



VIVES

RESEARCH CENTER FOR REGIONAL ECONOMICS

VIVES
BELEIDSPAPER

OKTOBER 2019

Confederalisme? Federalisme is beter Deel I: Naar een deblokkering van de Belgische federale overheid

Geert Jennes

KU Leuven, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, VIVES

KU LEUVEN

SAMENVATTING

De verkiezingsuitslag verschilde nog nooit zoveel tussen Vlaanderen en Franstalig België als tijdens de afgelopen verkiezingen. Voor de vierde keer op rij speelt zich, mede hierdoor, een moeizame en tijdrovende federale regeringsvorming af. In België lijkt een regionaal sterk verschillende federale verkiezingsuitslag de centrale regeringsvorming meer te vertragen dan in andere federale en sterk gedecentraliseerde landen, en ze lijkt er ook een groter probleem te zijn. Dit komt onder meer doordat in België de federale overheid, ook na zes staatshervormingen, nog altijd veruit de belangrijkste overheid is.

Verschillende stemmen riepen de voorbije maanden op tot confederalisme, maar dit lijkt ironisch genoeg de Belgische federale impasse niet te zullen oplossen. Immers, confederalisme houdt onder andere in dat een geografisch afgebakende minderheid federale wetswijzigingen kan tegenhouden. Al sinds de staatshervorming van 1970 kan in België de Franstalige minderheid dit doen (evenals, uiteraard, de Vlaamse meerderheid). Misschien is dit confederale kenmerk van België in combinatie met het grote budgettaire gewicht van de Belgische centrale overheid een verklaring voor de geografisch sterk verschillende resultaten van federale verkiezingen. Het stemgedrag van de Vlaamse meerderheid wordt mogelijk mee bepaald doordat de Franstalige minderheid op federaal niveau wetswijzigingen kan blokkeren die worden gevraagd door de Vlaamse meerderheid.

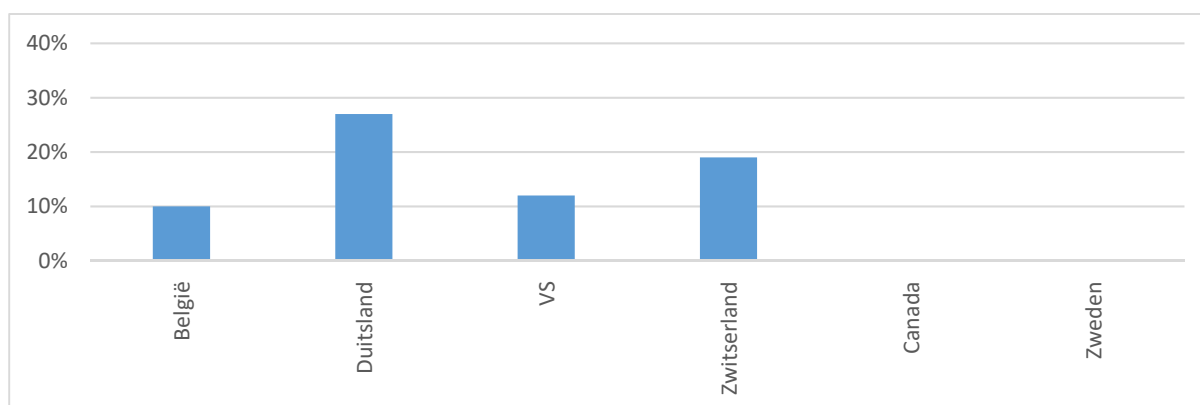
In grafiek 1 vergelijken we België met andere sterk gedecentraliseerde landen om na te gaan in welke mate geografisch afgebakende minderheden vetorecht hebben over wetgeving van de centrale overheid. We beschouwen enkel *gewone wetgeving*, geen *grondwetswijzigingen*. (De mogelijkheden tot blokkering van grondwetswijzigingen zijn in de landen van grafiek 1 nog groter.) Grafiek 1 toont dat reeds een geografisch afgebakende minderheid van 10% van de Belgische bevolking federale wetgeving kan blokkeren. Dat bleek bijvoorbeeld na de verkiezingen van 2003 en 2014, toen het Franstalige MR de kleinste regeringspartij werd, met respectievelijk 10 en 8% van de stemgerechtigde kiezers. Het aandeel van de kiezers van de kleinste regeringspartij was na meerdere voorbije federale verkiezingen zelfs maar 5%. Dit was het aandeel van de kiezers van de Franstalige regeringspartij CDH tijdens verschillende regeringen. Deze 5% tot 10% volstond tijdens de voorbije federale legislaturen om beslissingen te blokkeren, gezien wetgeving van de federale regering goedgekeurd moet worden door zowel alle Vlaamse als alle Franstalige regeringspartijen.

Grafiek 1 toont ook dat in Duitsland, Zwitserland en de VS het kleinste geografisch afgebakende deel van de bevolking dat in staat is om federale wetgeving te blokkeren eveneens klein is, maar toch minder klein dan in België. In deze andere landen kan dit deel van de bevolking wetgeving blokkeren via de senaat van deze landen, die er is samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelstaten. In Zweden en Canada, eveneens sterk gedecentraliseerde landen, kunnen geografisch afgebakende delen van de bevolking gewone centrale wetgeving echter *niet* blokkeren. Er is daarom geen staaf voor Zweden en Canada in grafiek 1.

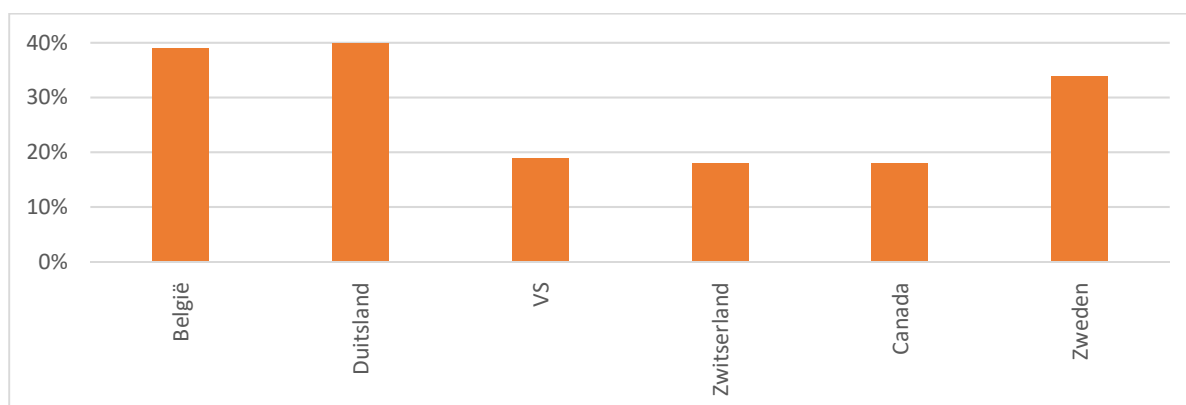
We kunnen verwachten dat de vereiste blokkeringsminderheid groter is in landen waar de centrale overheid budgettair belangrijker is, omdat het negeren van de belangen en voorkeuren van de meerderheid ingrijpender is als dit grotere budgettaire gevolgen heeft. Het budgettaire belang van de

centrale overheid wordt per land weergegeven door grafiek 2. Deze toont het aandeel van de ontvangsten van de centrale overheid in het BBP voor het jaar 2016. In Zwitserland en de VS is de centrale overheid budgettair minder belangrijk, wat het minder ingrijpend maakt dat in deze landen reeds een kleine geografisch afgebakende minderheid federale wetgeving kan blokkeren. In Duitsland en Zweden is de centrale overheid budgettair aanzienlijk belangrijker. Dat maakt het logisch dat in Duitsland de geografisch afgebakende minderheid die vereist is om centrale wetgeving te blokkeren groter moet zijn, en dat ze in Zweden zelfs niet bestaat. België is het enige land in de grafieken waar een *groot* budgettair belang van de centrale overheid samengaat met het kunnen blokkeren van federale wetgeving door een *kleine* geografisch afgebakende minderheid. Canada is zelfs het *spiegelbeeld* van België: een *klein* budgettair belang van de federale overheid gaat er samen met het *helemaal niet* kunnen blokkeren van federale wetgeving door een geografisch afgebakende minderheid.

