

## DE ZESDE STAATSHERVORMING (EERSTE FASE)



DE ZESDE STAATSHERVORMING  
(EERSTE FASE)

Het BHV-akkoord  
of de ultieme vergrendeling

Hendrik VUYE en Guy CLÉMER

De zesde staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme  
vergroening  
Hendrik Vuye en Guy Clémer

© 2013 Intersentia  
Antwerpen – Cambridge  
[www.intersentia.be](http://www.intersentia.be)

Coverfoto © Lukas – Art in Flanders vzw ([www.lukasweb.be](http://www.lukasweb.be))

ISBN 978-94-000-0394-1  
D/2013/7849/31  
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

*“De kloof tussen burger en politiek wordt steeds groter.*

*...*

*Die splitsing van Halle-Vilvoorde bijvoorbeeld.*

*Het heeft veertig jaar geduurd eer men dat opgelost heeft.*

*Als de politici die het voor het zeggen hadden dicht bij de mensen hadden gestaan,  
als ze hadden gehoord wat hier in de rand aan de hand was,  
hadden ze dat nooit zo ver laten komen”*

Stefaan PLATTEAU, Burgemeester van Dilbeek 1989-1992 en 1995-2012,

in *Meneer de Burgemeester.*

*Verhalen van de burgemeester als burgervader (1964-2012)*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> P. VANDEKERCKHOVE, *Meneer de Burgemeester. Verhalen van de burgemeester als burgervader (1964-2012)*, Antwerpen, Manteau, 2012, 308.



# INHOUD

|  |     |
|--|-----|
| <i>Vooraf: BHV is gesplitst, maar misschien ook niet</i> .....                       | 11  |
| <b>I. Van Vollezele tot Vlinderregering: 541 dagen</b> .....                         | 15  |
| A. Wat voorafging. ....  | 15  |
| B. De langste formatie ooit: opdrachthouders, hun opdrachten, hun nota's .....       | 17  |
| C. Een terugblik .....   | 25  |
| <b>II. Herziening van artikel 195 Grondwet</b> .....                                 | 29  |
| A. Wat voorafging. ....  | 29  |
| B. De herziening van artikel 195 Grondwet .....                                      | 31  |
| C. Proeve tot evaluatie .....  | 53  |
| <b>III. De kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde</b> .....                               | 63  |
| A. Wat voorafging. ....  | 63  |
| B. De uitvoering van het institutioneel akkoord: voorstellen van de 8 partijen ..... | 77  |
| 1. Vergrendeling in Grondwet en bijzondere wet .....                                 | 77  |
| 2. Splitsing kieskring BHV voor de Kamer .....                                       | 85  |
| 3. Splitsing kieskring BHV voor het Europees Parlement .....                         | 89  |
| C. Proeve tot evaluatie .....  | 90  |
| <b>IV. Het gerechtelijk arrondissement Brussel</b> .....                             | 97  |
| A. Wat voorafging. ....  | 97  |
| B. De uitvoering van het Institutioneel akkoord: voorstellen van de 8 partijen ..... | 104 |
| 1. Vergrendeling in Grondwet en bijzondere wet .....                                 | 104 |
| 2. Parket .....  | 110 |
| 3. Zetel .....   | 118 |
| 4. Taalwetgeving in gerechtszaken .....  | 124 |
| 5. Parlementaire debatten en inwerkingtreding .....                                  | 129 |
| C. Proeve tot evaluatie .....  | 131 |
| <b>V. Zes randgemeenten en hun burgemeesters</b> .....                               | 143 |
| A. Wat voorafging. ....  | 143 |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| B.           | Wat werd er gerealiseerd? .....   | 154        |
| 1.           | Vergrendeling in Grondwet en bijzondere wet .....   | 154        |
| 2.           | Aanwijzingsprocedure burgemeesters randgemeenten .....  | 155        |
| 3.           | Algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak<br>van de Raad van State. ....           | 159        |
| 4.           | Standstill .....  | 165        |
| C.           | Proeve tot evaluatie. ....  | 169        |
| <b>VI.</b>   | <b>Politieke vernieuwing</b> .....  | <b>181</b> |
| A.           | Wat voorafging. ....  | 181        |
| B.           | Wat werd er gerealiseerd? .....   | 193        |
| 1.           | Verbod op dubbele kandidatuur bij gelijktijdige verkiezingen .                                    | 195        |
| 2.           | Verplichting om het laatst verkozen mandaat op te nemen. ....                                     | 199        |
| 3.           | Verbod om tegelijk effectief kandidaat en opvolger te zijn. ....                                  | 204        |
| C.           | Proeve tot evaluatie. ....  | 205        |
| <b>VII.</b>  | <b>De uitbreiding van de constitutionele autonomie</b> .....                                      | <b>209</b> |
| A.           | Wat voorafging. ....  | 209        |
| B.           | Wat werd er gerealiseerd? .....   | 214        |
| C.           | Proeve tot evaluatie. ....  | 221        |
| <b>VIII.</b> | <b>Stemrecht van de Belgen in het buitenland</b> .....  | <b>227</b> |
| A.           | Wat voorafging. ....  | 227        |
| B.           | Wat werd er gerealiseerd? .....   | 229        |
| C.           | Proeve tot evaluatie. ....  | 233        |
| <b>IX.</b>   | <b>De hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel</b> .....   | <b>239</b> |
| A.           | Wat voorafging. ....  | 239        |
| B.           | Wat werd er gerealiseerd? .....   | 243        |
| C.           | Proeve tot evaluatie. ....  | 249        |
| <b>X.</b>    | <b>De herfinanciering van de Brusselse instellingen</b> .....                                     | <b>257</b> |
| A.           | Vooraf. ....  | 257        |
| B.           | De voorstellen van herfinanciering van Brussel in de periode<br>8 juli 2010 tot 15 mei 2011 ..... | 259        |
| 1.           | Van preformateur Di Rupo tot onderhandelaar Beke .....  | 259        |
| 2.           | De voorstellen van preformateur Di Rupo en verduidelijker<br>De Wever .....                       | 259        |
| 3.           | De voorstellen van bemiddelaar Vande Lanotte. ....  | 263        |
| a.           | De eerste voorstellen. ....   | 263        |
| b.           | De definitieve voorstellen .....  | 265        |
| 4.           | Het intermezzo van informateur Reynders .....   | 266        |



