

De Gemeenschappen : autonomie met verruimde grenzen

Filip Verbiest

De Vlaamse en de Franstalige gemeenschap zijn de twee «kampen» langs weerszijden van de communautaire denklijn in de Belgische politiek. Elk feit, elke beslissing kan in dit land op zijn communautaire weerslag beoordeeld worden. De communautaire geladenheid is veelal geen inherente eigenschap der dingen, maar een gevolg van een organisatie van het politieke denken, van een politieke strategie : «Alle voordelen gaan uit van de staat. Een voordeel dat aan de Vlamingen toekomt achten dezen beneden de maat van hun recht ; de Franstaligen roepen om compensaties, ongeacht hun noden. Een voordeel aan de Franstaligen mag onredelijk hoog zijn in naam van de nationale solidariteit. De Vlamingen morren en herkiezen hun leiders».

Zulk denken, dat meestal niet meer is dan een strategisch klagen, is een bijproduct van de Vlaamse ontvoogding en van het zich bewust worden van de eigen identiteit. Slechts de zelfbewuste kan weten dat hij benadeeld wordt.

De laatste grondwetsherziening wou dit zelfbewustzijn institutionaliseren in de «culturele autonomie» van art. 59bis G.W. en de uitvoeringswetten. Men wou Vlaanderen doen geloven dat het nu gekregen had wat het verlangde. (Wallonië en Brussel kregen «hun» gewestvorming — in spe — in art. 107quater G.W.).

Maar culturele autonomie is slechts een produkt van het menselijk vermogen tot abstractie. Cultuur is niet het zangfeest of de boekenbeurs, niet de universiteit of de wielersclub. Cultuur is de arbeid en de produktie die zo georganiseerd zijn dat zij zangfeest en universiteit organisch voortbrengen, zodat men geen onderscheid meer maakt tussen cultuur en niet-cultuur, zodat zangfeesten geen opium zijn van ?/voor ? romantische cultuurriders en universiteiten geen tempels waar onstuimige onwetendheid wordt gekoeld in wetenschappelijke twijfel. Zelfs al neemt men cultuur in de engere betekenis die het woord doorgaans heeft : een eigen manier van doen, van optreden in de wereld, van zich verhouden tot de werkelijkheid (vooral door de taal), waardoor een volk verschilt van een ander volk, — dan nog is cultuur geen afzonderlijke werkelijkheid. Elke activiteit laat zich door die eigenheid kleuren, is dus ook cultureel. Vandaar ook de moeilijkheden bij het aflijnen van de bevoegdheden van de gemeenschapsraden en de andere instanties.

De taalgemeenschappen (de taal is het eerste verschil) hebben de culturele autonomie, maar niet de sociale en economische autonomie : de basis en

mogelijkheidsvoorwaarde voor elke cultuurbeleving die niet dreigt te verworden tot folklore.

Als eerste voorwaarde zouden gemeenschappen en gewesten moeten samenvallen, zodat het onderscheid tussen die twee wordt opgeheven. Maar er is Brussel dat als overlapping van twee gemeenschappen ook een derde gewest wil zijn. België is als dat geribbelde speelgoedplaatje waarop een forel te zien is als men het van onder een bepaalde hoek bekijkt, en een biefstuk als men het plaatje een beetje om zijn as beweegt.

Bekijkt men het ding van op een afstand, dan ziet men vis noch vlees. Bekijkt men België vanuit de «culturele» hoek, dan zijn er twee gemeenschappen, en doet men het vanuit «economisch» perspectief, dan zijn er drie gewesten.

Deze voorstelling doet groot onrecht aan de Duitstalige gemeenschap. Maar de Duitstalige gemeenschap staat langs de zijlijn van het communautaire spanningsveld, zodat zij in de loop van deze uiteenzetting een beetje oneerbiedig tussen sociologische haakjes wordt gezet.

Tussen Nederlandse/Franstalige gemeenschapsraad en Vlaams/Waals gewest bestaan een aantal structurele en organisatorische bindingen, zodat de twee gemeenschapsraden slechts voor het Brussels stukje onder het gelijkstalige gewest uitsteken. Er is een personele unie tussen de Vlaamse gewestraad en bijna de hele Nederlandse gemeenschapsraad in hoofde van de mandatarissen gekozen in het Vlaams gewest. De culturele autonomie en het gewestelijk beleid in Vlaanderen zijn grosso modo in dezelfde handen. Vlaamse gewestraad en Nederlandse gemeenschapsraad kunnen de facto één vergadering worden, waarin de leden uit de Brusselse gewestraad alleen moeten opletten geen ordonnantie-ontwerpen in te dienen en niet voor Vlaamse ordonnanties te stemmen. De dotaties aan Vlaamse gewestraad en Nederlandse gemeenschapsraad kunnen in één enveloppe gestoken worden zodat de Vlamingen, binnen het door de kamer bepaalde totaal, zelf beslissen hoeveel er naar de gemeenschap gaat (culturele bestedingen) en hoeveel naar het gewest (economische bestedingen). Er is een nauwe samenwerking mogelijk tussen de executieven van beide organen (zie verder) en in het definitief stelsel kan dezelfde persoon voorzitter zijn van de Nederlandse gemeenschapsraad én van de Vlaamse gewestraad (1).

De leeuw en de haan rond dezelfde prooi.

In dit land zitten dus (maar) twee gemeenschappen met de neus tegen mekaar. Is dat leefbaar? De meeste federalistische modellen hebben veel meer subgroepen, zodat spanningen tussen bureaus niet meteen het hele

(1) Ondanks nr. 28 in de Stuyvenbergtekst. Aldus L. TINDEMANS, *Parl. Hand. Kamer*, 1977-78, nr. 48, 1336.

staatsverband ontwrachten. En één groep is er steeds in de minderheid, in elk geval theoretisch. Misschien wordt in België hetzelfde bereikt doordat de twee (grote) gemeenschappen niet samenvallen met de drie gewesten ? ? ? Maar er is toch niemand om twee grote deelgroepen van de strijd om de heerschappij over het centrale machtscentrum, de staat (2), te houden, tenzij de staat zelf (3). Pacificatie vergt dan heel wat zelfbeheersing (of lijdzaamheid)...

Grondwettelijk statuut van de cultuurgemeenschappen.

De cultuurgemeenschappen worden niet gedefinieerd. Ze bestaan in rechte (art. 3 ter GW.), hebben enkel toegewezen bevoegdheden (ibidem) en twee organen : de gemeenschapsraad en de executieve (4). Ze zijn aanwezig in de senaat en in de gemeentelijke gemeenschapscommissies van de 19 Brusselse gemeenten van de zes randgemeenten met faciliteiten. Ze hebben geen territorium ; gemeenschappen en taalgebieden vallen niet samen.

De gemeenschapsraden vertonen veel gelijkenis met de bestaande cultuurraden. Hun constitutioneel statuut is echter anders. De cultuurraden worden gevormd uit de nationaal verkozen parlementsleden en bestaan in de twee taalgroepen binnen het parlement. De gemeenschapsraden zijn niet samengesteld uit leden van de nationale kamer (nu kamer en senaat niet meer congruent zijn), maar uit mandatarissen die bij andere verkiezingen dan de nationale verkiezingen verkozen worden. Niemand kan tegelijk kamerlid en gemeenschapsraadslid zijn (blz. 33).

I SAMENSTELLING EN ONTBINDING VAN DE GEMEENSCHAPSRADEN

De culturele autonomie uitgeoefend door regionaal-gekozenen.

«De Nederlandse gemeenschapsraad zal samengesteld zijn uit de leden van de Vlaamse gewestraad en uit de Nederlandstalige leden van de Brusselse gewestraad die, volgens het devolutief kiesstelsel, geklasseerd

(2) In de betekenis van «het centrale niveau». Het pact gebruikt dezelfde term. Staatstheoretisch is dat niet correct, maar het is niet de bedoeling binnen dit bestek een theorie van de nieuwe Belgische staat op te zetten.

(3) De Belgische staat doet dat door binnen zijn schoot het meerderheidsbeginsel uit te schakelen voor de beslissingen over de staatsstructuur (grondwet, wetten met een bijzondere meerderheid).

(4) Ook de commissies voor de cultuur te Brussel mogen als gemeenschapsorganen beschouwd worden (contra : A. LAGASSE, *Parl. Hand., Senaat, 1977-78, nr. 38, 1024*). Zij worden in de bijdrage over Brussel besproken.

werden in het aantal dat gelijk is aan het aantal volksvertegenwoordigers voorzien voor het Brusselse gewest».

Voor de Franse gemeenschapsraad geldt mutatis mutandis hetzelfde. De cultuurraden nu bestaan uit de leden van kamer en senaat, die als parlementslid de natie vertegenwoordigen (art. 32 GW.) en als lid van de Nederlandse of Franse cultuurraad, de Nederlandse resp. Franse cultuurgemeenschap. Evenmin als de cultuurraden hebben de gemeenschapsraden hun eigen politiek personeel : er zijn geen aparte verkiezingen voor de leden van de gemeenschapsraden. De culturele autonomie wordt echter niet meer uitgeoefend door nationaal-gekozenen, maar door regionaal-gekozenen uit telkens twee gewesten voor elke gemeenschapsraad. De laureaten van de gewestraadsverkiezingen vertegenwoordigen als gewestraadslid het gewest, als gemeenschapsraadslid de cultuurgemeenschap van hun taal, en als senator (nog steeds) de (Belgische) natie. Drie verschillende mandaten dus die elk in de correlatieve vergadering worden uitgeoefend. Het gewestelijk mandaat an sich is enkel lidmaatschapsvereiste voor de gemeenschapsraad en de senaat, vanuit het standpunt van deze twee bekeken.

Er zijn evenveel gemeenschapsraadsliden als volksvertegenwoordigers. In Brussel zouden er echter tweemaal zoveel gewestraadsliden als volksvertegenwoordigers zijn. Slechts de helft van die Brusselaars mogen dus in een gemeenschapsraad zetelen : men neemt de resultaten van de gewestraadsverkiezingen en men kijkt wie gekozen is als men maar de helft van het aantal gewestraadszetels toekent, dit volgens de methode van het devolutief kiesstelsel (het zgn. stelsel D'hondt) van art. 167 en 170 van het kieswetboek.

Volgens het huidige kiessysteem en volgens de huidige politieke verhoudingen (vastgelegd voor het gemeenschapsakkoord !) zou de CVP twee Brusselse Vlamingen in de Nederlandse gemeenschapsraad hebben en de VU één (5). Als er nu te Brussel 21 % Vlamingen zijn en de Vlaamse lijsten halen 21 % van de stemmen, dan krijgen de Vlamingen door de poolvorming ook 21 % van de 24 Brusselse mandaten in de gemeenschapsraden, dus 5. Naarmate meer Franstaligen en minder of geen Vlamingen van hun inschrijvingsrecht zouden gebruik maken, wordt deze hypothese minder waarschijnlijk (6).

De Franse gemeenschapsraad bestaat uit de leden van de Waalse gewestraad, inclusief de Duitstaligen, en de Franstalige leden van de Brusselse gewestraad die volgens het devolutief kiesstelsel geklasseerd werden in het aantal dat gelijk is aan het aantal volksvertegenwoordigers voor Brussel.

