

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Brussel en zijn betwiste Vlaamse rand

In de aanloop naar de Belgische federale verkiezingen van 10 juni 2007 beheersten twee zaken van hoog constitutioneel gehalte de verkiezingsstrijd. In de eerste plaats de almaar toenemende aandrang uit Vlaanderen om het proces van federalisering verder door te trekken. In de tweede plaats de problematiek die al geruime tijd op de politieke agenda staat, maar de laatste jaren tot een bijzonder politiek strijdpunt tussen Vlamingen en Franstaligen is uitgegroeid, die van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, meestal aangeduid als BHV. Hoe kon het ingewikkelde taalregime van deze streek zo'n explosief probleem worden en welke oplossingen werden er tot nu voor aangedragen?

door *Leo Klinkers*

Leidt een bestuurskundig adviesbureau voor het maken van uitvoerbaar overheidsbeleid en handhaafbare regels

DE INSTELLING VAN EEN TAALGREN S

Tot de jaren zeventig van de negentiende eeuw gold de fictie dat België in principe eentalig Frans sprak. Ook al spraken Vlamingen Vlaams, in de communicatie tussen overheden en burgers was Frans de voertaal. Dat veranderde geleidelijk vanaf 1878. Er werd een taalgrens ingesteld. Vlamingen kregen — alleen in Vlaanderen — het recht om zich ook in het Nederlands tot overheden te richten. De lijst van Nederlandstalige gemeenten, opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken, doorbrak voor het eerst formeel de Franstalige communicatie met overheden. Echter, die taalgrens kende geen vaste geografische lijn. Telkens, na tienjaarlijkse volkstellingen, kon het gebeuren dat kwantitatieve migratie van enige omvang door



Halle ligt aan de zuidwestrand, Vilvoorde aan de noordostrand van Brussel. Samen liggen ze in het hart van de provincie Vlaams-Brabant, van oudsher een geheel Nederlandstalige provincie.

Franstaligen naar Nederlandstalig gebied, en vice versa, leidde tot aanpassing van de taalgrens. Zij was niet stabiel.

Na de Eerste Wereldoorlog emancipeerde een brede Vlaamse beweging. Dit was het begin van een groot en nog steeds voortdurend debat over de vraag ‘waar gaat het met België naartoe?’ Dit leidde tot enkele nieuwe taalwetten, waarbij twee opties speelden:

- * Het land principieel tweetalig maken, een idee dat de meerderheid van de Vlamingen omarmde; of:
- * Kiezen voor verdergaande territorialisering: de eentaligheid aan beide zijden van de taalgrens handhaven, maar met uitbreiding van het aantal Nederlandstalige gemeenten.

DE TWEDE OPTIE WAS VAN DE FRANSTALIGEN EN DIE WON

Zij vormde het leidende motief voor de inhoud van nieuwe taalwetten toen na de Tweede Wereldoorlog de behoefte groeide om de taalgrens voor eens en voor altijd vast te leggen. Men was de schommelingen van die grens tijdens het interbellum moe. De directe aanleiding om in de jaren zestig tot een stabilisering van de taalgrens te komen, was een boycot van de

volkstelling door Vlaamse burgemeesters, omdat men in daarin een ‘verfransingmachine’ zag.

Deze bestuurlijke ongehoorzaamheid, met de eis om de talentelling binnen de volkstellingen te schrappen, leidde na een advies van een comité van professoren en politici in 1962 tot de vaststelling van een gefixeerde taalgrens; met niet geringe verschuivingen in de gebieden van West-Vlaanderen, Henegouwen en de Voerstreek. In 1970 werd die grens grondwettelijk verankerd. Zij loopt, betrekkelijk horizontaal, onderlangs Brussel van de Westhoek naar Maastricht.

Bij die gelegenheid kregen zes gemeenten op de rand van Brussel faciliteiten voor Franstaligen. Dat zijn de zogenoemde faciliteitengemeenten. Franstaligen aldaar kunnen het gemeentebestuur vragen om in hun taal te worden bediend. Terzijde, een aantal jaren geleden heeft de toenmalige Vlaamse minister Leo Peeters, nu burgemeester van Kapelle-op-den-Bos, door rondzendbrieven — wat wij in Nederland een vorm van circulairewetgeving zouden noemen — het facilitaire karakter in een voor de Franstaligen moeilijkere vorm aangepast. Dat steekt die Franstaligen, nog steeds, en het vormt in de marge van dit dossier een extra pijnpunt.