|      |  |     |
|------|--|-----|
| 5.   | De voorstellen van onderhandelaar Beke .....   | 267 |
| a.   | 250 miljoen voor de ‘zuivere’ splitsing van BHV .....  | 267 |
| b.   | De compensatie voor pendelaars en internationale ambtenaren .....  | 268 |
| c.   | Het globaal beeld .....  | 269 |
| C.   | De voorstellen van herfinanciering van Brussel in de formatieperiode, het regeerakkoord en zoals goedgekeurd door het Parlement (mei 2011 – juli 2012) ..... | 271 |
| 1.   | De basisnota van formateur Di Rupo .....   | 271 |
| 2.   | Het Vlinderakkoord en het regeerakkoord-Di Rupo .....  | 274 |
| a.   | Verantwoording en basisprincipes betreffende de herfinanciering van Brussel .....  | 274 |
| b.   | Het eerste deel: de geaffecteerde dotaties en de dodehandcompensatie .....   | 275 |
| c.   | Het tweede deel: compensatie voor mensen die in Brussel werken .....   | 276 |
| d.   | Het derde en vierde deel: Belirisfonds en bijzondere financieringswet .....  | 277 |
| e.   | Een globaal beeld .....  | 277 |
| 3.   | De “correcte financiering” van de Brusselse instellingen .....   | 278 |
| a.   | Eerste deel van de herfinanciering van Brussel (geaffecteerd deel + dode hand) .....   | 279 |
| a.1. | De dodehandcompensatie .....   | 279 |
| a.2. | De mobiliteitsdotatie .....  | 280 |
| a.3. | De veiligheidsdotatie .....  | 281 |
| a.4. | De bijkomende financiering van de gemeenschapscommissies .....   | 283 |
| a.5. | De financiering van de taalpremies .....   | 283 |
| b.   | Tweede, derde en vierde deel van de herfinanciering van Brussel .....  | 285 |
| b.1. | De pendelcorrectie .....   | 286 |
| b.2. | De compensatie voor de internationale ambtenaren .....   | 286 |
| b.3. | De consolidatie van het Belirisfonds Deel I .....  | 286 |
| b.4. | De nieuwe financiering van gewesten en gemeenschappen .....  | 287 |
| D.   | De herfinanciering van de Brusselse instellingen: een vergelijkend onderzoek van de diverse voorstellen .....  | 289 |
| 1.   | Specifieke herfinanciering van Brussel .....   | 289 |
| 2.   | Totale financiering van het BHG bij de onderhandelaars .....   | 291 |
| 3.   | Enkele conclusies .....  | 292 |
| E.   | Proeve tot evaluatie .....   | 293 |
| 1.   | Bestemming .....   | 293 |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 2. | De 0,1%-norm. ....  | 296 |
| a. | Hoe wordt de 0,1%-norm berekend? .....  | 297 |
| b. | Hoe robuust is de 0,1%-norm als maximum? .....                                | 298 |
| 3. | Financiering van het BHG: royaal .....  | 299 |
| 4. | Herfinanciering van het BHG: responsabiliserend? .....                        | 299 |
|    | <i>Post scriptum: "Waar blijft het gejubel van het verheugde volk?"</i> ..... | 301 |