Grafiek 1: Omvang van het geografisch afgebakende deel van de bevolking dat gewone centrale wetgeving kan blokkeren (% van de totale bevolking; recentst beschikbare jaren)



Grafiek 2: Omvang van de centrale overheidsontvangsten (% van het BBP; voor het jaar 2016)



Bron van grafieken 1 en 2: zie de tabel op blz. 11

De Belgische blokkeringsmogelijkheden ten gunste van een geografisch afgebakende minderheid lijken beleidsimmobilisme in de hand te werken. Daarnaast miskennen ze ook de belangen en voorkeuren van de geografisch afgebakende meerderheid. Daardoor leiden ze waarschijnlijk tot welvaartsverlies voor België als geheel. Deze blokkeringsmogelijkheden zouden bijvoorbeeld mee kunnen verklaren dat de belastingen en de sociale uitkeringen van de Belgische federale overheid nooit gekoppeld zijn

geworden aan de lokale levensduurte. Op die manier worden de inwoners van het economisch perifere en goedkopere Wallonië bevoordeeld, en worden de inwoners van het economisch centrale en duurdere Vlaanderen en Brussel benadeeld. Dit ontmoedigt de inwoners van de perifere regio's van België waarschijnlijk om te migreren of te pendelen naar de economisch centralere regio's. Op zijn beurt leidt deze ontmoediging waarschijnlijk tot verlies aan economische groei voor het economische centrum en dus ook voor België in zijn geheel. Beleidsimmobilisme, miskening van de belangen en voorkeuren van de geografisch afgebakende meerderheid, en welvaartsverlies voor België in zijn geheel zijn argumenten om de huidige mogelijkheden tot blokkering door een geografisch afgebakende minderheid op federaal vlak minstens af te zwakken, zeker wat gewone wetten betreft.

Om te vermijden dat de Franstalige minderheid hierdoor in bepaalde gevallen sterk geschaad zou worden, stellen we complementair voor dat België sterker zou worden gedecentraliseerd, naar het beeld van Zweden, Zwitserland, en ook Canada. Een sterkere decentralisatie van België zou bovendien idealiter de oprichting van een metropolitaans overheidsniveau omvatten, een niveau tussen de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden in. (Deze oprichting kan ook de vorm aannemen van een versterking van het bestaande Belgische provinciale niveau.) Inzake federale regeringsbeslissingen zou Franstalig België dankzij dit metropolitaanse niveau dan minder vaak als blok tegenover Vlaanderen komen te staan. Op z'n Zwitsers zouden de belangen en voorkeuren van een aantal Franstalige metropolitaanse overheden integendeel soms beter kunnen samenvallen met die van een aantal Vlaamse dan met die van een aantal andere Franstalige metropolitaanse overheden.

Door deze hervormingen zou naar het voorbeeld van de andere landen de Belgische staaf in grafiek 1 groter worden en die in grafiek 2 kleiner. Deze twee hervormingen zouden er misschien zelfs voor kunnen zorgen dat federale verkiezingsuitslagen in de toekomst minder regionale verschillen gaan vertonen.

INLEIDING¹

De verkiezingsuitslag verschilde nog nooit zoveel tussen Vlaanderen en Franstalig België als tijdens de afgelopen verkiezingen. Voor de vierde keer op rij speelt zich mede hierdoor een moeizame en tijdrovende federale regeringsvorming af. (Bovendien mocht de federale regering in feite al vanaf einde 2018 niet meer regeren, omdat ze al vanaf dan niet meer gesteund wordt door een meerderheid in het parlement.) In België lijkt een regionaal sterk verschillende federale verkiezingsuitslag de centrale regeringsvorming meer te vertragen dan in andere federale en/of sterk gedecentraliseerde landen, zoals Canada, Duitsland, de VS, Zwitserland, en Zweden. Dit zijn de landen waarmee België in deze beleidspaper wordt vergeleken, en waar uit verkiezingen ook keer op keer aanzienlijk geografisch verschillend stemgedrag blijkt. Maar deze landen hebben geen traditie van moeizame centrale regeringsvorming wegens die geografische verschillen.

Toegegeven, dat komt natuurlijk ook doordat in deze landen *regionale* partijen qua totaal stemmenaandeel klein zijn. Dat wil zeggen dat in deze landen partijen die hun stemmen halen in slechts een beperkt aantal deelstaten slechts een klein stemmenaandeel in het totaal hebben. Daarentegen zijn in België bijna alle partijen ‘regionaal’, wat natuurlijk de federale regeringsvorming bijkomend bemoeilijkt. (Juister gezegd: in België zijn bijna alle partijen ‘communautair’, gezien de federale verkozenen van de Franstalige partijen zowel uit het Waalse als uit het Brusselse Gewest komen, met andere woorden ze komen uit de Franse Gemeenschap.)

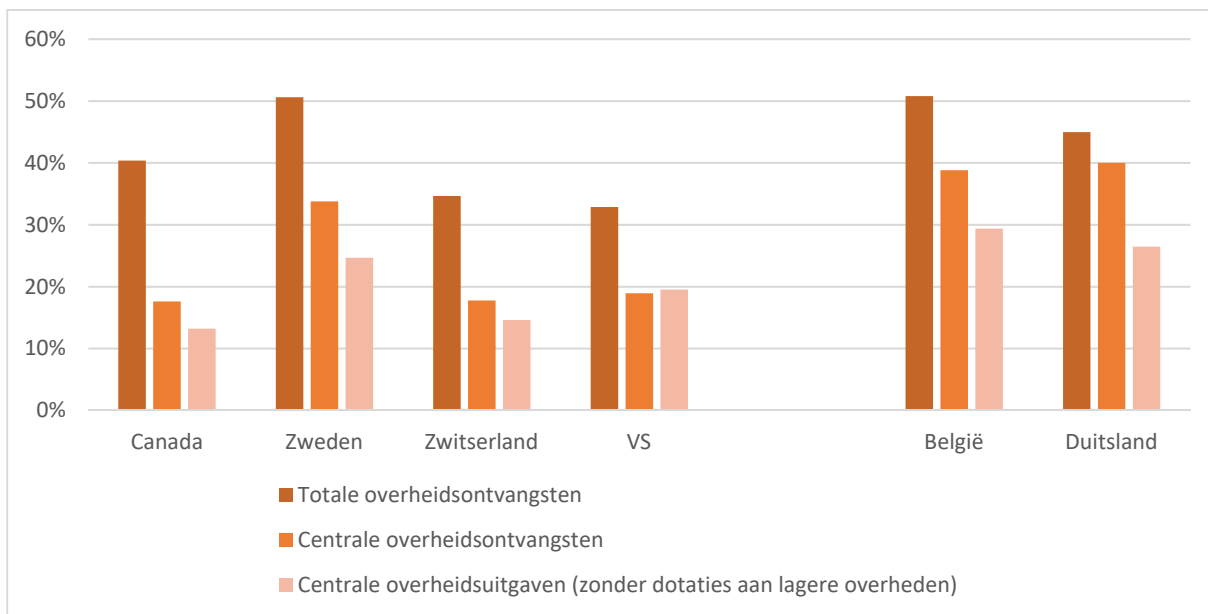
Trage federale regeringsvorming komt in België niet alleen vaker voor, ze lijkt er ook een groter probleem. Ten eerste blijkt in België de huidige moeizame federale regeringsvorming ook de regeringsvorming op het niveau van sommige deelstaten te hebben vertraagd. De hoofdreden hiervoor is natuurlijk dat sinds 2014 de federale en de deelstaatverkiezingen samenvallen in België, anders dan in de federale landen Canada, Duitsland en Zwitserland bijvoorbeeld. Regeringsvormingen kunnen elkaar natuurlijk gemakkelijker beïnvloeden als ze samenvallen in de tijd. Ten tweede is trage federale regeringsvorming in België een groot probleem omdat de federale overheid er ook na zes staatshervormingen nog altijd veruit de belangrijkste overheid is, meer dan dat dit het geval is in de meeste andere gedecentraliseerde landen.