(5) Zie de berekeningen van C. HOCEPIED in *Politieke documentatie*, jan.-feb. 1978, blz. 21 en 30.

(6) F. VAN DER ELST schatte dat er 7 tot 8 (dus niet eens 10...) Vlamingen in de Brusselse gewestraad van 48 leden zouden zetelen (*Parl. Hand., Senaat*, 1977-78, nr. 38, 1018). Er moet ook nog rekening gehouden worden met de appartering.

Geen aparte verkiezingen dus voor de leden van de gemeenschapsraden. Dat is telkens een verkiezing gespaard. Bovendien lenen de bevoegdheden van de gemeenschapsraden zich veel gemakkelijker tot ideologische discussies dan de regionale materies. Het verleden leerde dat een verkiezingsstrijd over zulke punten niet van het sereenste soort is, en dat bepaalde partijen vrezen voor verdere minorisatie wanneer het enkel op die punten zou aankomen. Nu zullen b.v. de politieke verhoudingen in de Nederlandse gemeenschapsraad dezelfde zijn als in de Vlaamse gewestraad, behalve wanneer het verschil tussen politieke fracties zo klein is dat iets andersliggende verhoudingen in de Brusselse gewestraad de verhoudingen in de gemeenschapsraad wijzigen ten opzichte van deze in de Vlaamse gewestraad.

De grote verandering wordt dat communautair en regionaal beleid en nationaal beleid niet meer in handen van dezelfde personen zullen zijn.

Ontbinding

Door een enkele verkiezing wordt de samenstelling van gewestraden, gemeenschapsraden en senaat vastgelegd : de zes vergaderingen hebben enkel gekozen leden. Lidmaatschap van een gewestraad is de enige voorwaarde voor het lidmaatschap van een gemeenschapsraad (uitzondering : slechts de helft van de Brusselse gewestraadsleden zetelen in een gemeenschapsraad) en lidmaatschap van een gemeenschapsraad is de enige voorwaarde voor het lidmaatschap van de senaat. In deze zin zijn de Vlaamse gewestraad plus de helft van de Vlaamse leden van de Brusselse gewestraad constitutief voor de Nederlandse gemeenschapsraad. De Waalse gewestraad en de helft van de Franstalige leden van de Brusselse gewestraad zijn constitutief voor de Franse gemeenschapsraad. Beide gemeenschappen zijn constitutief voor de senaat.

In een logische constructie is elk samenstellend deel wezenlijk voor het voortbestaan van het samengesteld deel. Dus : als de Vlaamse/Waalse gewestraad ontbonden wordt, vallen meteen de Nederlandse/Franse gemeenschapsraad en de senaat ; als de Brusselse gewestraad ontbonden wordt, vallen beide gemeenschapsraden en de senaat. Ontbinding van een van beide gemeenschapsraden ontbindt de senaat.

Omdat de Egmontversie niets anders bepaalde, moest daar deze logische constructie gelden. Indien dan de Franstalige meerderheid in de Brusselse gewestexecutieve het kon gedaan krijgen om de Brusselse gewestraad te ontbinden, kon zij de Nederlandse en Franse gemeenschapsraad en de senaat lamleggen tot aan de verkiezingen. Bijvoorbeeld wanneer de Franstalige Brusselaars een voor hen onaanvaardbaar decreet zagen aankomen (zo eentje in de aard van het «septemberdecreet»).

Stuyvenberg heeft dit onmogelijk gemaakt. Om zulke situaties te verhinderen en ook om een lawine van instellingen te vermijden werd bepaald dat bij ontbinding van een gewestraad de leden in de gemeenschapsraad en in

de senaat hun mandaat uitoefenen totdat er nieuwe verkiezingen voor de gemeenschapsraad hebben plaatsgehad (nr. 6). Zodoende wordt technische werkloosheid in gemeenschapsraden en senaat voorkomen, maar dan toch niet voor de periode tussen de verkiezingen en de installatie van de nieuwe raden.

Deze regeling is niet onmiddellijk onredelijk omdat senaat, gemeenschappen en gewesten verschillende bevoegdheden hebben en een politiek ongeluk is het geweest de gang van zaken in een andere vergadering met ander bevoegdheden niet hoeft af te breken (wat bij de daaropvolgende verkiezingen toch gebeurt). Omwille van de «personele unie» echter kan een politiek incident in het gewest meteen de sfeer in de gemeenschapsraden en de senaat vergiftigen. En men kan zich voorstellen hoe dezelfde individuen braafjes decreten maken terwijl zij in de strijd om een nieuw mandaat trachten elkaar de strot af te bijten.

Een andere oplossing ware geweest de actuele mandatarissen hun mandaat in de gemeenschapsraad te laten behouden tot het einde van de legislatuur. Ondertussen wordt enkel de gewestraad vernieuwd, die dan ook tot het einde van dezelfde legislatuur zetelt. Dezelfde bezwaren gelden ook hier (maar voor een langere tijd) en bovendien zou het kunnen gebeuren dat dezelfde partij na de verkiezingen in de gemeenschapsraad deel uitmaakt van de meerderheid en in de gewestraad tot de oppositie behoort, of omgekeerd. De politieke verhoudingen, en dus ook de collegevorming, zullen in gelijktalige gewest- en gemeenschapsraad hoogstwaarschijnlijk dezelfde zijn (zie boven). Bovendien zijn er een aantal mogelijkheden om gelijktalige gewest- en gemeenschapsraad vooral wat beider executieve aangaat nog meer te verstrengelen (cf. supra en infra). Wegens de «personele unie» (die zou verminderen naarmate sommige mandatarissen niet worden herkozen) zouden de leden dan heel wat politieke schizofrenie aan de dag moeten leggen om het systeem in zulke situatie nog goed te doen werken (7).

Eveneens omwille van de stabiliteit en de continuïteit kunnen senaat en gemeenschapsraden voor het einde van het mandaat zelf niet ontbonden worden (nr. 8). Anders zou geen nieuwe Nederlandse/Franse gemeenschapsraad kunnen gevormd worden zonder nieuwe verkiezingen voor de Vlaamse of Waalse gewestraad en, telkens, de Brusselse gewestraad. De vernieuwing van b.v. de Nederlandse gemeenschapsraad impliceert dan de vernieuwing van de Franstalige fractie van de Brusselse gewestraad, die tot de andere gemeenschapsraad behoort.

Uiteraard is de bepaling in nr. 8 erg belangrijk voor de verhouding tussen gemeenschapsraad en executieve (zie verder).

(7) Wie b.v. in de gemeenteraad tot de meerderheid behoort en als provincieraadslid in de oppositie zit, verkeert in een in zinnen hoofde vergelijkbare situatie. Maar tussen beide raden is er helemaal geen «personele unie». Zij worden bij afzonderlijke verkiezingen samengesteld en het lidmaatschap in de ene raad staat los van het lidmaatschap in de andere. Hier gaat het om een gewilde cumulatie.

De piramidale opbouw van gewesten, gemeenschappen en senaat heeft voor gevolg dat het hele systeem slechts goed kan werken bij volledige, vierjarige legislaturen. Daarom kan geen executieve haar raad ontbinden, en kan een gewestraad slechts (van rechtswege) voor het einde van het vierjarig mandaat ontbonden worden in een geval, nl. wanneer de executieve de vertrouwenskwestie stelt, de gewestraad het vertrouwen weigert en binnen de 21 dagen geen nieuwe executieve wordt verkozen (nr. 105).

II MOGELIJKHEDEN EN GRENZEN VAN DE CULTURELE AUTONOMIE, TWEDE VERSIE

Bevoegdheden ratione materiae

De bevoegdheden ratione materiae zijn het beslissingsveld van de gemeenschapsraden, het werkterrein dat binnen de algehele levensfeitelijkheid werd afgepaald en als substratum van bevoegdheid aan de organen van de cultuurgemeenschappen werd toevertrouwd. Het zijn deze bevoegdheden die het begrip «cultuur» inhoud moeten geven.

De gemeenschapsraden nemen gewoon de huidige bevoegdheden van de cultuurraden over. Wel wordt de lijst van de culturele aangelegenheden (art. 2 van de wet van 21 juli 1971) aangevuld met de zogenaamde persoonsgebonden materies : gezondheidszorg, welzijnszorg, jeugdbescherming, didactische en pedagogische vorming. Het volledige bevoegdhedenpakket (8) ziet er dan uit als volgt :

1. de culturele aangelegenheden :

- 1° bescherming en luister van de taal ;
- 2° aanmoediging van de vorming van navorsers ;
- 3° kunsten, met inbegrip van toneel en film ;
- 4° cultureel patrimonium, musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen ;
- 5° bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten ;
- 6° radio-omroep en televisie, het uitzenden van regeringsmededelingen en van handelspubliciteit uitgezonderd ;
- 7° jeugdbeleid ;
- 8° permanente opvoeding en culturele animatie ;
- 9° lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens ;
- 10° vrijetijdsbesteding en toerisme.
- 11° de gezondheidszorg, zoals klinieken, hospitalen, de preventieve geneeskunde en de thuisverzorging, met uitzondering van de

(8) Een combinatie van art. 59bis, par. 2 en 3 van de grondwet, art. 2 van de wet van 21 juli 1971 en het gemeenschapsakkoord (blz. 30).

- basisreglementering betreffende de planning en de financieringsvoorwaarden van de infrastructuur, de ligdagprijs en de ziekte- en invaliditeitsverzekering ;
- 12° de materiële, sociale, psychologische, morele en opvoedende bijstand aan personen, gezinnen en diensten alsmede de jeugdbescherming ;
 - 13° de didactische en pedagogische vorming : de voorschoolse, post- en parascolaire voorzieningen, de professionele bij- en omscholing.
2. het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen ;
 3. de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen, alsook de internationale culturele samenwerking.
 4. het gebruik van de talen voor :
 1. de bestuurszaken ;
 2. het onderwijs in de door de overheid ingestelde, gesubsidieerde of erkende inrichtingen ;
 3. de sociale betrekkingen tussen de werkgever en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.

De lijst van de culturele aangelegenheden kan nog gewijzigd worden door de nationale wetgever.

De gemeenschapsraden krijgen er de zogenaamde «persoonsgebonden materies» bij. Net als voor de culturele aangelegenheden heeft men zich gewacht voor definities, en de «persoonsgebonden materies» werden (in het gemeenschapsakkoord) gewoon als culturele aangelegenheden aan het lijstje van art. 2 van de wet van 21 juli 1971 toegevoegd. Trouwens, al die aangelegenheden zijn geen culturele aangelegenheden omdat zij cultureel zijn, wel omdat ze door de nationale wetgever overgelaten worden aan de gemeenschapsraden. De lijst van art. 2 is een politieke lijst, een staat van macht. En daarom is die lijst erg interessant ook voor wat er niet op voorkomt : (het hele) onderwijs, wetenschappelijk onderzoek, geschreven pers,... hoekstenen van de culturele autonomie (in de betekenis die hieraan gewoonlijk wordt gegeven).

Het *onderwijs* werd als een groot Belgisch taboe in een voetnoot onderaan blz. 30 weggemoffeld : «Gelet op de verschillende interpretaties met betrekking tot de culturele autonomie inzake onderwijs, wordt het status-quo in de huidige omstandigheden behouden».