## VOORAF: BHV IS GESPLITST, MAAR MISSCHIEN OOK NIET

“Intussen hebben de staatshervormingen België tot een ‘politiek labyrint’ gemaakt, waarin niet ingewijden al snel verloren lopen en elke hoop er iets van te begrijpen verliezen. Naast de klassieke politieke tegenstellingen tussen Vlaanderen en Franstalig België dreigt ook de onbestuurbaarheid van het land. De splitsing van de politieke partijen in de jaren zeventig en de staatshervormingen maken van België een land met twee parallelle democratieën en van de Belgische federale politiek een permanente diplomatieke onderhandeling tussen twee (of zelfs drie) verschillende ‘landen’”  
*Een geschiedenis van België (2012)<sup>1</sup>*

Is BHV gesplitst? Beantwoordt deze splitsing aan het beoogde doel? Of gaat het om een schijnoplossing, een schijnsplitsing die velen zand in de ogen gooit, maar die geen aarde aan de dijk brengt? Is de remedie – de vele compensaties – niet erger dan de kwaal? Het zijn vragen die in dit boek aan bod komen.

Niemand krijgt alvast vlinders in de buik van het Vlinderakkoord. Het valt op dat de verwachtingspatronen van Franstaligen en Vlamingen opnieuw radicaal verschillend zijn. Het Vlinderakkoord is tegelijk “*un accord mémorable, gigantesque*” en geen “Copernicaanse wending”.

Het lijkt er zelfs op dat er twee versies bestaan van het Vlinderakkoord: een Nederlandstalige en een Franstalige. De hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel is volgens de Franstalige versie een “*désenclavement de Bruxelles*”, volgens de Nederlandstalige is het een “lege doos”. Het gerechtelijk arrondissement BHV werd ‘gesplitst’ volgens de Nederlandstalige versie, maar volgens de Franstalige tekst is er slechts sprake van “*une réforme*”. De financiering van Brussel is een “correcte financiering”, maar tegelijk “*un juste financement*”. De splitsing van de kieskring BHV gaat gepaard met een nieuw artikel 63, § 4 Grondwet, dat stelt dat de bijzondere wet voorziet in “bijzondere modaliteiten”, teneinde “de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren”. Wanneer men evenwel aan de staatssecretarissen voor staatshervorming vraagt welke nu die bijzondere modaliteiten zijn die de

---

<sup>1</sup> G. DENECKERE, T. DE PAEPE EN B. DE WEVER, *Een geschiedenis van België*, Gent, Academia Press, 2012, 226.

Nederlandstalige belangen vrijwaren, dan kunnen ze niet antwoorden. Normaal, er zijn er ook geen. Voortaan staan er dus zelfs leugens ingeschreven in de Belgische Grondwet.