Grafiek 3 hieronder toont dat de centrale overheid, inbegrepen de centraal gebleven stukken van de sociale zekerheid, in België nog altijd goed is voor iets meer dan de helft van de overheidsuitgaven (3^{de} staaf boven België), en voor veel meer dan de helft van de overheidsontvangsten (2^{de} staaf boven België). (In grafiek 3 bestaat het verschil tussen de centrale overheidsontvangsten (2^{de} staaf, die echter niet de financiering van het begrotingstekort omvat) en de uitgaven die de centrale overheid zelf verricht (3^{de} staaf) uit die ontvangsten die de centrale overheid in de vorm van dotaties –‘uitkeringen’- aan de lagere overheden doorgeeft².)

¹ Met dank aan Thushyanthan Baskaran, Gert Bijmens, Robin Boadway, Danny Geerts, Uta Kühne, Iris Lambrigts, Bart Maddens, Ed Poole, David Stadelmann, Jeroen Van Nieuwenhove, Jakob Vanschoonbeek en Andy Whitten voor input in vorige versies van deze tekst. Alle overblijvende onjuistheden zijn voor rekening van de auteur.

² In de VS en België zijn deze dotaties wel groter dan het verschil tussen de 2^{de} en de 3^{de} staaf wegens het aanzienlijke begrotingstekort dat de centrale overheid loopt in deze landen. Doordat de 2^{de} staaf in grafiek 3 niet de financiering van het begrotingstekort omvat onderschat deze vooral voor België en de VS de centrale overheidsontvangsten, en dus ook het verschil tussen centrale overheidsontvangsten en centrale-uitgaven-zonder-dotaties.

Grafiek 3: Budgettaire belang van de centrale overheid (% van het BBP; voor het jaar 2016)



Bron: OECD-website over begrotingsdecentralisatie

Grafiek 3 toont dat België door het grote belang van zijn centrale overheid contrasteert met de andere landen die in deze beleidspaper worden besproken, behalve Duitsland. In grafiek 3 staan België en Duitsland afgezonderd van de vier andere landen die in deze beleidspaper bestudeerd worden omdat in België en Duitsland de federale overheid goed is voor meer dan de helft van zowel overheidsontvangsten als overheidsuitgaven, in tegenstelling tot de vier andere landen. Daarmee gepaard gaat het feit dat het Belgische federale niveau nog altijd bevoegd is voor belangrijke regelgeving, zoals de Belgische centrale loonvorming³. Het is ironisch: de federale overheid is de grootste overheid van België, terwijl het woord federaal net sterke decentralisatie suggereert. Wellicht is het grote belang van de Belgische federale overheid een oorzaak op zich van de trage federale regeringsvorming: er staat veel op het spel.

Echter, de stemmen die de voorbije maanden de federale impasse aangrepen om op te roepen tot *confederalisme* willen België misschien “doen lopen vooraleer het kan gaan”. Het lijkt logischer om te beginnen met België écht te decentraliseren, dat wil zeggen een écht *federalisme* te geven volgens de handboeken van de economie van het federalisme⁴. Dan zou België sterker lijken op landen als Canada, Zweden en Zwitserland, waar het gewicht van de centrale overheid minder groot is dan in België⁵.

Met confederalisme wordt daarentegen meestal een staatsvorm bedoeld die op twee belangrijke punten verschilt van het echte federalisme. Zie bijvoorbeeld het confederalisme zoals voorgesteld door N-VA

³ Volgens Sottiaux (25 maart 2019) neemt het belang van federale regelgeving doorheen de tijd zelfs toe in vergelijking met regelgeving door de andere overheden van België. Zie ook Reybrouck en Sottiaux (2019).

⁴ Bijvoorbeeld het handboek van Boadway en Shah (2009).

⁵ Zie Jennes (2019a) voor een vergelijkende analyse van de mate van decentralisatie van België, Canada, Zweden en Zwitserland. Zweden is in de juridische zin geen federaal land, dat wil zeggen Zweden heeft geen deelstaten onder de centrale overheid, enkel lokale overheden. In het vervolg van deze tekst begrijpen we het begrip ‘federaal’ echter niet enkel als ‘deelstaten hebbend’, maar ook als sterk gedecentraliseerd. Zweden is sterk gedecentraliseerd, net als de andere in deze beleidspaper besproken landen - die wel deelstaten hebben- en net als de andere Noordse landen. Daarom nemen we Zweden op in onze vergelijkende analyse van het Belgische federalisme in deze beleidspaper.

(2014), en zoals gedefinieerd door Pas (2009 blz. 69 e.v.). Een eerste verschilpunt tussen confederalisme en federalisme is dat confederalisme een zeer klein centraal niveau impliceert, waarbij typisch vooral het leger en buitenlandse zaken overblijven als centrale bevoegdheden. Als we de centrale overheden van Canada, Zweden, Zwitserland en andere echt gedecentraliseerde landen beschouwen, dan merken we dat deze overheden weliswaar kleiner zijn dan de Belgische federale overheid, maar niet zeer klein in vergelijking met de omvang van de *totale* overheid in deze landen (zie grafiek 3 hierboven). Integendeel, zelfs in Canada, de VS en Zwitserland is de federale overheid goed voor ongeveer de helft van de totale overheidsontvangsten. Het budgettaire gewicht van de federale overheden van de VS en Zwitserland is de laatste decennia bovendien toegenomen. Het is ook niet zeker dat confederalisme begrepen als een zeer klein centraal niveau praktisch verwezenlijkbaar zou zijn (Reybrouck en Sottiaux 2019). De economie van het federalisme *schrijft alleszins niet voor* dat een centrale overheid zeer klein zou zijn⁶.

Het tweede belangrijke verschilpunt tussen confederalisme en echt federalisme is dat confederalisme de beslissingsmacht over de resterende centrale bevoegdheden bij *deelstaat*vertegenwoordigers legt, in plaats van bij *volks*vertegenwoordigers. Een gevolg hiervan is dat een geografische afgebakende minderheid van de bevolking wetswijzigingen op centraal niveau kan tegenhouden of blokkeren, omdat typisch bevolking (heel) ongelijk over deelstaten is gespreid⁷.