Ideologische verschillen, inzake onderwijs vastgeklonken in het schoolpact en de schoolpactwetten, doorkruisen de communautaire tegenstellingen. In Vlaanderen zijn «de katholieken» in de meerderheid, in Wallonië «de vrijzinnigen» ; beide groepen vrezen dat «hun» onderwijsnet in het andere landsgedeelte in de verdrukking komt. Slechts op nationaal vlak is er een evenwicht tussen de twee groepen. De gemeenschappen

worden vooralsnog niet in staat geacht in alles ook de belangen van hun minderheid te behartigen. (Ook niet de belangen van een pietluttige taalkundige minderheid...). Het wachten is op een aanpassing van het schoolpact aan de communautaire tweeledigheid.

Opgemerkt werd dat het universitair onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek niet in het schoolpact zitten en dus door de gemeenschapsraden zouden kunnen en moeten geregeld worden. Dat is wel juist, maar niettemin zijn hier dezelfde ideologische tegenstellingen aanwezig. Bovendien valt praktisch het hele universitair onderwijs binnen de materie die lid 2 van par. 2 van art. 56bis GW. aan de nationale wetgever voorbehoudt. Op zichzelf is dat natuurlijk geen argument : het gemeenschapsakkoord vergt toch een grondige grondwetswijziging. Elke wijziging moet echter ook politiek haalbaar zijn.

Ook over een ander omstreden kwestie, de *internationale culturele samenwerking* (art. 59bis, § 2, 3 in fine), rept het gemeenschapsakkoord met geen woord. Toch was de kwestie actueel. Op 20 januari 1978 kwam er de wet «houdende organisatie van de vormen van internationale culturele samenwerking in toepassing van art. 59bis, § 2 van de grondwet» (9). De cultuurraden kunnen volgens deze wet met de verdragen of akkoorden betreffende de culturele samenwerking instemmen maar zelf geen verdragen sluiten : hier staat art. 68 GW. nog steeds in de weg. Eerste minister Tindemans vatte de situatie zo samen : «En ce qui concerne le contenu de la coopération culturelle internationale, il est évident que celle-ci porte sur l'ensemble des matières pour lesquelles le Conseil de communauté est compétant. La coopération culturelle internationale non fondée sur des accords relèvera de la compétence exclusive de l'exécutif et du Conseil de communauté. En matière d'accords, les organes communautaires sont compétents en ce qui concerne l'initiative de la conclusion d'un accord, l'assentiment à cet accord ainsi que son exécution» (10).

Wat zijn akkoorden ? Enkel verdragen of ook zogenaamde «executive agreements» (11) ?

Hoe het systeem concreet zal werken, is evenmin duidelijk. De regeling inzake internationale culturele betrekkingen legt immers een band tussen het gemeenschapsniveau en het nationaal niveau die er elders niet is (zie verder). Kunnen de gemeenschappen van een minister eisen dat hij een bepaald verdrag sluit nadat zij de weg daartoe geëffend hebben ? Is die minister verplicht zich steeds door een gezantschap van de gemeenschappen op de vingers te laten kijken ? Kunnen de gemeenschappen van de minister rekenschap vragen ? En indien ja, hoe ? De gemeenschappen moeten wel met de culturele verdragen instemmen, maar dat impliceert dat de minister actief is geweest.

(9) B.S., 25 jan. 1978, 811.

(10) *Parl. Hand., Kamer*, 1977-78, nr. 48, 1336.

(11) Zie J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, 1972, blz. 308-310.

«Na de herziening van de grondwet in 1970 is door de unitaristen gepoogd het hele buitenlandse beleid buiten de culturele autonomie te houden» (12). Zolang er terzake geen duidelijke juridische regeling komt kan het politieke touwtrekken blijven voortduren. In elk geval blijkt uit een resolutie van de Nederlandse Cultuurraad, eenparig aangenomen op 21 maart '78 (13), dat de Vlaamse parlementsleden meer democratische inzicht willen in de schemerige gangen van de Belgische buitenlandse politiek. Niets te vroeg, want nog steeds menen vele buitenlanders dat België een geheel Franstalig land is.

De *persoonsgebonden materies* behoren tot de jongste domeinen van de staatsbedrijvigheid : het aspect verzorging van de gezondheidszorg ; materiële, sociale, psychologische, morele (!) en opvoedende bijstand aan personen, gezinnen en diensten (gemakshalve wordt dit verder «welzijnszorg» genoemd) ; didactische en pedagogische vorming.

Behoren dus tot de bevoegdheid van de gemeenschapsraden :

1. de werkzaamheden van ziekenhuizen, geneeskundige centra, sanatoria, kuuroorden, diensten als Vlaams, Rood ... Kruis, de hulpdienst 900 (?), diensten voor thuisverzorging (Wit-gele Kruis) . . .
2. de werkzaamheden van O.C.M.W.'s, diensten voor geestelijke gezondheidszorg, tele-onthaaldiensten, jongerenadviescentra, diensten voor gezinsplaatsing, bejaardenzorg, wetswinkels en allerlei andere opvangcentra (voor druggebruikers, alcoholisten, mishandelde vrouwen . . .)
3. kinderkribben, peuterspeelplaatsen, naschools onderwijs, avondonderwijs, kunstonderwijs (cf. supra) centra voor beroepsopleiding, opleiding van werklozen in technische scholen en ondernemingen . . .

Men zou kunnen zeggen dat het hier gaat om de activiteiten van de welzijnsstaat die zich teder over het lot van zijn onfortuinlijke burgers buigt. Het zijn ook erg dure taken, zodat men zich nu al kan afvragen welke middelen voor deze opdrachten zullen ter beschikking zijn.

Praktisch zullen al deze bevoegdheden vooral uitgeoefend worden door het betoelagen van allerlei instellingen en diensten, waarvan vele in private handen zijn : in onze talloze v.z.w.'s zit een enorm aanbod van medemenselijkheid. Nu is het wel opvallend dat dit aanbod ook ideologisch gekleurd is ; op het edele veld der welzijnszorg zijn namelijk drie zuilen actief, en een aantal andere groepen probeert het zonder zuil. Maar hier bestaat er een grotere consensus tussen de ideologische groepen, die uitgedrukt ligt in het cultuurpact en de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt.

(12) M. RUYSS in *De Standaard*, 26-27 maart 1978, blz. 2.

(13) Zie de tekst in *Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap*, 1977-78, 93, nr. 1.

Bevoegdhedenspelletje

De nieuwe bevoegdheden van de gemeenschapsraden zijn in hun huidige formulering niet steeds duidelijk af te lijnen tegen de bevoegdheden van de andere niveau's. Dat is wel juridisch en politiek hét grote zeer van de toekomstige staatsorganisatie met haar drie lijsten van bevoegdheden. Het gemeenschapsact belooft een nauwkeurige opsomming van de exclusieve bevoegdheden van de staat, de gemeenschap en het gewest (nr. 3). Theoretisch kan men daarmee tot in het oneindige gaan. Praktisch kan men er de respectieve bevoegdheidsdomeinen nog mee herverkavelen, zodat het opstellen van de wetteksten tot een derde onderhandelingsronde kan leiden.

Men moet aannemen dat het orgaan met de nauwkeurigst geformuleerde bevoegdheid beslist over de materies die ook bij de ruimere, algemener geformuleerde bevoegdheid van een ander orgaan kunnen ondergebracht worden. Aldus is enkel de gemeenschapsraad bevoegd inzake gezondheidszorg en niet de kamer (sociale voorzorg, sociale zekerheid in de ruime zin van het woord, nationaal gezondheidsbeleid), tenzij dan voor de in de tekst genoemde uitzonderingen (14). Waar begint en waar eindigt de gezondheidszorg ?

Jeugdbescherming ressorteert onder de gemeenschapsraad en niet meer onder de kamer (gerechtelijke organisatie, strafrecht). Anders maakt een verdere ontleding van de sector jeugdbescherming de kamer bevoegd voor oprichting (art. 78 Ger. Wb.), organisatie en werking (art. 7-11 en 44-53 van de wet van 8 april 1965) van de jeugdrechtbanken, en de gemeenschapsraad voor de maatregelen die de jeugdrechtbank kan treffen (art. 36-43 van dezelfde wet). En zo kan men de wet van 8 april 1965 nog verder uiteenrafelen. Nu de gemeenschapsraad bovendien «implied powers» heeft (zodadelijk meer hierover), moet men de hele jeugdbescherming aan de gemeenschapsraad overlaten.

De didactische en pedagogische vorming verschilt eigenlijk niet van de permanente opvoeding, punt 8 van de lijst van culturele aangelegenheden. De professionele bij- en omscholing maakt nu nog deel uit van de sociale zekerheid : arbeidsvoorziening. Nu wordt hiervoor de gemeenschapsraad bevoegd.

Nog enkele andere overlappingsen, die het gevolg zijn van de onmogelijkheid om bevoegdheden in duidelijk gescheiden stukken uiteen te trekken :

(14) De basisreglementering betreffende de planning en de financieringsvoorwaarden van de infrastructuur, de ligdagprijzen en de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Dat de gemeenschapsraden hiervoor niet bevoegd zijn moet onder meer de financiële concurrentie terzake tussen de gemeenschappen in het Brussels uitsluiten. Het zou wel eens kunnen gebeuren dat de nationale Z.I.V. moet opdraaien voor het deficit van een prestigieuze discountklinik. (*De Standaard* van 14 dec. 1977 meldde dat op 1 jan. 1977 de gemiddelde verpleegprijs in een Brussels privé-ziekenhuis 1605 fr. bedroeg en in een openbaar ziekenhuis 2690 fr. Voor Vlaanderen was dat 1210 fr. en 1805 fr., voor Wallonië 1350 fr. en 2130 fr.)

lichamelijke opvoeding, openluchtlevens (gemeenschapsraad) en nationaal gezondheidsbeleid (kamer) ; cultureel patrimonium, openluchtlevens, toerisme (gemeenschapsraad) en ruimtelijke ordening, natuurbescherming, bossen, stedenbouw, stadskernvernieuwing, grondbeleid (gewestraad).

Implied powers

Een lijstje van exclusieve bevoegdheden alleen is niet meer dan verboden terrein voor anderen. Men kan wel decreten over een en ander maken, maar daarmee heeft men nog niet de middelen om er iets concreets mee te breken.

Een eerste, belangrijk punt : de gemeenschapsraad (en ook de gewestraad) kan legifereren op het gebied van het administratief recht, het burgerlijk recht en het strafrecht voor zover dit voor de uitoefening van zijn bevoegdheden volstrekt noodzakelijk is (nr. 39). Hier worden dus «implied powers» uitdrukkelijk toegewezen in drie en slechts drie rechtstakken waar normaal enkel de nationale wetgever bevoegd is. De cultuurraden hebben dit niet.

Impliciete bevoegdheden zijn bevoegdheden die moeten geacht worden besloten te liggen in de uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden, omdat zonder de impliciete bevoegdheden de in de uitoefening van de uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden tot stand gekomen regeling niet vermag het beoogde doel in concreto te verwezenlijken.