De zesde staatshervorming is het kind van een traditie. Maar wat voor een traditie. Het Vlinderakkoord doet denken aan de woorden van gewezen eerste minister Leo Tindemans: “In België komen staatshervormingen meestal tot stand op grond van chantage, aftroggelarij en politieke koopjes”.<sup>2</sup> Dezelfde Leo Tindemans schreef ook dat staatshervormingen altijd iets anders worden dan datgene wat men voor ogen had.<sup>3</sup>

Zo is het al te vaak geweest in het Belgische staatsrecht. In België lijkt staatsrecht op de allegorie van de grot van Plato.<sup>4</sup> De realiteit wordt er opgedeeld in twee domeinen. Wat men ziet, is niet wat is en wat is, ziet men niet, althans niet op het eerste gezicht. Wat men leest in de media zijn vaak – zelfs welhaast altijd – slechts schaduwen en echo’s van de staatshervorming die in het *Belgisch Staatsblad*<sup>5</sup> werd gepubliceerd.

En nochtans, het is echt niet zo moeilijk om buiten de grot te treden. Het vergt wel een inspanning. Het vergt ook wat durf. Maar het is echt niet moeilijk om te voorspellen wat de gevolgen zullen zijn van het Vlinderakkoord. Het volstaat om de grot te verlaten en het volle daglicht te aanschouwen.



Dit boek behandelt de eerste fase van de zesde staatshervorming. Dit zijn alle hervormingen tot nu toe gepubliceerd in het *Staatsblad*.<sup>6</sup> Het gaat om het BHV-akkoord en de compensaties. Ook de overgangsbepaling bij artikel 195 Grondwet – de zogenaamde “eerste steen van deze hervorming” – komt aan bod.<sup>7</sup>

De hoofdstukken zijn volgens eenzelfde stramien opgebouwd. Eerst wordt de problematiek geschetst en bekeken wat er concreet in alle nota’s stond. Vervolgens wordt geanalyseerd wat werd verwezenlijkt. Ten slotte komt er een proeve tot evaluatie, waarbij de auteurs nagaan wat de gevolgen zullen zijn van het Vlinderakkoord.

Een staatshervorming is immers niet alleen een technische operatie waarbij er wat aan de institutionele knopjes wordt gedraaid. Een staatshervorming is in essentie een politieke daad. Net als dit het geval was met de voorgaande

<sup>2</sup> L. TINDEMANS, *De memoires. Gedreven door een overtuiging*, Tiel, Lannoo, 2002, 117.

<sup>3</sup> L. TINDEMANS, *Een politiek testament. Mijn plaats in de tijd. Dagboek van een minister*, Tiel, Lannoo, 2009, 204.

<sup>4</sup> PLATO, *De Staat*, VII, 514 e.v.

<sup>5</sup> BS 22 augustus 2012, 49.245 e.v.

<sup>6</sup> BS 22 augustus 2012, 49.245 e.v.

<sup>7</sup> BS 6 april 2012, 22.095 e.v.

staats hervormingen, zal de zesde staats hervorming een invloed hebben op het samenleven binnen de federatie België. De zesde staats hervorming zal de federatie ook in een bepaalde richting sturen. Daarom beogen de auteurs om deze staats hervorming dubbel te bekijken. Enerzijds als een technische operatie: juridisch-technisch voor wat de institutionele aspecten betreft en economisch-technisch voor wat de financiële aspecten betreft. Anderzijds als een politieke beslissing, waarvan de auteurs trachten de maatschappelijke gevolgen in te schatten. Dit laatste aspect mag men niet achterwege laten of verbergen achter een louter technische kijk. Dit zou al te naïef zijn, want dit is net de harde kern van wat een staats hervorming eigenlijk is en beoogt.

Dit boek kan dus op drie manieren gelezen worden. Het bevat een verslag van de vele nota's en voorstellen die de onderhandelaars gedurende 541 dagen hebben geproduceerd. Het bespreekt ook wat er concreet werd gerealiseerd. Ten slotte is er de proeve tot evaluatie.

Hendrik VUYE tekent voor de institutionele hoofdstukken (I-IX). Guy CLÉMER schreef het hoofdstuk over de herfinanciering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (X).

Beide auteurs schrijven in eigen naam en binden niet de organisaties of instellingen waartoe ze behoren.