DE SITUATIE VANAF MEDIO JAREN ZESTIG

Sinds de stabilisering van de taalgrens in de periode 1962-1970 is de situatie ongeveer als volgt. Er is een x-aantal gemeenten waar de overheid eentalig in het Frans communiceert. Er is ook een x-aantal gemeenten waar de overheid eentalig in het Nederlands communiceert. Er zijn zes gemeenten die Nederlandstalig zijn, maar waar Franstaligen aanspraak maken op Franstalige communicatie, de zogenoemde faciliteitengemeenten. Daarnaast bestaat Brussel zelf uit 19 gemeenten die principieel tweetalig zijn, maar waar de praktijk doorgaans — wegens het stelselmatig werven van Franstalige ambtenaren — eentalig Frans is. Terzijde, dit heeft te maken met het bestaan van twee ambtelijke stelsels in België. Men kent de contractuele en de statutaire ambtenaren. Voor het aantrekken van de contractuele geldt niet de strikte voorwaarde van tweetaligheid. Dit vormt een sluipteg, waarlangs die gemeenten gemakshalve Franstalige ambtenaren werven. Duitstalige gemeenten hebben faciliteiten in een beperkt aantal Franstalige gemeenten, terwijl Franstaligen faciliteiten genieten in alle Duitstalige gemeenten.

Per saldo vormt de keuze van de Walen voor de eerdergenoemde tweede optie niet alleen de grondslag voor de eentaligheid van de Vlaamse gemeenten, maar tegelijk ook een grote valkuil waar ze zelf instapten. Die valkuil zit als volgt in elkaar, in de (door mij gefingeerde) woorden van een

Vlaming tegen een Waal die zich in een Nederlandstalige gemeente vestigt: 'U koos voor het territorialiteitsbeginsel, dus u wenste eentaligheid aan beide zijden van de taalgrens. Dat was niet ons idee, maar het uwe. Welnu, u woont in een Nederlandstalige gemeente, dus de communicatie tussen u en de overheid verloopt in het Nederlands. U kunt geen aanspraak maken op een Franstalige bediening. Vindt u dat niet leuk? Jammer; eigen schuld, dikke bult.'

In plaats van dit te accepteren, blijven Franstaligen in de praktijk in groten getale het personaliteitsbeginsel hanteren. Dit houdt kort en goed in dat zij van mening zijn dat ze overal in België in hun contact met overheden in het Frans moeten kunnen worden bediend.

Deze door de Walen zelf gecreëerde botsing van personaliteitsbeginsel en territorialiteitsbeginsel, markeert minder een juridische dan wel een

psychologische kloof tussen beide bevolkingsgroepen. En tegelijk ook een duiding van zeer verschillend gedrag. Als een Vlaming naar een Franstalige gemeente verhuist, dan neemt hij het territorialiteitsbeginsel in zijn hart mee en past hij zich aan aan de taal van zijn nieuwe terri-
toir: Frans. Een Franstalige daar-
entegen blijft meestal ageren vanuit
het personaliteitsbeginsel en ver-

*Een Vlaming die naar een
Franstalige gemeente verhuist,
past zich met zijn taal aan; een
Franstalige verlangt dat het
nieuwe terri-
toir zich aan hem
aanpast*

langt dat het nieuwe terri-
toir zich aan hem aanpast. Tegelijk demonstreert
dit verschil in gedrag een uiting van misplaatste superioriteit versus even-
zeer misplaatste inferioriteit. Dat zit echter verankerd in het basisdenken
van beide bevolkingsgroepen. Dit verklaart ook waarom een van oorsprong
geheel Nederlandstalig Brussel na de Tweede Wereldoorlog allengs ver-
franste. Door de aanwezigheid van het Franstalige koninklijk hof en dito
adel, verfranste de hogere burgerij en daarna de midden- en lagere klas-
sen. Voordien was het Brusselse 'gewone volk' Brabants. Tegen deze achter-
grond moet u de nu te bespreken problematiek van BHV begrijpen.