Traditioneel voorbeeld is de bevoegdheid om de ontworpen regeling te sanctioneren. Perin is van oordeel dat het hierbij moet blijven. Implied powers, zegt hij, alleen «là où c'est indispensable à la sanction des normes votées par les communautés ou les régions» (15). Volgens senator Storme impliceert de bevoegdheid van de gemeenschapsraad inzake gezondheidszorg b.v. niet dat hij de strafmaat voor druggebruik mag regelen ; evenmin mag er aan de strafwet gesleuteld worden ter gelegenheid van het regelen van TV-uitzendingen over abortus (16) (17).

Men denkt dus vooral aan strafbepalingen die andere gedragingen sanctioneren dan deze die in het strafwetboek en andere «klassieke» strafwetten gestraft worden : het zogenaamde bijzonder strafrecht. Ook nu reeds kunnen de cultuurraden volgens art. 22 van de wet van 3 juli 1971 straffen bepalen op de overtredingen van de decreten. Deze bevoegdheid is geen «implied power», maar werd uitdrukkelijk en binnen aangegeven perken (de strafmaat) door de wetgever gedelegeerd. Dit was nodig omdat volgens art. 9 van de grondwet geen straf kan worden ingevoerd of toege-

(15) F. PERIN, *Parl. Hand., Senaat*, nr. 38, 1056.

(16) M. STORME, *ibidem*, nr. 39, 1060.

(17) P. MAYSTADT geeft nog een ander voorbeeld (voor de gewesten) : een gewestraad zal voortaan het eigendomsrecht kunnen wijzigen, indien dat voor de toepassing van het grondbeleid noodzakelijk blijkt. (*Parl. Hand., Kamer*, 1977-78, nr. 47, 1303).

past dan krachtens de wet (in formele zin). «Implied powers» inzake strafrecht veronderstellen echter dat in de grondwet zelf aan gemeenschaps- en gewestraden een weliswaar beperkte («voor zover dit voor de uitoefening van zijn bevoegdheden volstrekt noodzakelijk is») maar onbepaalde bevoegdheid (onbepaald qua strafmaat en aard van de straf) toekent. Of men nu precies dat bedoeld heeft is niet zeker.

Ook in verband met de impliciete bevoegdheden inzake burgerlijk en administratief recht rijzen tal van vragen. B.v. : zou de gemeenschapsraad wat aan het eigendomsrecht, het erfrecht, het recht inzake stedenbouw mogen doen als hij dat volstrekt noodzakelijk acht om het cultureel patrimonium te beschermen ?

Wat behoort tot het burgerlijk recht, het administratief recht en het strafrecht, en wat niet ? Quid als de volstreekte noodzaak wordt aangevochten ?

De vraag is dan niet de technisch-juridische vraag : wie is bevoegd ?, maar wel de opportuniteitsvraag : was de uitoefening van de extra bevoegdheid volstrekt noodzakelijk ? Mag de gewone rechter daarover oordelen of moet het arbitragehof beslissen ? Het antwoord bepaalt dan vanzelf wie bevoegd is : de kamer of de gemeenschapsraad. Binnen de perken van de noodzaak is er dus geen concurrerende bevoegdheid tussen kamer en gemeenschapsraad, maar wordt de kamer met onbevoegdheid geslagen. Men voelt zich blijkbaar wat onwennig bij het invoeren van deze figuur in het Belgisch bestel. In dit bestel doen de impliciete bevoegdheden zich voor als een decentraliserende factor, i.t.t. b.v. de V.S., althans op papier. «Volstreekte noodzaak» is een restrictieve formulering, die voor de hand ligt als men werkt met lijsten van exclusieve bevoegdheden. En ondanks alle volstreekte noodzaak blijft de sociale, economische en fiscale basiswetgeving volstrekt unitair.

Beperkingen allerlei

Volgens art. 2, 2e lid van de wet van 21 juli 1971 omvat de bevoegdheid van de cultuurraad om de culturele aangelegenheden te regelen het recht om decreten betreffende de *infrastructuur* te nemen. In de Egmontversie werd hierover niets gezegd — wat nog niet betekende dat men die regeling kwijt wou — en in de Stuyvenbergversie luidt het dat de gemeenschap haar eigen diensten, instellingen en ondernemingen mag oprichten en organiseren (nr. 38, a). Daarentegen behoren de «openbare werken», de «grote infrastructuren» en de «basisreglementering betreffende de planning en de financieringsvoorwaarden van de infrastructuur» voor de gezondheidszorg (dus klinieken, hospitalen, centra voor preventieve geneeskunde e.d.) tot de bevoegdheid van de kamer. Musea, culturele centra, sportstadia e.d. zijn eigenlijk ook «grote» infrastructuren en openbare werken. M.i. zijn de infrastructuren voor de socio-culturele aangelegenheden, hoe

groot ook, geen zaak voor de kamer. Waarschijnlijk werd met «grote infrastructures» de verkeersinfrastructuur bedoeld.

Vraag i.v.m. de «implied powers»: in welke mate kan de gemeenschapsraad sleutelen aan de regeling inzake onteigening, overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten?

De gemeenschapsraden zijn niet bevoegd voor de werving, het statuut en de bezoldigingsregeling van het *administratief personeel*: hier is de kamer exclusief bevoegd. Hier worden dus impliciete bevoegdheden uitgesloten.

M.i. mag men — volgens de tekst — de gemeenschapsraad niet voor deze zaken bevoegd achten omdat hij zijn eigen diensten mag oprichten en organiseren (nr. 38, a). Daarvoor is bevoegdheid k) van de kamer (blz. 30) te uitdrukkelijk geformuleerd. Dat betekent dat de bevoegdheid die de cultuurraden hadden ex. art. 22 van de wet van 3 juli 1971, wegvalt: «binnen de perken van hun bevoegdheid kunnen de cultuurraden het statuut vaststellen van de personeelsleden van de Rijksbesturen en Rijksdiensten die niet tot het algemeen bestuur behoren alsmede van de openbare diensten, die zij oprichten». Is het dat wat men gewild heeft? Zijn het hier syndicale belangen (en gelijklopende partijpolitieke belangen . . .) die de culturele autonomie op dit punt niet kunnen verdragen? Of zijn er redenen van budgettaire aard?

De financiering : cultureel zakgeld

Bevoegdheden reiken praktisch niet verder dan de beschikbare werkmiddelen. En over deze werkmiddelen beslist de nationale kamer.

«De culturele aangelegenheden zullen worden gefinancierd door een globale dotatie voor de lopende uitgaven en de kapitaaluitgaven. Die uitgaven zijn onderworpen aan de wetgeving inzake rijkscomptabiliteit.

De totale som die in de nationale begroting zal worden voorbehouden voor de dotaties die ter beschikking van de gemeenschapsraden worden gesteld, zal jaarlijks tussen beide gemeenschappen volgens volgende formule worden verdeeld:

twee derden evenredig met de bevolking en één derde evenredig met de oppervlakte» (blz. 31).

De gemeenschappen krijgen *geen eigen fiscaliteit* (18). Er is nog geen «*fédéralisme des moyens*» (19). Belastingdecreten zouden inderdaad het bestaande fiscaal stelsel nog ingewikkelder maken en waarschijnlijk ook de belastingdruk verhogen. Men kan zich voorstellen dat de ge-

(18) Het ontzeggen van fiscale bevoegdheid aan de cultuurraden werd o.m. gesteund op de overweging dat de gemeenschappen geen territorium hebben (zie J. MEYERS, Art. 59bis GW. : geen 18-karaats cultuurautonomie, *Jura Falconis*, 1973-74, 403, voetnoot 73).

(19) P. DE STEXHE, *La révision de la constitution belge, 1968-1971*, Brussel 1972, blz. 122.

meenschappen bepaalde categorieën van materies die nu door de staat belast worden voorbehouden krijgt : parallel met de verdeling van de bevoegdheden zou er een verdeling van de belastbare materie zijn. Dat is zeer moeilijk, zeker als staat, gemeenschappen en gewesten zichzelf daarmee zouden moeten bedruipen.

Men kan alles en nog wat belasten : wie krijgt welke belastbare materies en wie krijgt het resudu ?

Een andere manier van financiering is het toekennen aan elke gemeenschap (of gewest) van de in het toepassingsgebied van decreten en ordonnanties lokaliseerbare belastingen. Dat systeem impliceert geen communautaire of regionale belastingwetgeving : de gemeenschap b.v. zou het geld krijgen dat de nationale belasting in het gebied waar haar decreten toepasselijk zijn heeft opgebracht (20). Ook hier zijn er complicaties : Brussel, en de aanwezigheid van de gewesten, die eventueel op dezelfde wijze zouden gefinancierd worden.

De gemeenschappen blijven dus aangewezen op een *jaarlijkse dotatie* uit de nationale pot. De kamer beslist hoe groot de dotatie is. In totaal bedroeg zij in 1977 12,062 miljard, waarvan 6 miljard voor de Nederlandstalige gemeenschap (21). Voor de BRT en voor het kunstonderwijs gingen daar al onmiddellijk 3 miljard van af, zodat de Vlaamse Cultuurraad een heel jaar bestond en werkte om 3 miljard te besteden (22). Ter vergelijking : in 1977 bedroeg de begroting voor nationale opvoeding, Nederlands regime, een goeie honderd miljard (22) en de hele rijksmiddelenbegroting bedroeg 800 miljard !

In centen uitgedrukt is de culturele autonomie maar een peulschilletje. Nu valt nog te bekijken wat de gemeenschappen zullen verkrijgen voor de uitoefening van de bevoegdheden inzake persoonsgebonden materies. Want een lege kas maakt van elke autonomie een lachertje.

Toch werd in het systeem een waarborg ingebouwd, die er moet voor zorgen dat de financiële middelen van de gemeenschappen niet kunnen ingekrimpt worden beneden een bepaald niveau. «De globale dotaties van de gemeenschappen zullen aanvankelijk worden bepaald op het niveau van de huidige behoeften ; de wet zal voorzien in een jaarlijkse verhoging die ten minste in verhouding is tot het stijgingsritme van de nationale begroting, zonder rekening te houden met de kredieten voor de werkloosheid en buitengewone rampen» (nr. 76). M.a.w. : het aandeel van de culturele dotaties in de nationale begroting kan niet verminderd worden, de uitgaven voor werkloosheid en buitengewone rampen buiten beschouwing gelaten. De gemeenschappen krijgen dus een naar boven geïndexeerd bestaansminimum. Maar dat minimum kan dan wel zo laag zijn dat men er nauwelijks of niet kan van leven...

(20) Voor een voorstel in die zin, zie J. CHABERT, *De communautaire staat, T.B.P.*, 1972, 317.

(21) M. VAN HAEGENDOREN, *Het geld der Vlamingen*, Leuven, 1978, blz. 156.

(22) E. LEEMANS, *Parl. Hand., Senaat*, nr. 37, 1012.