In tegenstelling tot het eerste kenmerk van confederalisme vinden we dit tweede kenmerk wel terug in de realiteit van meerdere gedecentraliseerde landen, ook in België⁸. Met andere woorden, het confederalisme is nu al in België in belangrijke mate verwezenlijkt. We zullen in de tabel op blz. 11 zelfs merken dat in België meer dan in andere gedecentraliseerde landen een *kleine* geografisch afgebakende minderheid federale wetswijzigingen kan blokkeren. Dat België dit kenmerk combineert met een groot budgettair en regelgevend gewicht van zijn centrale overheid kan precies een verklaring van de in België geografisch sterk verschillende resultaten van federale verkiezingen zijn. Het zou kunnen dat de Vlaamse meerderheid zijn stemgedrag mee laat bepalen doordat het zijn belangen en voorkeuren op het belangrijke federale vlak te weinig vertaald ziet in het beleid.

In deze VIVES-beleidspaper zullen we de mate waarin een geografisch afgebakende minderheid van de Belgische bevolking nu al vetorecht heeft inzake het aanzienlijke resterende bevoegdhedenpakket van de centrale overheid vergelijken met andere sterk gedecentraliseerde landen. We zullen vervolgens argumenten aandragen tegen de bestaande Belgische mogelijkheden tot blokkering door een geografisch afgebakende minderheid. We zullen tenslotte pleiten voor het afschaffen of afzwakken van deze blokkeringsmogelijkheden, als belangrijke component van een volgende staatshervorming.

⁶ Zie bijvoorbeeld het handboek van Boadway en Shah (2009).

⁷ Er zijn toegegeven nog andere definities van confederalisme. De meest gekende definitie van een confederatie is een statenbond. In een statenbond heeft *elk lid afzonderlijk* blokkeringsmacht (in tegenstelling tot een *minderheid* van de leden zoals in de landen van de tabel hieronder). In een statenbond zijn bovendien (opnieuw in tegenstelling tot een aantal landen van de tabel op blz. 11 hieronder) de *leden* –en niet de centrale overheid– bevoegd over de *Kompetenz-Kompetenz*, dat wil zeggen over de bevoegdheidsverdeling tussen de confederatie en haar leden (zie Pas 2009 blz. 67-68). Een schaars recent voorbeeld van een confederatie volgens deze definitie is de EU in de periode dat deze nog besliste via unanimiteit.

⁸ In gecentraliseerde landen vinden we dit kenmerk echter *niet* terug.

In een complementaire VIVES-beleidspaper “Naar een echte decentralisatie van België” (Jennes 2019b) zullen we dan argumenteren dat het andere kenmerk van confederalisme, namelijk een zeer klein Belgisch federaal niveau, evenmin wenselijk is. Wél wenselijk is verdere decentralisatie van België, oftewel echt federalisme naar het voorbeeld van Zweden en Zwitserland. Een voorwaarde om een belangrijk Belgisch federaal niveau te behouden is wel dat de blokkeringsmogelijkheden op centraal vlak ten voordele van geografisch afgebakende minderheden afgeschaft of afgezwakt zouden worden.

GEOGRAFISCH AFGEBAKENDE MINDERHEDEN DIE CENTRAAL BELEID KUNNEN BLOKKEREN IN GEDECENTRALISEERDE LANDEN

De tabel hieronder op blz. 11 geeft een overzicht van de mogelijkheden tot confederale blokkering –dat wil zeggen blokkering door een geografisch afgebakende minderheid- van het centrale beleid in een aantal gedecentraliseerde landen. We geven in de tabel wegens tijdsgebrek slechts een *selectie* van federale en andere gedecentraliseerde landen weer. Deze selectie omvat wel de budgettair meest gedecentraliseerde landen ter wereld (zie grafiek 3 hierboven). 50% of meer van de totale overheidsuitgaven worden in Canada, de VS, Zweden en Zwitserland verricht door lagere overheidsniveaus. In België en Duitsland worden daarentegen nog altijd (iets) meer dan 50% van de totale overheidsuitgaven verricht door de federale overheid. Bovendien worden in Canada, de VS, Zweden en Zwitserland het gros van de uitgaven van de lagere overheidsniveaus gefinancierd met ontvangsten uit *belastingen die deze lagere niveaus zelf heffen*. In België en Duitsland gebeurt dat veel minder, waardoor deze landen niet als gedecentraliseerd kunnen worden beschouwd qua ontvangsten.

Op Zweden en Canada na omvat de tabel gedecentraliseerde landen waar de blokkeringsmogelijkheden wat betreft gewone wetten door een geografisch afgebakende minderheid *systemisch* zijn⁹. Daarmee bedoelen we dat de blokkeringsmogelijkheid er *permanent wordt voorzien door het politieke systeem*. Hierdoor is deze mogelijkheid voortdurend beschikbaar en hangt ze niet af van de coalitie die op een bepaald ogenblik de regering vormt. (Omdat deze blokkeringsmogelijkheid niet bestaat in Zweden en Canada staan deze landen in de tabel afgezonderd vermeld.) Bijvoorbeeld in Spanje leverden een aantal Baskische en Catalaanse partijen in de jaren 90 vele jaren de stemmen die nodig waren voor de meerderheid van de centrale regering, en een Noord-Ierse partij leverde deze stemmen in het VK na de verkiezingen van 2017. Maar deze blokkeringsminderheid van bepaalde regio's in Spanje en in het VK is niet systemisch. Ze is zelfs eerder uitzonderlijk, omdat de overgrote meerderheid van de partijen in Spanje en in het VK niet-regionaal zijn, en omdat de Spaanse en de Britse centrale regeringen kunnen beslissen met de steun van slechts 51% van de zetels in hun kamer van volksvertegenwoordigers, en ze daardoor zelden de steun van een regionale partij nodig hebben.

Zoals getoond in de tabel kan daarentegen in Duitsland, de VS en Zwitserland een geografisch afgebakende minderheid *systemisch* het centrale beleid blokkeren, doordat in deze landen senatoren enkel een bepaalde deelstaat vertegenwoordigen, en doordat een minderheid van de deelstaten in deze landen volstaat om *gewone* federale wetgeving tegen te houden (zie de derde kolom in de tabel). In

⁹ In Canada is deze blokkeringsmogelijkheid enkel systemisch voor grondwetswijzigingen, niet voor gewone wetten (zie verder).

Duitsland kan een minderheid van de deelstaten wel enkel *sommige* gewone federale wetgeving tegenhouden, zoals wetten met een impact op de begrotingen van de deelstaten. Wat *grondwetswijzigingen* en wijzigingen van de *decentralisatie* betreft, volstaat een nog kleinere minderheid van de deelstaten van Duitsland en de VS om deze te blokkeren (zie de vijfde kolom in de tabel).

Een ander belangrijk kenmerk van Duitsland, de VS en Zwitserland is dat bevolkingsarme deelstaten in verhouding meer senatoren hebben dan bevolkingsrijke deelstaten. Deze twee kenmerken -de oververtegenwoordiging van bevolkingsarme deelstaten in de senaat, en de mogelijkheid dat een minderheid van de deelstaten wetswijzigingen via de senaat kan blokkeren- zorgen ervoor dat in deze landen een *kleine* geografisch afgebakende minderheid van de bevolking wetswijzigingen kan tegenhouden. Grondwetswijzigingen en wijzigingen van de decentralisatie kunnen door een nog kleinere minderheid worden tegengehouden (zie vierde en zesde kolom in de tabel). Merk op dat de wetgeving *van de deelstaten zelf* van deze landen *niet* gekenmerkt is door mogelijkheden tot blokkering door een geografisch afgebakende minderheid binnen deze deelstaten.