DE KERN VAN DE PROBLEMATIEK BHV

Tussen 1970 en 2001 is België in vijf staatshervormingen getransformeerd van een eenheidsstaat in een federale staat. De territorialisering (lees: eentaligheid aan weerszijden van de taalgrens) kon niet anders dan uitmonden in een federalisering van de staat: een opdeling van het land in deelstaten, elk met een eigen soevereiniteit, naast die van het overkoepel-

lende federale gezag. Een superieure staatsvorm voor een land waar de daarin opgesloten bevolkingsgroepen weinig met elkaar te maken hebben of willen hebben. Als de Franstaligen in de jaren dertig de optie van tweetaligheid in het hele land hadden aanvaard, zou die federalisering vanaf de jaren zeventig waarschijnlijk nimmer hebben plaatsgevonden.

Hoe dat ook zij, we praten hier over een constitutionele hervorming die haar weerga niet kent. Sommigen oordelen denigrerend¹ over het bestaan van zes parlementen met dito regeringen en aanverwante organen, maar een feit is dat het federale systeem een staatkundige afspiegeling is van de in België geldende menselijke maat. Bovendien heeft het Vlaanderen tot grote economische voorspoed gebracht.

In 1963 werd de taalgrens definitief vastgelegd, en werden de meeste provinciegrenzen daaraan ook aangepast. Alleen het centrale Brabant, met daarin de hoofdstad Brussel, bleef te paard zitten op de taalgrens. Dit leidde tot een onbestuurbare provincie. In 1995 werd het oude Brabant daarom gesplitst in twee nieuwe provincies: Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. Brussel valt sindsdien buiten de provinciale indeling, omdat de negentien gemeenten die er deel van uitmaken al een stadsgewest vormen (het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

De oude provincie Brabant telde drie kieskringen: Waals-Brabant, Leuven en Brussel-Halle-Vilvoorde. Bij de opdeling van de provincie rees verzet aan Franstalige kant tegen de opsplitsing van die laatste kieskring voor federale verkiezingen. Dit verzet had vooral te maken met de migratie van veel — gegoede — Franstaligen naar de groene rand om Brussel, en dus naar de faciliteitengemeenten of ook naar officieel eentalig Nederlandse gemeenten in die kieskring. Franstaligen wilden blijven stemmen voor hun eigen Franstalige partijen en dito kopstukken.

Daar komt het volgende bij. In 2003 heeft de regering-Verhofstadt de kieskringen opnieuw ingedeeld, waardoor die samenvallen met de provinciegrenzen. Bij die gelegenheid heeft sterke Franstalige weerstand andermaal voorkomen dat BHV werd opgesplitst in een kieskring Brussel, waarvan de grenzen samenvallen met die van het Brussels gewest dat constitutioneel tweetalig is, en een eentalig Vlaamse kieskring Vlaams-Brabant met hierin Halle-Vilvoorde, waarin aan de rand van Brussel de zes gemeenten met faciliteiten voor de Franstaligen zijn gelegen. Anders gezegd: men had toen Vlaams-Brabant, conform de indeling van de andere kieskringen, tot één provinciale kieskring kunnen maken, behoudens Brussel. Maar dit is dus door de Franstalige oppositie, bevreesd als men was voor aanzienlijk verlies van kiezers, niet gelukt. Terzijde, bij een splitsing van BHV in de dan ontstane eentalige kieskring Vlaams-Brabant, zouden de Franstaligen zonder enig wettelijk beletsel kandidatenlijsten kunnen in-

dienen en campagnes kunnen voeren; dit is nochtans voor de Franstaligen geen overweging om het verzet tegen de splitsing op te geven.