De kamer beslist over het aan culturele autonomie te spenderen bedrag en *verdeelt* het volgens het in het pact aangegeven criterium : twee derden evenredig met de bevolking en één derde evenredig met de oppervlakte. Voor de berekening van de oppervlakte wordt rekening gehouden met het Nederlands taalgebied en met het Frans taalgebied en voor de bevolking, met de bevolking van deze beide taalgebieden en met de bevolking van het Brusselse gewest. De verdeling van de bevolking van het Brussels gewest tussen beide gemeenschappen zal forfaitair geschieden a rato van (minimum) 20 % voor de Nederlandstaligen, tot op het ogenblik dat uit het resultaat van de gemeenteraadsverkiezingen zou blijken dat het stemmenpercentage op de Vlaamse lijsten hoger is dan 20 % van het totaal van de uitgebrachte stemmen (blz. 31-32).

Bovenstaande formule is heel anders dan deze die vandaag de dag wordt toegepast. In de grondwet staat (art. 59 bis, par. 6) dat het cultuurkrediet «wordt vastgesteld volgens objectieve criteria bij de wet bepaald. Voor materies, die zich door hun aard niet lenen tot het vaststellen van objectieve criteria, worden gelijke dotaties ingevoerd». Deze formule laat dus toe per begrotingspost een ander criterium te gebruiken, op voorwaarde dat het «objectief» is (23). Zij maakt het evenzeer mogelijk het globale bedrag in twee te delen.

Vandaag wordt het globale cultuurkrediet in vier sectoren verdeeld en het krediet voor elke sector wordt verdeeld volgens een specifiek criterium (24) :

1. elke gemeenschap de helft :

— kapitaaluitgaven, infrastructuur (zwembaden, sporthallen)

— schone kunsten

— radio en T.V.

2. verdeling volgens het bevolkingscijfer (56 % voor de Nederlandse cultuurgemeenschap, 44 % voor de Franse cultuurgemeenschap) : permanente opvoeding, subsidies aan jeugdbewegingen e.d.

3. verdeling volgens de vastgestelde noden : kunstonderwijs en studiebeurzen.

4. regionale verdeelsleutel (25) (51,5 % voor de Nederlandstaligen, 48,5 % voor de Franstaligen) : personaliseerbare materies (ziekenhuisinfrastructuur, kindertuinen).

Deze werkwijze heeft voor gevolg dat van het overgrote deel van het totale cultuurkrediet Vlaanderen en Wallonië elk de helft kregen (26).

Naar de letter van het pact wordt de verdeling per begrotingspost, per

(23) Voorbeelden vindt men bij P. DE STEXHE, *La révision*, blz. 122-125.

(24) Uiteenzetting van DAMSEAUX in de kamer, *Parl. Hand., Kamer*, 1977-78, nr. 47, 1270-1271.

(25) Een derde in verhouding tot het bevolkingscijfer, een derde in verhouding tot de oppervlakte, een derde in verhouding tot de opbrengst van de personenbelasting : art. 11, W. 1 aug. 1974.

(26) M. VAN HAEGENDOREN, *o.c.*, blz. 156.

materie dus, vervangen door de verdeling van het globale bedrag, zodat het aandeel van elke gemeenschap in het totaal constant blijft. Van Haegendoren berekende dat de Nederlandse gemeenschap aldus 54,62 % van het culturele manna krijgt. Indien alleen met de bevolking werd rekening gehouden, zou dat 58,78 % zijn. Maar Wallonië stond erop dat ook de oppervlakte zou meetellen omdat de vaste kosten ook daarmee evenredig zijn. Toch zal volgens de nieuwe verdeelsleutel het aandeel van de Franse gemeenschapsraad van $\pm 50\%$ tot $\pm 44,8\%$ dalen. We zullen zien.

In het gemeenschapspact is er geen sprake meer van de regeling in art. 59bis, par. 6, 3 die voorschrijft dat «de wet op grond van dezelfde regelen, het gedeelte van dit (cultuur)krediet vaststelt, dat moet worden besteed aan de ontplooiing van de twee culturen op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad». Wel bepaalt nr. 108 van de Stuyvenbergtekst dat de 19 gemeenten van het Brusselse gewest vanaf 1979 een «juiste compensatie» krijgen voor de budgettaire gevolgen verbonden aan de uitvoering van de nationale en internationale opdrachten, alsook van de toepassing van de wettelijke bepalingen betreffende het tweetalig karakter van die gemeenten. Maar dat heeft niets te maken met de ontplooiing van de twee culturen aldaar. Het gaat om uitgaven van de gemeenten (niet van socio-culturele instellingen) voor infrastructuur en administratie van nationale en internationale diensten, voor de opvang van de mensenvloed die het hoofdstad-zijn meebrengt (verkeer, politie . . .), en voor de uitvoering van de taalwetten.

Valt bovenstaande verplichting weg ? Kan Vlaanderen Brussel los laten ? Nu al zit de commissie voor de Nederlandse Cultuur te Brussel met een verlamdend deficit...

Wordt art. 19 van de wet van 21 juli 1971 behouden ? «Geen voorstel van decreet, geen amendement dat burgerlijke rechten verleent en waarvan de aanneming tot uitgaven verplicht waarvoor, naar het oordeel van de Regering, de nodige middelen ontbreken, kan worden aangenomen tenzij vooraf in die middelen is voorzien». Dat wil zeggen dat de procedure ter totstandkoming van zulk decreet moet worden gestaakt als de regering zegt dat er geen centen zijn voor de uitvoering ervan.

Zolang de gemeenschappen aangewezen zijn op dotaties, zal die regeling waarschijnlijk blijven. Weerom een element van bevoogding.

Alhoewel de gemeenschappen zich moeten tevreden stellen met wat ze van vaders staat krijgen, mogen zij ermee doen wat ze willen : zij mogen zelf hun *begroting opstellen*.

Maar de cultuurraden hebben ervaren dat de nationale regering door bepaalde begrotingstechnieken de culturele autonomie kan afzwakken. Hun begroting bestaat grotendeels uit posten die overgeschreven worden uit de nationale begroting. In feite werden zij gedegradeerd tot uitbaters van de toelagen die uit wettelijke en reglementaire bepalingen voort-

vloeien (27). Nu de nationale regering niet langer de uitvoerende macht zal zijn voor de gemeenschapsraden, moet dat kunnen veranderen. Anders ziet het er voor de gewestraden ook niet zo goed uit.

De cultuurraden mogen geen leningen aangaan of uitgeven. De gemeenschapsraden krijgen wel die bevoegdheid, maar dan binnen het kader van een door de ministerraad bepaalde programmatie. M.a.w., de gemeenschappen (en de gewesten) mogen de aren lezen nadat de staat de oogst heeft binnengehaald. Nu al schuimt de staat de kapitaalmarkt af en maakt hij het krediet duur. Staat, gemeenschap en gewest zullen naar de gunst van de belegger moeten dingen. En wie weet laat de burger niet via zijn obligaties zijn voorkeur voor een bepaald niveau blijken . . .

Alle uitgaven van de gemeenschappen zijn onderworpen aan de wetgeving inzake rijkscomptabiliteit, dus aan het toezicht van het rekenhof.

III DE RANDGEMEENTEN : DE ROTTE PLEK IN HET NEDERLANDS TAALGEBIED

Het toepassingsgebied van de decreten.

Het toepassingsgebied van de decreten, vooral van de decreten van de Nederlandse cultuurraad, is een barokke bedoening (28). In beginsel wordt er door het gemeenschapspact niets aan gewijzigd. Alleen in de zes faciliteitengemeenten werd er wat verder in het brokkelige patroon geknipt.

Deze gemeenten behoren tot het Nederlands taalgebied en ressorteren onder de Nederlandse gemeenschapsraad voor de culturele aangelegenheden, het onderwijs, de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen en de internationale culturele betrekkingen (art. 59bis, par. 4, 1 G.W.). Maar in die gemeenten worden ook de Franse commissie voor de cultuur (FCC) en de Franse gemeenschapsraad bevoegd.

Het pact zegt : in de zin van art. 59bis G.W. zullen de Franstaligen van de zes randgemeenten met faciliteiten voor de cultuur- en persoonsgebonden aangelegenheden dezelfde rechten genieten als de Nederlandstaligen in Brussel (blz. 35). Wat betekent dat ?

Rechten zijn subjectieve rechten, zowel burgerlijke als politieke, en titularis van rechten is het rechtssubject. Het gaat dus om subjectieve rechten van de Nederlandstaligen in Brussel. Twee vragen doen zich op : om

(27) Zie o.m. M. VAN HAEGENDOREN, *o.c.*, blz. 155 ; A. ALEN, *Gewestvorming in wording*, Heule, 1974, blz. 150 en 179 ; de begrotingstabellen voor de begroting 1977 van de Nederlandse Cultuurraad, in *Handelingen Ned. cultuurraad*, 1977-78, 131 e.v. ; decreet 5 dec. 1977, *B.S.*, 25 jan. 1978, 814 e.v.

(28) Zie J. MEYERS, *o.c.*, 402-415.

welke subjectieve rechten gaat het ? wie zijn de Nederlandstalige rechts-subjecten ?

Subjectieve rechten worden toegekend door het objectieve recht, al dan niet geschreven. In casu bestaat dit objectieve recht uit de normen die de cultuur- en persoonsgebonden materies, in de zin van art. 59bis G.W., regelen. Enkel de gemeenschapsraden en de cultuurcommissies hebben in Brussel normatieve bevoegdheid ter zake ; de normen zijn resp. decreten en reglementen.

De decreten van de Nederlandse gemeenschapsraad gelden in Brussel enkel ten aanzien van instellingen : oprichting, organisatie, erkenning, betoelaging, infrastructuur, . . . Niet ten aanzien van individuen. M.a.w. deze decreten kennen in Brussel (en evenmin elders, voor zover zij krek hetzelfde regelen) geen subjectieve rechten toe. Geen enkele Brusselaar heeft recht op zulke instelling, of op een of andere, nog te decreteren organisatie ervan. In dit stadium is er zelfs nog geen decreet dat hem rechten zou kunnen toekennen. En een recht op een decreet is er tot nader order nog niet.

Heeft de (Nederlandstalige) Brusselaar rechten tegenover de Nederlandstalige instellingen ? Kan hij van die instellingen eisen dat zij wat voor hem doen of wat van hem dulden ? Ja. Wanneer het decreet zegt dat de instelling hem een dienst moet verlenen als hij aan bepaalde voorwaarden voldoet, dan heeft hij een recht op die dienst als hij inderdaad aan de voorwaarden voldoet.

Het subjectieve recht wordt niet rechtstreeks door het decreet toegekend. Het ontstaat noodzakelijkerwijze via het bestaan van een instelling. Geen subjectief recht zonder een plicht voor een instelling. M.a.w. de subjectieve rechten zijn slechts het correlaat van plichten van instellingen, en slechts deze kunnen rechtstreeks gecreëerd worden.

Een stap verder : een decreet bepaalt dat een instelling moet worden opgericht als 100 Nederlandstalige Brusselaars het vragen. Dit is een stap te ver : het gaat hier niet meer om bevoegdheden t.a.v. instellingen, maar men matigt zich bevoegdheden t.a.v. individuen aan. Het bestaan van de instelling wordt immers afhankelijk gemaakt van een vooraf toegekend subjectief recht : als 100 Nederlandstalige Brusselaars die instellingen vragen, hebben alle Nederlandstalige Brusselaars recht op die instelling. De in het pact bedoelde rechten zijn dus enkel rechten tegenover instellingen en niet rechten door decreten toegekend.