Dat er in Duitsland, de VS en Zwitserland (alsook in de andere landen van de tabel op blz. 11) meer bevolkingsarme (en daardoor oververtegenwoordigde) deelstaten zijn dan bevolkingsrijke (en daardoor ondervertegenwoordigde) deelstaten, zorgt ervoor dat in Duitsland, de VS en Zwitserland (wisselende) kleine geografisch afgebakende minderheden van de bevolking wetswijzigingen vaak *ook effectief* tegenhouden in de senaat van deze landen (of compensatie in de wacht slepen voor hun steun aan wetswijzigingen). Bijvoorbeeld voor de VS toont Lee (1998 blz. 37-38) dat er in de jaren 90 31 oververtegenwoordigde staten waren en slechts 14 ondervertegenwoordigde¹⁰.

Op vraag van de Franstalige minderheid voerde de staatshervorming van 1970 ook binnen de Belgische federale overheid belangrijke confederale blokkeringsmogelijkheden in. Deze blokkeringsmogelijkheden betreffen zowel gewone wetten als grondwetswijzigingen en wijzigingen van de decentralisatie. Vóór 1970 gebeurde het daarentegen zelfs dat wetten die ingrijpend de verhouding tussen de Vlaamse meerderheid en de Franstalige minderheid veranderden werden gestemd door de Vlaamse meerderheid tegen de Franstalige minderheid in¹¹. Een voorbeeld is de taalgrens, gestemd in 1962. De Franstalige minderheid wilde zulke wetswijzigingen waarschijnlijk vanaf toen vermijden, terwijl ze mogelijk ook vreesde dat het aandeel van de Vlamingen in de Belgische bevolking zou blijven toenemen. Mogelijk heeft de Vlaamse meerderheid blokkeringsmogelijkheden voor de Franstalige minderheid op federaal vlak toegestaan in ruil voor een begin van decentralisatie van dit federale niveau. Inderdaad was de oprichting van de (cultuur)gemeenschappen een decentraliserend onderdeel van de staatshervorming van 1970, die tegelijk een Franstalige blokkeringsminderheid invoerde.

Maar in tegenstelling tot in Duitsland, de VS en Zwitserland is het in België niet de senaat die sinds 1970 een geografisch afgebakende minderheid toestaat om wetten te blokkeren, maar de *kamer van volksvertegenwoordigers*. Deze speelt in de andere landen uit onze tabel net *niet* de blokkerende rol ter

¹⁰ Dit impliceert meteen dat terwijl afzonderlijke oververtegenwoordigde deelstaten eerder bevolkingsarm zijn, het aandeel van *alle oververtegenwoordigde deelstaten samen* in de totale bevolking in de meeste betrokken landen aanzienlijk is.

¹¹ Daarom is het ironisch dat de roep om confederalisme sinds een aantal jaren precies in Vlaanderen klinkt: de confederale organisatie van de federale overheid sinds 1970 is er precies gekomen op vraag van de Franstalige minderheid.

bescherming van geografisch afgebakende minderheden, gezien ze daar zoals de naam het suggereert de hele bevolking op min of meer proportionele wijze vertegenwoordigt. In de Belgische kamer van volksvertegenwoordigers volstaat sinds 1970 $\frac{3}{4}$ van de leden van één van de twee taalgroepen om een gewone federale wet tegen te houden (en deze taalgroepen werden in 1970 opgericht). Deze blokkeringsmogelijkheid wordt de alarmbel genoemd. De Nederlandse taalgroep vertegenwoordigt de inwoners van het Vlaamse gewest (58% van de bevolking), en de Franse taalgroep vertegenwoordigt de inwoners van het Waalse en het Brusselse gewest (42% van de bevolking)¹². Daardoor staat de Belgische kamer een geografisch afgebakende minderheid van de bevolking –namelijk (een deel van) de Franse taalgroep- toe wetten te blokkeren.

Omdat de alarmbel de beslissingsmacht louter verplaatst naar de federale regering, is het echter belangrijker dat sinds 1970 ook in de federale regering de Franstalige minderheid elke wetgeving kan tegenhouden (Sottiaux 2011 blz. 37). Dit komt doordat de federale regering sinds 1970 uit ministers van elke taalgroep moet worden gevormd, en omdat regeringswetgeving door alle ministers moet worden goedgekeurd¹³. Ervan uitgaande dat elke minister gehoorzaamt aan zijn partij, kan daardoor de facto zelfs de bevolkingsgroep die gestemd heeft voor de kleinste regeringspartij elke gewone wetswijziging tegenhouden. De bevolkingsgroep die gestemd heeft voor de kleinste regeringspartij is bovendien in België sinds de jaren 70 steeds geografisch afgebakend geweest, in tegenstelling tot in andere landen. De jaren 70 zijn immers het decennium waarin de grootste Belgische politieke partijen zich 'regionaal', juister: communautair, hebben opgesplitst¹⁴. Sindsdien zijn er in België geen federale regeringspartijen meer geweest die niet communautair opgesplitst zijn¹⁵.

Vaak heeft daardoor reeds een geografisch afgebakende minderheid van 5 tot 10% van de Belgische bevolking federale wetgeving kunnen blokkeren¹⁶. 5% stemt bijvoorbeeld overeen met het aandeel van de kiezers van de kleinste regeringspartij in het totaal aantal stemgerechtigde Belgen na de verkiezingen van 2007 en 2010: in die verkiezingen koos 5% voor de Franstalige regeringspartij CDH. Echter, CDH maakte wel deel uit van de federale regeringen die volgden op deze twee verkiezingen, maar was – uitzonderlijk- niet nodig voor een meerderheid van deze regeringen in de kamer van volksvertegenwoordigers. De kleinste blokkeringsminderheid in de betrokken federale regeringen was daarom 10 respectievelijk 8%, wat het stemmenaandeel van MR was. MR was de 2^{de} kleinste Franstalige partij in deze regeringen. Na de verkiezingen van 2003 en 2014 was niet CDH maar MR de kleinste regeringspartij met opnieuw respectievelijk 10 en 8% van de kiezers. Franstalig België was ook in de andere federale regeringen sinds de jaren 70 de blokkeringsminderheid. In de meeste van deze regeringen was CDH de kleinste partij, met 5 tot 7% van de stemmen. De mogelijkheid tot blokkering door een geografisch afgebakende minderheid binnen de federale regering geldt de facto evenzeer voor grondwetswijzigingen en wijzigingen van de decentralisatie als voor gewone wetten. Immers, we kunnen

¹² <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking>

Parlementsleden verkozen in de Duitstalige Gemeenschap worden ingedeeld bij de Franse taalgroep.

¹³ In de praktijk meestal door de kabinetschefs van de belangrijkste ministers van elke regeringspartij (de vice-eerste-ministers).

¹⁴ De eerste van de drie grote traditionele partijen die zich communautair opsplijste waren de christendemocraten, in 1969. De liberalen volgden in 1971 en de socialistenvolgden in 1978.

¹⁵ Voor de partijpolitieke samenstelling van de Belgische federale regeringen zie <http://www.commissionroyalehistoire.be/belelite/nl/general/home>

¹⁶ Voor de stemmenandelen van de federale regeringspartijen zie <http://www.ibzdgip.fgov.be/result/nl/main.html>

ons moeilijk een grondwetswijziging zonder de steun van de regering voorstellen. Daarom hebben we zowel in kolom vier als in kolom zes van de tabel “tussen 5 en 10%” ingevuld bij ‘Regering’ voor België.

