt van diverse factoren af, maar van groot belang is hoe de bevolking is samengesteld. In een verdeeld land als België, waar taal en identiteit voor belangrijke breuklijnen zorgen, is een federaal systeem een logische keuze. Politici bepalen hoe de federale balans er uiteindelijk uitziet. Hun keuze wordt vaak gestuurd door politieke cohesie: of politieke partijen elkaar wel of niet vertrouwen. Dat weerspiegelt niet noodzakelijk sociale cohesie: hoe de bevolkingsgroepen tegenover elkaar staan. Wat hen verdeelt, wat hen samenhoudt, en hoeveel solidariteit zij willen opbrengen. In het hele debat over de staatsvorming is dat, en niet haarkloverij over wat een confederatie precies betekent, nochtans van essentieel belang.