Wie zijn de Nederlandstalige rechtssubjecten ? De Brusselaars die zich voor Nederlandstalige uitgeven ? Zij die een Nederlandstalige identiteitskaart hebben ? Zij die ingeschreven staan op een soort taalrol ? Om de Nederlandstaligen met zekerheid te kennen en ook om te waarborgen dat zij ook Nederlandstalig zijn als het op plichten aankomt, moet men te Brussel de subnationaliteit invoeren (29). En die is er niet. Bijgevolg is het

(29) Wat dan weer problemen i.v.m. het criterium meebrengt. Cf. de taalverklaring i.v.m. het Franstalig onderwijs in de randgemeenten.

onmogelijk subjectieve rechten uitsluitend aan Nederlandstaligen toe te kennen.

Concreet betekent dit dat ook Franstalige Brusselaars van de Nederlandstalige socio-culturele instellingen mogen gebruik maken, als zij zich maar schikken naar voorwaarden daarvoor. Uit de aanwezigheid te Brussel van een Nederlandstalige instelling ontstaan voor de Nederlandstaligen geen rechten die de Franstaligen niet zouden hebben.

De NCC kan m.i. evenmin reglementen opstellen die aan individuen subjectieve rechten zouden verlenen : de bevoegdheid van de cultuurcommissies, die zich nu ook uitstrekt tot de randgemeenten, uit zich in het opstellen van een programmatie voor de culturele en onderwijsinfrastructuur en door het oprichten, beheren en betoelagen van de vereiste instellingen (30). Een normatieve bevoegdheid die rechten verleent aan individuen en die op Nederlands- of Franstaligen zou slaan, zou weerom een taalkeuze en subnationaliteit veronderstellen, ook in de randgemeenten. De bepaling in het pact dat de NCC en de FCC bevoegd zijn respectievelijk voor Nederlandstalige en Franstalige inwoners van de randgemeenten heeft dan strikt genomen geen juridische betekenis.

De gemeenschapscommissies kunnen geen individuele rechten toekennen. Zij hebben slechts adviserende bevoegdheid en een bevoegdheid om hoger beroep in te stellen (zie de bijdrage over Brussel), en dat is al geregeld in de teksten zelf.

Dat de Franstaligen van de randgemeenten dezelfde rechten krijgen als de Vlamingen te Brussel is juridische nonsens. Het is een propositie die geen rechtsregel kan zijn. Het gaat hier enkel om een politieke uitspraak met grote psychologische en argumentatieve waarde, bijvoorbeeld voor het afdwingen van rechtsregels die aan die gelijkheid een nauwkeurige juridische onderbouw moet geven. De Franstaligen beschikken nu over een gevaarlijke wig die zij in elk barstje en spleetje van de wetgeving kunnen drijven.

Of is bovenstaande politieke slogan slechts een onnauwkeurige algemene formulering van wat volgt ?

«Dezelfde instellingen en dezelfde structuren als die van het Brusselse gewest zullen in die gemeenten (de zes randgemeenten) worden opgericht». Deze instellingen en structuren kunnen alleen de gemeenschapscommissies zijn. En hiervoor, zoals ook voor de bevoegdheid van de FCC, is er al een uitdrukkelijke tekst (blz. 35). Men kan toch niet gewild hebben dat telkens wanneer Nederlandstaligen of een overheid in een Brusselse gemeente een socio-culturele instelling oprichten, er automatisch een gelijkaardige instelling moet komen in een (welke ?) of alle randgemeenten, ten behoeve van de Franstaligen aldaar ? ? Die Franstaligen kunnen daar trouwens naar believen socio-culturele instellingen oprichten. Zij zijn

(30) Art. 72, par. 2 van de wet van 21 juli 1971 op de agglomeratie (en federaties) van gemeenten.

geenszins beperkt tot automatische compensaties voor Brusselse initiatieven.

Als men het bovenstaande potius ut valeat ten voordele van de Franstaligen interpreteert, is het enige resultaat dat de Franse cultuurcommissie in de faciliteitengemeenten dezelfde initiatieven kan nemen als te Brussel, dus ook het oprichten van middelbare scholen (31). Aangezien deze commissie in het overwegend Franstalige Brussel slechts een aanvullende rol hoeft te spelen, kan zij al haar energie in de randgemeenten stoppen.

«Op het normatieve vlak zullen de Franstalige instellingen van de genoemde gemeenten afhangen van de Franse gemeenschapsraad». Hier is er weer sprake van instellingen zonder meer. Deze bepaling betekent dat de Franse gemeenschapsraad in de randgemeenten dezelfde bevoegdheden krijgt als hij in Brussel heeft. Meteen kan de Franse gemeenschapsraad Franstalige instellingen in die gemeenten gaan oprichten of erkennen en subsidiëren (wat nu niet kan), net zoals de Nederlandstalige gemeenschapsraad. Weldra bereikt het aantal cultuurpaleizen in de randgemeenten dezelfde verhouding per inwoner als het aantal cafés rond de Oude Markt te Leuven.

Voor de Franse gemeenschap werd Brussel «in de zin van art. 59bis» tot de zes faciliteitengemeenten uitgebreid. Voor de Nederlandse gemeenschap niet helemaal : zij moet zich wel de initiatieven van de Franse gemeenschapsraad en de FCC in de randgemeenten laten welgevalen, maar de decreten van de Nederlandse gemeenschapsraad (met uitzondering uiteraard van de taaldecreten) behouden er hun gelding. Maar de bevoegdheden van art. 59bis, par. 2, GW., zijn van die aard dat ze bijna uitsluitend via instellingen kunnen uitgeoefend worden en tot verwezenlijking leiden. In hun instellingen zitten de Franstaligen daar veilig onder de vleugels van de Franse gemeenschapsraad.

Op hen kunnen nog slechts weinig Vlaamse decreten toepasselijk zijn, nl. enkel de decreten die voor individuen als zodanig gelden, zoals b.v. het statuut van sportbeoefenaars of toneelspelers.

Voor de Nederlandstaligen in het Franse taalgebied bestaat zulks allemaal niet. En het is goed zo : voor ons zijn de anderstaligen geen vijanden. Wij willen zelf niet de wet stellen aan onze gastheren, want wij willen hen niet vernederen.

Ondertussen werd het beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet

(31) Complicatie : de taalwetten. Uit de *Parl. Hand.*, over de Stuyvenbergtekst kan men opmaken dat er twee opvattingen bestaan :

1. wat van het pact onverenigbaar is met de taalwetten kan niet uitgevoerd worden, want de taalwetten blijven ongewijzigd ;
2. de taalwetten moeten worden gewijzigd in de mate dat een volledige uitvoering van het pact dat eist (dus ook voor het oprichten van Franstalige middelbare scholen in de randgemeenten). Zie verder, de bijdragen over Brussel en het inschrijvingsrecht.

volkomen gerespecteerd. Elke wet is immers niet op alle Belgen toepasselijk...

De regeling in de randgemeenten moest het destijds de Franstaligen gemakkelijker maken om zich aan te passen aan hun Vlaamse omgeving. Nu krijgen zij ook (grond)wettelijk de middelen om die omgeving verder te koloniseren. De randgemeenten worden (weeral) tot een strijdperk voor de gemeenschappen uitgeroepen. De pacificatie moet inderdaad uit de geesten komen : de structuren zijn alles behalve pacificerend.

IV DE DECRETEN EN DE UITVOERING ERVAN

Zoals nu al de decreten van de cultuurraden hebben de decreten van de gemeenschapsraden kracht van wet (nr. 2). Het decreet heeft dezelfde rechtskracht als de wet en de ordonnantie en kan, binnen zijn bevoegdheidsdomein, bestaande wetten wijzigen. De gemeenschapsraden hebben geen concurrerende bevoegdheden met kamer of gewesten (nr. 34-35).

Conflicten met wet en ordonnantie worden enkel beslecht door het antwoord op de vraag : wie is voor dit punt bevoegd ? Een vraag die dikwijls kan rijzen !

In de gemeenschapsraad komt het recht van initiatief toe aan de leden en in die hoedanigheid ook aan de leden van de executieve. De leden van de executieve zullen echter collegiaal optreden (zie verder). Het pact zegt niet of de koning (de regering) hier nog initiatiefrecht heeft, zoals hij het nu heeft in de cultuurraden (zie verder).

Wie voert de decreten uit ? Volgens het pact (blz. 31) worden de decreten betreffende de «culturaangelegenheden» voor uitvoering aan de gemeenschapsexecutieven toevertrouwd. Zijn die «culturaangelegenheden» enkel maar de culturele aangelegenheden die door de nationale wetgever worden bepaald, zodat de decreten inzake onderwijs, de nationale en internationale culturele samenwerking en het taalgebruik uitgevoerd worden door de koning (de nationale regering) die nu de uitvoerende macht is voor alle decreten van de cultuurraden ? In het Frans is het twee keer «matières culturelles», en bovendien is het zinloos te spreken over de decreten betreffende de cultuuraangelegenheden als het om alle decreten zou gaan. Of is het gewoon een onnauwkeurigheid zoals bij de passus over de financiering (32) ? Anders zouden de gemeenschapsraden twee uitvoerende instanties hebben, en nog steeds voor de uitvoering van sommige decreten (taalgebruik !) afhankelijk zijn van de paritaire (wat de ministers betreft) nationale regering, die eventueel geen politieke meer-

(32) In het pact (blz. 31) staat : «De culturele aangelegenheden zullen worden gefinancierd...» Uit de context blijkt toch dat de financiering voor alle materies ex art. 59bis geldt.

derheid heeft in een bepaalde cultuurraad. Kijk maar wat er gebeurd is met de uitvoering van het «septemberdecreet» van 19 juli 1973 (33).

Daarnaast kunnen de cultuurcommissies te Brussel en de subgewesten met uitvoeringstaken belast worden.

Decreten uitvoeren wil zeggen : allerlei concrete handelingen stellen en ook verordeningen met algemene draagwijdte uitvaardigen. Over het statuut van deze verordeningen wordt niets gezegd. Naar analogie met de K.B.'s mogen zij het bevoegdheidsdomein van de gemeenschappen niet te buiten gaan. Art. 107 G.W. is toepasselijk. De Raad van State is bevoegd om die verordeningen te vernietigen.

V DE EXECUTIEVE

Taak

De gemeenschapsexecutieve is vooreerst de tweede tak van de decreterende macht. Zij bekrachtigt de decreten. Op het nationaal niveau is de koning (de regering) ook lid van de wetgevende macht (art. 26 G.W.) en hij bekrachtigt de wetten (art. 69 G.W.).