Samengevat: een reeks factoren maken dat Franstalig België de blokkeringsminderheid van geografische aard in de federale regeringen sinds de jaren 70 vormde, en dat de kleinste geografische blokkeringsminderheid in deze regeringen bovendien slechts 5 tot 10% van de Belgische bevolking vertegenwoordigde. Deze factoren maken België uniek binnen de groep van landen van de tabel en ze zijn (sinds de jaren 70) de volgende:

- de Belgische federale regering moet uit ministers van de twee taalgroepen zijn samengesteld, die bovendien alle vetorecht hebben
- de Franse taalgroep vertegenwoordigt een geografisch afgebakend deel van de bevolking dat slechts uit 42% van de Belgische bevolking bestaat (en in heel de periode sinds de jaren 70 was de bevolking van Franstalig België kleiner dan die van Vlaanderen)
- in België zijn bijna alle partijen ‘communautair’ gesplitst.

Naast de federale kamer en de federale regering (sinds 1970) kan tenslotte ook elke Belgische *deelstaat zelf* sinds 1980 gewone federale wetgeving blokkeren¹⁷. Elke deelstaat kan namelijk de goedkeuring van een federale wet door de kamer opschorten met 120 dagen door een zogenaamd belangenconflict in te roepen. Dit is sinds 1980 verschillende malen gebeurd. Er zijn zes Belgische deelstaten, drie gewesten en drie gemeenschappen. Hiervan telt de Duitstalige Gemeenschap nog geen 1% van de Belgische bevolking. Daarnaast vertegenwoordigen van deze zes deelstaten het Waalse Gewest, het Brusselse Gewest en de Franse Gemeenschap ieder grosso modo de Franstalige minderheid. Bovendien kunnen ook de drie Brusselse gemeenschapscommissies –waaronder de Franse Gemeenschapscommissie- een belangenconflict invoeren. Samen met het feit dat na een opschorting van een federale wet door een deelstaat een andere deelstaat diezelfde wet mag opschorten, maken deze factoren dat de Franstalige minderheid een federale wet voor lange tijd kan opschorten¹⁸ (Vuye en Wouters 2017 blz. 56-58). Deze opschorting gebeurde niet minder dan viermaal in de periode 2007-2009 wat betreft de federale wet die de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde wou splitsen.

¹⁷ In 1980 werd de mogelijkheid tot het invoeren van een belangenconflict gestemd in het federale parlement met de steun van zowel de Vlaamse meerderheid als de Franstalige minderheid. En zowel de Vlaamse overheid als de Franstalige gedomineerde deelstaten hebben het instrument van het belangenconflict sindsdien gebruikt. Sinds 1993 kan echter op vraag van de Franstalige minderheid de mogelijkheid tot het invoeren van een belangenconflict enkel nog worden gewijzigd met een 2/3 meerderheid.

¹⁸ Een laatste manier waarop de deelstaten federale wetgeving in België kunnen blokkeren betreft de goedkeuring van verdragen tussen België en het buitenland die raken aan de bevoegdheden van de gemeenschappen en/of de gewesten. Dergelijke verdragen kunnen pas in werking treden na goedkeuring (met gewone meerderheid) niet alleen door het federale parlement maar ook door alle parlementen van de Belgische gemeenschappen en/of gewesten. Het enige bekende voorbeeld waar deze vereiste tot een verdraging van de goedkeuring van federale wetgeving leidde is het vrijhandelsverdrag tussen de Europese Unie en Canada (CETA). De onderhandelingen tussen de EU en Canada over CETA duurden van 2009 tot 2014 maar de definitieve versie van het verdrag werd pas in februari 2016 bekendgemaakt. En pas in augustus 2016 werd beslist dat inwerkingtreding het akkoord van de individuele EU-lidstaten zou vereisen, en dus in België ook het akkoord van de gewesten, omdat buitenlandse handel zowel een federale als een gewestbevoegdheid is in België. Het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest (en ook de Franse Gemeenschap) maakten vanaf 2015 bezwaar tegen het verdrag, in tegenstelling tot de federale overheid en de Vlaamse overheid. Dat net deze deelstaten bezwaar maakten, houdt mogelijk verband met het feit dat het overgrote deel van de Belgische uitvoer naar Canada niet het Waalse of het Brusselse Gewest maar het Vlaamse Gewest als herkomst heeft, en met het feit dat tussen 2014 en 2019 de enige Franstalige federale regeringspartij (MR) geen deel uitmaakte van de drie genoemde Franstalige gedomineerde deelstaatregeringen. Toch werd het verdrag ondertekend door Canada en de EU in oktober 2016, en ging het gros ervan zonder noemenswaardige wijzigingen in september 2017 in werking, ondanks de bezwaren van Franstalig België. Tot op heden hebben het Waalse en het Brusselse Gewest het verdrag echter nog altijd niet goedgekeurd. Het is niet duidelijk hoelang het bezwaar van de Franstalige gewesten en gemeenschappen van België de inwerkingtreding van CETA in september 2017 de facto heeft uitgesteld. De Standaard (28 oktober 2016) stelt dat de Europese Commissie al in 2015 aan het onderhandelen was met de regering van het Waalse Gewest over een compromis.

Tabel: Kleinste geografisch afgebakende minderheden die centraal beleid kunnen blokkeren in gedecentraliseerde landen

Federatie	Blokkerende instelling	Gewone wet		Wijziging van de grondwet en van de decentralisatie (a)		Ontvangsten van de centrale overheid (2016)		
		Minimum aantal deelstaten vereist voor blokkering	Kleinste geografisch afgebakende bevolkingsgroep die kan blokkeren (% van totale bevolking)	Minimum aantal deelstaten vereist voor blokkering	Kleinste geografisch afgebakende bevolkingsgroep die kan blokkeren (% van totale bevolking)	Ontvangsten in % BBP	waarvan doorgegeven als dotaties)	Ontvangsten in % van het totaal
België	Kamer	1 op 2 (b)	32% (3/4 van 42%) (c)	1 op 2 (b)	34% (81% van 42%) resp. 21% (1/2 van 42%) (c en d)	39%	12%	76%
	Regering	1 op 2 (b)	tussen 5% en 10%	1 op 2 (b)	tussen 5% en 10%			
	Deelstaten zelf	1 op 6	de Duitse Gemeenschap is niet eens 1% van de bevolking					
Duitsland	Senaat (e)	7 op 16	27%	4 op 16	14%	40% (f)	12% (f)	89%
VS	Senaat	20,5 op 50	12% (g)	17 op 50 (h)	8%	19%	3%	58%
Zwitserland	Senaat	12 op 26	19%	12 op 26	19%	18%	3%	51%
	Referendum (i)	12 op 26	19%	12 op 26	19%			
Canada	Deelstaten zelf	-	-	4 op 10 (j)	6%	18%	4%	44%
Zweden	-	-	-	-	-	34%	8%	67%

Bronnen: Pas (2009), Velaers (2015), Vuye en Wouters (2017); websites Senaat van Duitsland, de VS en Zwitserland; websites Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, Canada en Zweden; grondwetten van België, Canada, Duitsland, de VS, Zwitserland en Zweden; websites bevolkingsgegevens van de instituten voor statistiek van België, Canada, Duitsland, de VS, en Zwitserland; OECD-website over begrotingsdecentralisatie

De drie blokkeringsmogelijkheden voorgesteld door de drie rijen voor België in de tabel –‘Kamer’, ‘Regering’, en ‘Deelstaten zelf’- in de tabel op blz. 11 maken dat België qua gewone wetgeving geografisch het meest ‘blokkeerbaar’ is van alle landen die in de tabel vermeld worden. Pas (2009 blz. 79) noemt de veelheid aan Belgische geografische blokkeringsmogelijkheden uniek in federale landen. Als we enkel de wetgevende macht beschouwen zijn gewone wetten in de VS en Zwitserland wel ‘geblokkeerder’ dan in België. In de VS en Zwitserland volstaat resp. 12% en 19% van de bevolking voor een blokkering als het de kleinste deelstaten zijn die blokkeren, terwijl in België in de kamer van volksvertegenwoordigers een minderheid van 32% (3/4 van 42%) vereist is om te blokkeren. Maar in België is de uitvoerende macht, de regering, machtiger –en daardoor veel actiever op wetgevend vlak- dan het parlement. Daardoor hechten we meer belang aan de Belgische blokkeringsmogelijkheden binnen de regering.