Wat is nu de situatie? Kijken we naar de gemeentelijke indeling binnen Brussel-Halle-Vilvoorde dan hebben we het over één kieskring, die niet

De situatie in het kiesdistrict Brussel, Halle, Vilvoorde stoort de Vlamingen, omdat de tweetaligheid van Brussel bezit heeft genomen van oer-Vlaamse gemeenten

samenvalt met de provinciegrens, en die bestaat uit de 19 gemeenten van het Brusselse gewest (één van federale deelstaten) en 35 Vlaams-Brabantse gemeenten, waaronder de eerder genoemde zes faciliteitengemeenten. In al die gemeenten kunnen de Franstalige inwoners dus op Franstalige politici stemmen bij verkiezingen van Kamer, Senaat en Europees Parlement. Dit stoort de

Vlamingen in bijzondere mate, omdat de tweetaligheid van Brussel op die manier bezit heeft genomen van oer-Vlaamse gemeenten. Terzijde, de andere kieskring in de provincie Vlaams-Brabant is het Nederlandstalige Leuven.

JURIDISERING VAN EEN POLITIEK PROBLEEM

Het Grondwettelijk Hof² heeft in 2003 geoordeeld dat de indertijd gecreëerde kieskring BHV niet in overeenstemming is met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Met BHV is volgens het Hof sprake van discriminatie omdat kandidaten en kiezers ongelijk worden behandeld, aangezien elders in het land provinciale kieskringen waren ingesteld, maar niet in Vlaams-Brabant. Echter, het Hof heeft hiermee alleen maar een veroordeling van deze situatie uitgesproken, maar liet het aan de wetgever over om een oplossing uit te werken.

De favoriete oplossing van veel Vlamingen is splitsing. Maar wat houdt splitsing van BHV eigenlijk in? Bij deze oplossing vormen alle Vlaamse gemeenten van die kieskring gewoon samen met de kieskring Leuven één provinciale kieskring, conform de regeling in alle andere provincies. De 19 gemeenten van het Brussels Gewest vormen dan een — tweetalige — aparte kieskring. Waals-Brabant vormt al een aparte kieskring, en geen enkele Waalse gemeente maakt deel uit van BHV.

Splitsing³ van BHV is overigens maar één van de mogelijke oplossingen. Een andere, juridische optie voor de oplossing van BHV, zou een terugkeer zijn naar de vele kleinere kieskringen uit het verleden. Dit zou betekenen dat de uitzonderingstoestand die het Grondwettelijk Hof heeft aangeklaagd, waarbij alleen in Vlaams-Brabant de kiesindeling niet samenvalt met de pro-

vinciale indeling van het land, vervalt. Maar zo'n terugkeer naar het verleden, die geen einde maakt aan de mogelijkheid van de Franstalige Brusselse politici om bij verkiezingen in Vlaams-Brabantse gemeenten campagne te voeren, is voor zowat alle Vlaamse politici zeer moeilijk aanvaardbaar.

Waarom speelt deze materie juist zo sterk bij de regeringsformatie van 2007? Tot aan de uitspraak van het Grondwettelijk Hof was er steeds de mogelijkheid om het probleem voor zich uit te schuiven. Na dit arrest kon dat niet meer. Het Hof besliste namelijk ook dat de oplossing uiterlijk in 2007 gevonden moet zijn. Dit impliceerde dat de huidige partijen eruit moesten komen, omdat er ook geen nieuwe verkiezingen zouden mogen plaatsvinden zonder oplossing voor BHV. Want dat zou in strijd zijn met het oordeel van het Hof. Dus linksom of rechtsom, er móest een oplossing worden gevonden voor BHV.

DE SITUATIE IN FEBRUARI 2008

Na enkele mislukte pogingen is die oplossing gevonden in het verzoek eind 2007 van koning Albert II aan de vigerende premier, Guy Verhofstadt, om met een kabinet, enigszins aangepast aan de uitslag van de verkiezingen in juni 2007, een aantal maanden door te regeren en intussen de voorbereidingen voor een nieuwe staatshervorming op de rails te zetten. Terwijl die hervormingen worden voorbereid in het zogenoemde Octopus-overleg, regeert het derde kabinet-Verhofstadt door tot 20 maart 2008.