Terwijl het recht van de koning om de bekrachtiging van de wetten te weigeren in onbruik is geraakt (34), wordt het hier in een nieuwe functie weer ingevoerd. De executieve kan een tweede lezing vragen. Wordt de tekst na tweede lezing aangenomen, dan is de executieve verplicht het decreet te bekrachtigen. Weigert ze, dan moet ze ontslag nemen (nr. 58). Het vragen van een tweede lezing is dus niet zo maar een middelje om fraaie decreten te bekomen. Het is tegelijk het sein waardoor de executieve als collegiaal orgaan te kennen geeft het met de raad niet eens te zijn, en een procedure om een latente breuk tussen de twee takken van de decreterende macht te bezweren. Als er een echte conflictsituatie is dan komt het vragen van een tweede lezing neer op het stellen van de vertrouwenskwestie over de decretale functie van de executieve : als jullie, raadsleden, de tekst niet naar onze zin veranderen, gaan wij er (automatisch) uit. De executieve kan in die situatie hetzelfde bereiken door amendementen in te dienen en daaraan de vertrouwenskwestie te binden. Maar in dit geval moeten de executieve zelf concrete voorstellen doen.

De executieve kondigt de decreten af en voert ze uit.

De vraag of het alle decreten betreft werd eerder al gesteld.

(33) Zie M. RUYSS, Taaldekreet in de vergeetput, *De Standaard*, 15 maart 1978, 1 ; J. COCQUEREAUX, *De vernederlandsing van het bedrijfsleven*, Antwerpen, 1977, inz. blz. 89 e.v.

(34) J. DE MEYER, *Staatsrecht*, blz. 172.

Samenstelling en besluitvorming.

De gemeenschapsexecutieve bestaat uit vier personen (35) verkozen uit en door de gemeenschapsraad, door vier afzonderlijke kiesverrichtingen. Een van de vier moet behoren tot de Brusselse gewestraad (nr. 48). Ook gemeente-, provincie- en agglomeratieraad kiezen hun «executieve» uit hun midden. Anderzijds worden de ministers door de koning benoemd en ontslagen (art. 65 G.W.) en zij hoeven geen lid van het parlement te zijn. Er wordt niet bepaald dat de verkiezing van de leden van het gemeenschapsexecutief wordt bekrachtigd door de koning, noch dat in diens handen een eed moet worden afgelegd.

De kandidaturen moeten onderschreven worden door een tiende van het aantal leden en elk lid van de raad mag slechts één kandidatuurstelling ondertekenen voor elk van de vier mandaten (nr. 49). Dat betekent dat in de Nederlandse gemeenschapsraad, volgens de huidige verhoudingen, enkel binnen de CVP en de BSP rivalen naar dezelfde post kunnen dingen (36). Wordt de kandidaat die de meeste stemmen haalt verkozen, dan heeft de grootste partij alle mandaten. Tenzij die de absolute meerderheid heeft (en die heeft de CVP nu op 5 zetels na), hebben de leden van de executieve geen meerderheid achter zich. Voor een «meerderheidsexecutieve» moet er dus een coalitie gevormd worden, en in de huidige omstandigheden heeft de CVP, de KPB buiten beschouwing gelaten, aan één partner genoeg. Die partij kan dan vrij kiezen, want zij heeft zeker een zetel in de Brusselse gewestraad. Of anders moeten de drie andere partijen een coalitie sluiten, wat kan in de mate dat een van hen een zetel heeft in de Brusselse gewestraad én dat de titularis ervan in de Nederlandse gemeenschapsraad zetelt. In de Franse gemeenschapsraad bestaan dezelfde verhoudingen ten voordele van de PSB.

Het executief is dus de emanatie van de meerderheid in de raad. Sommigen zullen van mening zijn dat in de geest van de cultuurpactwet van 16 juli 1973 een evenredige vertegenwoordiging van de fracties beter ware geweest.

Men moet dit in verband zien met het *consensusbeginsel* in de executieve. «De executieve beslist niet bij eenparigheid van stemmen, noch bij meer-

(35) In de Egmontversie waren het er maar twee. Volgens R.W.-voorzitter Gendebien werden het er op aanvraag van de PSC vier, opdat die partij er zeker van zou zijn in de executieve van de Franse gemeenschapsraad vertegenwoordigd te zijn. *Parl. Hand., Kamer*, nr. 48, 1311.

(36) Zetelverdeling in de Nederlandse taalgroep van de kamer na de verkiezingen van 17 april 1977 :

CVP 56 zetels
BSP 27 zetels
VU 20 zetels
PVV 17 zetels
KPB 1 zetel

derheid van stemmen. Zij beslist met toepassing van het beginsel van de consensus, zoals gebruikelijk in de nationale regering : kan een lid zich niet akkoord verklaren dan leidt dit niet tot het blokkeren van de beslissingen, maar wel tot het ontslag van dit lid indien het oordeelt dat het zich niet kan solidariseren met de beslissing. Een voorafgaand ontslag verhindert elke beslissing van de executieve» (nr. 54).

Om een consensus te bereiken moet een voorstel van beslissing zolang gekneet worden tot elk lid van de executieve bereid is om de verantwoordelijkheid voor het resultaat, de beslissing, te dragen, ook al kan hij niet helemaal met dat resultaat akkoord gaan. Consensus veronderstelt dus niet dat elk met de beslissing instemt omdat zij precies aan zijn wensen zou beantwoorden. Men laat alleen de discordantie tussen eigen wens en de beslissing niet opwegen tegen de gevolgen van een nee-stem.

Het consensusbeginsel is eigenlijk een meerderheidsbeginsel met drastischer gevolgen. Als drie leden van de executieve het over een bepaald voorstel eens zijn, is er een meerderheid gevormd. Als die drie ondanks de pleidooien van het vierde lid niet meer op hun standpunt willen terugkomen, dan kan het vierde lid drie houdingen aannemen :

1. «Ik zal maar toegeven, anders geraak ik hier mijn post kwijt». Voor het publiek zal hij de beslissing van de meerderheid ook als de zijne voorstellen en er de politieke gevolgen van nemen. Dat is consensus.
2. «Ik wil niet dat een executieve waarvan ik lid ben zulke beslissing neemt. Als zij niet willen toegeven, dan ga ik eruit !» Dit ontslag verhindert elke beslissing van de executieve.
3. «Voor mij is en blijft het nee. Ik neem geen ontslag, ik stem tegen en iedereen zal het weten !»

De drie anderen houden voet bij stuk en nemen de beslissing (zij wordt immers niet verhinderd door een voorafgaand ontslag). Het vierde lid is pas door het feit van de beslissing van rechtswege ontslagnemend. M.a.w., de drie anderen hebben de «stijfkop» gewipt.

Bij het gewone meerderheidsbeginsel mag de minderheid blijven en aan een volgende stemming meedoen. Als het consensusbeginsel heerst, schakelt de meerderheid een vastberaden minderheid uit ook voor de volgende beslissingen, en dat terwijl de actuele beslissing toch tot stand komt.

Een consensus kan uiteraard moeilijker worden bereikt als alle fracties in de executieve vertegenwoordigd zijn. Gebeurt die vertegenwoordiging evenredig, dan moet de executieve uiteraard meer dan vier leden tellen, vermits in beide gemeenschapsraden vijf fracties aanwezig zijn (als men de Franstalige liberalen en ook het FDF — RW als één fractie beschouwt). Omgekeerd is het consensusbeginsel een middel om een heterogene coalitie bijeen te houden, maar dan alleen in de mate dat de leden minder bereid zijn om uit de boot te stappen. Een regeringscrisis kan leiden tot een parlamentsontbinding en nieuwe verkiezingen. De gemeenschapsraad kan niet ontbonden worden : als een lid van de executieve uit de boot stapt,

ontstaat er veel minder politieke deining. Hij zal het dan misschien ook vlugger doen.

Het consensusbeginsel is misschien wel politiek efficiënt (het is hét middel voor compromisvorming) maar het is in de organisatie van de gemeenschappen geen gelukkige oplossing. Het wijst op onverdraagzaamheid, op een verkeerd begrepen democratie : de minderheid wordt geminoriseerd. Dat zal wel blijken als het om beslissingen inzake «ideologische» materies gaat.

De verhouding executieve-raad

De leden van de executieve kunnen zowel afzonderlijk als samen vallen. Zij verdwijnen afzonderlijk door ontslag, door gedwongen ontslag bij volgehouden meningsverschil (consensusbeginsel) en door gedwongen vervanging na een individuele motie van wantrouwen. De hele ploeg verdwijnt door collectief aftreden, door gedwongen ontslag als zij weigert een decreet na tweede lezing te bekrachtigen en door gedwongen vervanging na een collectieve motie van wantrouwen.

Een belangrijke waarborg voor de continuïteit van de uitvoerende macht is dat de raad een nieuwe executieve moet klaar hebben voor zijn motie van wantrouwen ontvankelijk is (nr. 58bis). Wordt de motie aangenomen dan is de executieve van rechtswege ontslagnemend en is de voorgestelde vervangende executieve of het voorgestelde vervangend lid verkozen. Loutere obstructie door een wisselmeerderheid brengt de executieve niet ten val : de wisselmeerderheid moet eerst blijken uit de vervangende ploeg voor zij zich kan uiten tegen de executieve waartegen de motie van wantrouwen wordt ugebracht. Er kan dus een wisselmeerderheid ontstaan die wel tegen de actuele executieve is, maar het niet eens kan worden over een andere. In dit geval blijft de executieve als feitelijke «minderheidsexecutieve» voortbestaan.

Deze nieuwigheid is te vergelijken met art. 67 van de Duitse grondwet : de bondskanselier kan pas uit het zadel gelicht worden als de bondsdag er al een nieuwe bij de hand heeft.

Het klaar hebben van vervangers moet een tegengewicht zijn voor de onmogelijkheid voor een in de minderheid gestelde executieve de raad te ontbinden, en een beroep te doen op een kiezerskorps om de vertrouwensrelatie tussen de executieve en de meerderheid in de raad te herstellen.

De raad kan de executieve of een lid ervan vragen voor de raad te verschijnen. Elk lid spreekt namens de hele executieve. Maar de leden zijn ook individueel verantwoordelijk (nr. 55-56 ; cf. nr. 58bis).

De nrs. 60, 61 en 62 organiseren een samenwerkingsverband tussen gemeenschaps- en gewestexecutieven.

Een lid van de Nederlandse/Franse gemeenschapsexecutieve is van rechtswege raadgevend lid bij de Vlaamse/Waalse gewestexecutieve.

Het lid van de Nederlandse gemeenschapsexecutieve dat behoort tot de Brusselse gewestraad en het lid van de Franse gemeenschapsraad dat behoort tot de Brusselse gewestraad zijn verbonden aan de Brusselse gewestexecutieve. Het zijn deze twee (de Nederlandstalige en de Franstalige Brusselaar) die beslissen over het beroep van de gemeenschapscommissies van de zes faciliteitengemeenten (blz. 35) en de beslissing van de Brusselse gewestexecutieve (zij beslissen hier dus niet mee !) over het beroep van de gemeenschapscommissies van de 19 gemeenten van Brussel moeten uitvoeren (nr. 75).

Een van de twee bovenstaande leden van elke gemeenschapsexecutieve moet tot voorzitter van zijn executieve gekozen zijn.

De twee overige leden van elke gemeenschapsexecutieve kunnen op de vergadering van de executieve van hun gewestraad uitgenodigd worden. In dat geval hebben zij ook raadgevende stem.

Uit het voorgaande kan men afleiden dat een raadslid niet tegelijkertijd tot de executieven van gewestraad en gemeenschapsraad kan behoren. Tot een Vlaamse en een Waalse regering is het dus niet gekomen. Maar het is wel te hopen dat het overleg leidt tot eenheid van beleid.