Er zijn nog andere verschillen tussen de geografische blokkeringsminderheid ingesteld door de werking van de senaat in Duitsland, de VS en Zwitserland en die ingesteld door de werking van de federale regering in België. De geografische blokkeringsminderheid in België is namelijk *steeds dezelfde*, én ze valt samen met een *cultureel-taalkundige* minderheid, namelijk Franstalig België. De geografische samenstelling van de blokkerende minderheid in Duitsland, de VS en Zwitserland kan daarentegen verschillen van wet tot wet en ze is nooit een cultureel-taalkundige minderheid. De reden voor deze bijkomende verschillen is dat er maar *twee* ‘deelstaten’ in de Belgische federale kamer van volksvertegenwoordigers zijn, en dat deze ‘deelstaten’ *taal*groepen zijn.

Een relativering van de tabel op blz. 11 is wel dat zij de bestaande blokkeringsmogelijkheden slechts weergeeft naar de letter van de wet. De tabel geeft daardoor enkel een eerste indruk van de geografische blokkeringsmogelijkheden in de weergegeven landen. De tabel maakt bijvoorbeeld geen inschatting van de frequentie waarmee deze blokkeringsmogelijkheden tot nu toe effectief benut werden.

Enerzijds kan reeds het loutere wettelijk *voorhanden zijn* van blokkeringsmogelijkheden wetswijzigingen beletten, zonder dat deze blokkeringsmogelijkheden moeten worden omgezet in daden van blokkering. Het effectiefste vetorecht is mogelijk het vetorecht dat nooit moet worden uitgeoefend. Bijvoorbeeld de alarmbelprocedure is in België sinds 1970 nog maar tweemaal benut geworden. De hoofdreden hiervan is natuurlijk dat –terwijl de meeste federale wetgeving uitgaat van de regering- de alarmbel de steun van $\frac{3}{4}$ van een taalgroep vereist. Hierdoor dienden tot nu toe altijd ook parlementsleden die deel uitmaken van de meerderheid die de regering steunt “aan de alarmbel te trekken”¹⁹, waardoor dat altijd de regering in gevaar zou hebben gebracht. Met andere woorden: de regering zorgde er meestal preventief voor dat de alarmbelprocedure werd vermeden (zie ook Vuye en Wouters 2017 blz. 50).

Anderzijds wordt mogelijk in de politieke werkelijkheid “de soep niet zo heet gegeten als dat ze wordt opgediend”. Bijvoorbeeld maakt de tabel geen inschatting van de mogelijkheden tot *omzeiling* van de wettelijke blokkeringsmogelijkheden. Zie Vuye en Wouters (2017) voor deze omzeilingsmogelijkheden in België en een overzicht van hun toepassing in het verleden.

¹⁹ Sinds 1970 heeft elke federale regering de steun gehad van meer dan $\frac{1}{4}$ van de leden van elke taalgroep.

Ondanks deze omzeilingsmogelijkheden is volgens Pas (2009 blz. 82-84) en Velaers (2015 blz. 18 en 26) de sterke bescherming van de Franstalige minderheid op federaal vlak in België vooral politiek en minder juridisch van karakter. “De soep zou dus net heter kunnen worden gegeten dan dat ze wordt opgediend”. Pas (2009 blz. 78) schrijft: “Het hele {Belgische} politieke bestel is doordrongen (...) van mechanismen gericht op (...) gelijke beslissingsmacht {van de twee taalgroepen}.”

Extra uitleg bij de tabel op blz. 11:

Algemeen:

(a) In alle landen van de tabel beslist het *centrale* niveau over de bevoegdheidsverdeling tussen de centrale overheid en de deelstaten. Met andere woorden de centrale overheid heeft de zogenaamde *Kompetenz-Kompetenz*. Deze bevoegdheidsverdeling kan bovendien in alle landen van de tabel behalve Zweden enkel worden gewijzigd met een bijzondere meerderheid, niet alleen van de volksvertegenwoordigers, maar ook van de deelstaatvertegenwoordigers. In alle landen van de tabel, behalve in Zweden, is verdere decentralisatie daardoor zeer moeilijk. Dat komt dus niet alleen doordat de *Kompetenz-Kompetenz* bij de centrale overheid ligt, die uiteraard geen onmiddellijk belang heeft bij decentralisatie. Maar dat komt ook en vooral doordat ironisch genoeg een minderheid van de deelstaten zelf verdere decentralisatie kan blokkeren²⁰.

Decentralisatie lijkt nochtans op het eerste gezicht in het belang van de deelstaten te zijn omdat decentralisatie maakt dat in alle deelstaten het beleid beter kan reageren op de belangen en de voorkeuren van de deelstaatbevolking onder meer qua *samenstelling* van de uitgaven en van de belastingen. Decentralisatie heeft echter sowieso ook gevolgen voor het uitgavenvolume waarvan de bevolking van een individuele deelstaat geniet, én voor het belastingvolume die deze bevolking daarvoor moet betalen. Decentralisatie verlaagt meer bepaald de uitgaven genoten door inwoners van armere deelstaten bij gelijkblijvende belastingen betaald door deze inwoners, en decentralisatie verhoogt de belastingen die deze inwoners betalen bij gelijkblijvende uitgaven. Daardoor trachten armere deelstaten op centraal niveau meestal verdere decentralisatie te beletten²¹.

Extra uitleg voor België:

(b) De ‘deelstaten’ die in de kamer van volksvertegenwoordigers kunnen blokkeren zijn zoals gezegd niet de Belgische deelstaten zelf –de gemeenschappen en gewesten-, maar wel de Nederlandse en de Franse taalgroep.

(c) 42% is het aandeel van de inwoners van het Waalse en het Brusselse Gewest in de Belgische bevolking, wat we meteen beschouwen als het aandeel van de Franstaligen in de bevolking. We houden er geen rekening mee dat er een aanzienlijk aantal Nederlandstaligen in het Brussels Gewest wonen, noch dat er een aanzienlijk aantal Franstaligen in het Vlaamse Gewest wonen. Immers, sinds de federale verkiezingen van 2014 halen Vlaamse partijen geen enkele zetel meer in Brussel, en halen

²⁰ Omdat er in Zweden zo geen blokkeringsmogelijkheid is voor deelstaten –omdat Zweden geen deelstaten heeft- ontbreken in kolommen 5 en 6 getallen voor Zweden.

²¹ Nochtans zouden deze armere deelstaten in werkelijkheid waarschijnlijk het meeste baat kunnen hebben bij decentralisatie, omdat precies armere deelstaten meer nood hebben aan een beleid dat afgestemd is op hun belangen en voorkeuren. Anders gezegd: terwijl decentralisatie armere deelstaten op korte termijn financieel nadeel berokkent, kan decentralisatie op langere termijn worden verwacht in het voordeel te zijn van armere deelstaten.

Franstalige partijen geen enkele zetel meer in Vlaanderen²². Daardoor valt de vertegenwoordiging van de inwoners van het Waalse en het Brusselse Gewest in de kamer volledig samen met de Franse taalgroep in de kamer. En daardoor valt de vertegenwoordiging van de inwoners van het Vlaamse Gewest in de kamer volledig samen met de Nederlandse taalgroep in de kamer.