Hierbij moet worden vermeld dat in het najaar van 2007 in de commissie Binnenlandse Zaken van de Kamer de Vlaamse partijen, tegen de wil van de Franstalige partijen, wetsvoorstellen goedkeurden voor de splitsing van de kieskring BHV. Als gevolg daarvan oordeelden de Franstalige partijen dat zij in hun belangen werden geschaad. Zij maakten gebruik van de mogelijkheid om de verdere parlementaire behandeling van deze wetsvoorstellen te schorsen. Inmiddels begon premier Verhofstadt zijn werk. In een Verslag van 7 januari 2008 heeft hij aan de Koning zijn ideeën over de grondslagen van een nieuwe, zesde staatshervorming kenbaar gemaakt.

In algemene zin bevat het voorstellen om bepaalde federale bevoegdheden over te dragen aan de deelstaten, dus versterking van het systeem van de deelstaten als zodanig. Maar daar staat tegenover dat hij ook voorstelt om bevoegdheden waarvan de praktijk heeft uitgewezen dat die toch beter niet op het niveau van de deelstaten kunnen liggen, weer te centraliseren op het federale niveau. Ook doet hij voorstellen over een aanpassing van de financieringsregelingen tussen centraal en decentraal, met als kern een grotere financiële verantwoordelijkheid voor de deelstaten, inclusief een ruimere fiscale zelfstandigheid.

Zeer gevoelig voor Vlamingen is het idee om naast de bestaande provinciale kieskringen een federale kieskring in te voeren. Dat houdt in dat de Belgen ook een landelijke stem, de taalgrens overstijgend, zouden kunnen gaan uitbrengen. Nu kan men uitsluitend binnen zijn eigen provinciale kieskring kiezen, wat met zich meebrengt dat de Franstalige politici geen verantwoording hoeven af te leggen aan de Vlaamse kiezers en de Vlaamse politici niet aan de Franstalige kiezers (waardoor de volksvertegenwoordiging in wezen geen landsdekkende democratische legitimatie heeft). Het idee is om naast de 150 zetels conform het huidige kiessysteem, 50 zetels toe te voegen vanuit een federale, het gehele land omvattende kieskring. Bij verkiezingen zou men dan een dubbele stem kunnen uitbrengen: één op een kandidaat van de provinciale lijst waar men woont en één voor een kandidaat uit de lijst van de federale kieskring die het hele land bestrijkt.

Uiteraard gaat Verhofstadt niet voorbij aan Brussel-Halle-Vilvoorde. Gelet op de complexiteit van die problematiek is zijn voorstel ook tamelijk ingewikkeld. Het komt neer op een combinatie van vier zaken: de oprichting van drie provinciale kieskringen, waarbij de kiezers van de faciliteitengemeenten in de Vlaamse rand rond Brussel het recht krijgen om te stemmen op lijsten van Brussel-Hoofdstad en dus op Franstalige politici; de inrichting van de al genoemde federale kieskring; de uitbouw van een stadsgewest in en rond Brussel; het sluiten van een samenwerkingsakkoord (ten behoeve van de zes randgemeenten) over zaken als Franstalig lager onderwijs, vorming, sport, jeugd, bibliotheken en mediatheken.

Andere zaken uit het Verslag van de premier van 7 januari 2008 laat ik verder onbesproken. In hoeverre dit document maatgevend zal zijn voor de uitkomsten van het Octopusoverleg zal de geschiedenis ons leren.

Noten

- 1 Zij, die dit proces aanduiden als de balkanisering van België vergeten dat het geweldloos is verlopen, dankzij het vermogen van Belgische politici om etnisch-culturele spanningen te laten oplossen in werkbare politieke compromissen.
- 2 Nederland is één van de weinige landen die (nog) geen Constitutioneel Hof hebben. De Nationale Conventie heeft in haar eindrapport over verbeteringen

- van ons constitutionele stelsel aanbevolen zo'n hof in te stellen. Zie hierover ook Jan Willem Sap in *NJCM-Bulletin, Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, Jaargang 32, nummer 5, augustus 2007.
- 3 Splitsing hoeft overigens niet te betekenen dat Franstaligen niet meer zouden kunnen deelnemen aan verkiezingen in het Nederlandstalige Vlaams-Brabant. Er bestaat rechtegens geen obstakel om ook daar een Franstalige lijst in te dienen.