Administratie

Als men de unitaire bevoegdheden ook qua uitvoerende macht uiteenrafelt, moet men de overeenstemmende departementen eveneens splitsen, wat even moeilijk is. Alle diensten belast met aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen (zullen) behoren worden gesplitst : cultuur, onderwijs (dat is nu al grotendeels het geval), volksgezondheid, sociale voorzorg en gezin,... en nog andere, want in België zijn er steeds een half dozijn departementen bij hetzelfde probleem betrokken. Vermits de gemeenschappen slechts toegewezen bevoegdheden hebben, zal er een stuk nationale administratie overblijven voor de residuaire bevoegdheden in de socio-culturele sector. B.v. voor de tweetalige instellingen te Brussel — of wordt hier een administratie opgezet door de senaat en samen beheerd door beide gemeenschappen (cf. nr. 43, a) ? Bovendien kunnen gewest- en gemeenschapsexecutieve hun diensten verenigen : dit laat een doeltreffende en goedkopere administratieve organisatie toe.

VI DE VERHOUDING GEMEENSCHAPPEN — NATIONALE REGERING

Omdat de koning (de regering) nu de tweede tak van de decreterende macht is en ook de decreten uitvoert, bestaan er heel wat banden tussen de cultuurraden en de regering (zie o.m. art. 59bis, par. 5 G.W. ; art. 7 van de

wet van 3 juli 1971 ; art. 6, 13, 17, 19 van de wet van 21 juli 1971).

Hoe wordt dat alles in het Egmont-België ?

De koning (de regering) is niet meer de tweede tak van de decreterende macht. Hij bekrachtigt evenmin nog de decreten en kondigt ze niet meer af (nr. 11).

De koning (de regering) zal de decreten ook niet meer uitvoeren. Over de vraag of dat voor alle decreten geldt, hadden we het al.

De ministers zijn niet verantwoordelijk voor de gemeenschapsraden (cf. art. 13 van de wet van 21 juli 1971).

Kan de koning (de regering) nog het initiatief tot een decreet nemen ? Het pact zegt er niets over. Volgens mij kan hij het niet meer. Hij zit nu «op een ander niveau». Ook «initiatieven» kunnen een element van bevoegding zijn.

Een lastig punt in dit verband is de begroting van de gemeenschapsraad.

De bevoegdheden van staat en gemeenschappen zijn niet scherp gescheiden en zelfs gelijklopend : de decreten zijn niet op iedereen toepasbaar. De overeenstemmende administraties (cf. de hybridische structuur van Nationale Opvoeding) zitten verstrengeld en de begrotingen dragen daar de sporen van. Coördinatie is geboden. Maar hoe gaat dat gebeuren ? M.i. zal de regering geen begroting meer kunnen indienen die de gemeenschapsraden bij decreet moeten goedkeuren. De executieve zal de begroting moeten opstellen. Of zal zij samen met de regering de begroting opstellen, waarna elk met zijn begroting naar zijn legislatief orgaan gaat ?

Ook inzake internationale culturele betrekkingen is er overleg geboden. Dit probleem werd al aangesneden.

Het is onmogelijk alles te regelen en zij die aan de nieuwe staat timmeren zullen dat niet eens nodig vinden. De politiek is evenmin als elke andere werkelijkheid volledig in rechtsregels te vatten. De politieke gewoonten slingeren zich als een weelderige plant in grillige kronkels over het juridisch raamwerk, en vullen de gaten op.

VII DE IDEOLOGISCHE ALARMBEL

«Anders dan politieke minderheden, kunnen ideologische en filosofische minderheden bestendig zijn. Deze minderheden in een bestendige oppositietoestand opsluiten, zou niet democratisch zijn» (37).

Weliswaar geen compliment voor die meerderheid, maar zowel in Vlaanderen als in Wallonië wordt de ideologische meerderheid nu eenmaal «gevreesd». Het pact neemt de bestaande regelingen over. «De thans

(37) H. VANIMPE, De werking van de cultuurraden : naar een nieuwe vorm van parlementarisme ? *T.B.P.*, 1972, 381.

bestaande procedure tot bescherming van de ideologische en filosofische minderheden die in de cultuurraden kan worden toegepast, zal ook in de gemeenschapsraden mogelijk zijn». (nr. 40)

Hiermee wordt niet de cultuurpactwet van 16 juli 1973 bedoeld, maar wel art. 4 tot 6 van de wet van 3 juli 1971, die ook de taalgroepen regelt. Het enige verschil met nu is dat alleen de senaat over de gegrondheid van een alarmmotie oordeelt i.p.v. beide kamers. In dezen beslist de senaat met gewone meerderheid : het alarm heeft natuurlijk enkel zin als er een beroep kan gedaan worden op het overwicht van de geloofsbroeders in het andere taalkamp.

VIII EN DAN IS ER NOG DE RAAD VAN DE DUITSE GE- MEENSCHAP

Die mogen we niet vergeten, dus gauw drie nummertjes Stuyvenbergtekst erbij... (nr. 78-80).

De raad van de Duitse gemeenschap, waarvan de huidige samenstelling, bevoegdheid en werking geregeld zijn door de wet van 10 juli 1973, krijgt dezelfde bevoegdheden als de twee gemeenschapsraden, met uitzondering van het gebruik der talen, dus met uitzondering van juist het wezenlijke van de Duitse gemeenschap in dit land. De materies die nu tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren en die binnen het domein van de gemeenschapsraden vallen (zoals b.v. amateursport, monumenten en landschappen) kunnen voortaan eigenmachtig geregeld worden.

In plaats van adviezen en reglementaire besluiten uitgevoerd door de regering, komen er echte decreten die worden uitgevoerd door het executief bureau van het subgewest dat met hele Duitse taalgebied samenvalt. De decreten worden dus uitgevoerd door de executieve van een andere instelling, die niet eens normatieve bevoegdheid heeft. De leden van die executieve zijn niet verantwoordelijk voor de Duitse raad. Anderzijds zit de voorzitter van de raad, toch traditioneel een verzoenende figuur, in dat executief bureau. Een eigenaardige oplossing, die weliswaar in eigenaardigheid niet veel verschilt van de vorige waarin de regering uitvoerende macht was. Maar er is wel op instellingen gespaard.

Toch hoeft men er niet zo zwaar aan te tillen : nu wordt «alles» toch geregeld door Duitstaligen onder mekaar, in plaats vanuit Brussel. En de politici van een gemeenschap van 60.000 mensen kennen mekaar allemaal. Werd aan de wensen van de Duitstaligen tegemoetgekomen ? Naar hun zeggen zeker niet (38). Zo vroeg senator Evers dat drie leden van de Duitse

(38) Zie de verklaringen van SCHYNS (*Parl. Hand., Kamer*, nr. 47, 1289) en EVERS (*Parl. Hand., Senaat*, nr. 39, 1078-1080).

raad in de Waalse gewestraad en de senaat zouden zitten — maar dan zonder deel uit te maken van de Franse gemeenschapsraad —, een gewaarborgde vertegenwoordiging van de Duitstaligen in de Waalse gewestexecutieve en in het parlement en een afzonderlijk kiesarrondissement (39).

De raad van de Duitse gemeenschap is geen volwaardige gemeenschapsraad. Hij is anders samengesteld, heeft geen eigen executieve dat de tweede tak van de decreterende macht is, enkel een toegewezen executieve met alleen een uitvoerende opdracht. De raad heeft geen bevoegdheid inzake taalgebruik en is geen element van de piramide gewesten, gemeenschappen, senaat. (Er is geen Duits gewest). Nationaal zitten de Duitstalige parlementsleden nog in de Franse taalgroep en in de Franse gemeenschapsraad. In de senaat hebben zij «uiteraard» geen eigen stem : zij zouden op de wip zitten.

Wat is men als cultuurgemeenschap als men over het taalgebruik niet mag beslissen ? Zal de Duitse «cultuur» kunnen overleven als zijn sociaal-economisch substraat beheerd wordt door de Waalse gewestraad ? En de verdeelsleutel voor het cultuurbudget valt wel nadelig uit voor een kleine groep (0,65 % van de bevolking) op een klein gebied. Geldt hier het argument van de vaste kost dan niet ?

* * *

Blijft dan nog de enige belangrijke vraag : worden wij van dit alles beter ? Zal de tweede versie van de culturele autonomie ervoor zorgen dat het in België en in Vlaanderen, en waarom ook niet in Brussel, beter leven wordt ?

Men moet wel een erg naïeve burger wezen om dit uit een politiek akkoord als het gemeenschapsact te willen afleiden. Het pact is maar een plan, zoals een plan voor een huis. Zelfs als het plan goed zou zijn, weet men pas of het huis deugt als men er een tijdje woont.

Zo werd ook de culturele autonomie op de onderhandelingstafel hertekend. De wijzigingen openen nieuwe mogelijkheden en sluiten andere uit. Het resultaat laat zich nu slechts gissen ; het hangt af van ieders inzet. Maar die inzet kan niet de uitgesloten mogelijkheden verwezenlijken. Daarom zal de een zeggen : het pact schept nieuwe mogelijkheden, vooruit dan ! En de andere : het pact laat niet toe de culturele autonomie zoals ik ze zie, te bereiken.

Daarom ook alleen maar een bescheiden lijstje van veranderingen die nieuwe mogelijkheden scheppen, en van beperkingen die verdere mogelijkheden uitsluiten.

De gemeenschapsraden zijn niet meer het in andere groepjes gaan samenzitten van volksvertegenwoordigers en senatoren, integendeel : zij stellen zelf een nationale kamer, de senaat, samen. De beweging is omgekeerd.

(39) *Parl. Hand., Senaat*, 1080.

Misschien zal dan ook het gemeenschapsmandaat gewichtiger zijn voor de regionaal gekozene dan nu voor de nationaal gekozene.

De bevoegdheden werden uitgebreid met de zogenaamde persoonsgebonden materies. Het nieuwe werkterrein is belangrijk, maar slechts een perceeltje van wat culturele autonomie zou kunnen zijn. Maar wellicht verdient een volk waar ideologische tegenstellingen tot vijandschap leiden, niet beter.

Er zijn impliciete bevoegdheden, die de decreten moeten af maken.

De gemeenschappen krijgen een eigen uitvoerende macht zodat volksvreemden niet meer kunnen verknoeien wat de gemeenschappen dierbaar is. Maar ook binnen de gemeenschappen zelf zijn er knoeiers.

Wellicht komt er ook wat meer armslag voor de besteding van de cultuurkredieten. Maar dan enkel binnen de perken van de dotaties. De gemeenschappen zijn zo autonoom als een geit aan een paal in de wei. De wei is groot, maar de geit kan niet verder dan de koord lang is.

En de Vlaamse gemeenschap heeft zich laten voorschrijven hoe zij de Franstaligen die bij haar in de randgemeenten wonen, moet onthalen. Zij mag niet eens een hoffelijke gastvrouw zijn, neen, zij moet haar huis voor de «gasten» ontruimen.

Culturele autonomie, waarvan anderen de grenzen bepalen, is geen autonomie.