(d) Wijzigingen van de grondwet vereisen een 2/3 meerderheid in de kamer. Na de federale verkiezingen van 2019 worden 63 van de 150 kamerzetels bezet door de Franse taalgroep²³. 51 van de 150 zetels - zijnde 81% van de Franstalige zetels - zijn vereist om een grondwetswijziging tegen te houden. 81% van het Franstalige aandeel in de bevolking van 42% is 34%, zodat in de kamer een geografisch afgebakende minderheid van 34% van de bevolking een grondwetswijziging kan tegenhouden.

Om echter de decentralisatie in België te wijzigen, dat wil zeggen om de verhouding tussen de federale overheid en de gewesten en de gemeenschappen te veranderen, is geen grondwetswijziging maar een bijzondere wet vereist. Deze heeft niet alleen een 2/3 meerderheid in de kamer nodig, maar ook een gewone meerderheid (50%+1) in elke taalgroep. Gezien het Franstalige aandeel in de bevolking 42% is, kan daarom in de kamer een geografisch afgebakende minderheid van 21% van de bevolking een bijzondere wet tegenhouden.

Extra uitleg voor Duitsland:

(e) Een minderheid van de deelstaten en van de bevolking kan zoals gezegd enkel sommige gewone federale wetten blokkeren, zoals wetten met een impact op de begrotingen van de deelstaten.

(f) Van de meeste belastingontvangsten van de deelstaten kunnen de tarieven, grondslagen, en vrijstellingen slechts worden gewijzigd middels een akkoord tussen de federale overheid en de deelstaten. Deze belastingontvangsten beschouwen we daarom vereenvoudigend als belastingontvangsten van de federale overheid die door deze laatste als dotaties aan de deelstaten worden verstrekt.

Extra uitleg voor de VS:

(g) In de senaat kan de goedkeuring van een gewone wet tijdens een stemming worden tegengehouden door 51 van de 100 senatoren. Deze vertegenwoordigen slechts 19% van de bevolking als het de kleinste deelstaten betreft. Maar daarbovenop zijn slechts 41 van de senatoren –en dus 41% van de deelstaten- vereist voor *filibustering*. *Filibustering* is beletten dat een wet überhaupt tot stemming komt. Het is een 'efficiëntere' manier van blokkeren dan een wet tijdens een stemming tegenhouden, omdat het minder senatoren vereist dan blokkeren middels een effectieve stemming. 41% van de deelstaten stemt slechts overeen met 12% van de bevolking als het de 41% kleinste deelstaten betreft. Sinds de jaren 90 wordt de *filibuster*-strategie in de senaat vaak gebruikt²⁴ (New York Times 26 februari 2019). Per jaar kan wel één wet met budgettaire gevolgen aan de *filibuster*-blokkering worden onttrokken (Ladd 2019). Op die manier werd het budgettaire luik van de hervorming van de ziekteverzekering van

²² Zie <https://verkiezingen2019.belgium.be/nl/verkiezingen?el=CK>

²³ Het aantal kamerzetels per taalgroep kan licht verschillen van verkiezing tot verkiezing.

²⁴ Gaillard en Jenkins (2007 blz.2) en Lazarus en Steigerwalt (2009 blz. 350) wijzen bovendien op een aantal instrumenten van de werking van de senaat waardoor zelfs één senator zou volstaan om gewone wetgeving tegen te houden. Dat leidt volgens Gaillard en Jenkins (2007 blz.2) tot "a considerable amount of business being transacted via unanimous consent agreements" in de senaat van de VS.

president Obama (*ACA; Affordable Care Act*) goedgekeurd door de senaat in 2010, en werd de belastingvermindering van president Trump goedgekeurd door de senaat in 2017 (*New York Times* 26 februari 2019).

(h) Voor sommige grondwetsherzieningen volstaat zelfs één deelstaat voor een blokkering.

Extra uitleg voor Zwitserland:

(i) Het volstaat reeds dat een referendum in slechts 12 van de 26 deelstaten –met name de kantons– geen meerderheid van de uitgebrachte stemmen haalt om sommige gewone wetten te blokkeren.

Extra uitleg voor Canada:

(j) Canada is het enige land in de tabel waar het bedrag van de dotaties van de federale overheid aan de deelstaten, provincies genaamd, kan worden gewijzigd met een gewone wet. Wat een wijziging van de belastingautonomie-dotatie-mix van de Canadese provincies in het algemeen betreft is wél een grondwetsherziening vereist.

BELANG EN IMPACT VAN GEOGRAFISCHE BLOKKERINGSMOGELIJKHEDEN

Dat –geografisch afgebakende en andere- minderheden van de bevolking blokkeringsmogelijkheden hebben op het centrale niveau lijkt onwenselijk, des te meer als deze mogelijkheden gewone wetten betreffen. Immers, bescherming van de belangen en voorkeuren van een –al dan niet geografisch afgebakende- minderheid impliceert op zijn minst gedeeltelijke miskenning van de belangen en voorkeuren van een –al dan niet geografisch afgebakende- meerderheid. Dit is des te meer het geval als de status quo beter de belangen en de voorkeuren van de minderheid weerspiegelt dan die van de meerderheid. De blokkeringsmogelijkheden van specifiek *geografisch afgebakende* minderheden springen daarbij misschien het meest in het oog, en ze zijn het onderwerp van deze beleidspaper.

Er zijn verschillende voorbeelden bekend van het immobilisme qua centraal bestuur dat in de hand wordt gewerkt door mogelijkheden tot blokkering van *gewone wetswijzigingen* door geografisch afgebakende minderheden, en trouwens ook door niet-geografisch afgebakende minderheden. (We hebben het dan nog niet over het immobilisme waartoe mogelijkheden tot blokkering van grondwetswijzigingen en wijzigingen van de decentralisatie zowel door geografisch afgebakende als door niet-geografisch afgebakende minderheden leiden.) In verschillende landen blijken geografisch afgebakende minderheden systemisch de status quo te behouden op een aantal beleidsvlakken of vragen deze minderheden een compensatie voor het veranderen van deze status quo.

Voor de VS springen hier in het oog. In de VS hielden de voorbije 10 jaar kleine geografisch afgebakende minderheden van de bevolking begrotingen tegen, via de senaat. Een kleine minderheid in de senaat maakte er ook het algemene luik van de hervorming van de ziekteverzekering door president Obama meer ingewikkeld en minder ingrijpend (*The Economist* 15 februari 2012, 2 juli 2012 en 22 november 2013 en Ladd 2019). *The Hill* (23 juni 2019) somt verder de talrijke gewone wetten op die recent werden goedgekeurd door de Democratische meerderheid in het Huis van Volksvertegenwoordigers sinds de Democraten daar hun meerderheid herwonnen tijdens parlementsverkiezingen van november 2018, maar die vervolgens werden geblokkeerd door de

Republikeinse meerderheid in de senaat. De Republikeinen hoeven sinds ze de meerderheid van de senaatszetels bezetten dus zelfs niet over te gaan tot (minder legitieme) *filibustering* om een wet tegen te houden. Zij kunnen dit ook gewoon doen tijdens een (meer legitieme) stemming in de senaat (mits bijna alle Republikeinse senatoren tegenstemmen). Echter, de Republikeinen mogen na de verkiezingen van 2018 dan wel 53 senatoren op 100 tellen, deze senatoren vertegenwoordigen slechts een (geografisch afgebakende) minderheid van 48% van de Amerikaanse bevolking.

Analoog aan het immobilisme van het federale niveau van de VS kende België -waar zoals gezegd in de federale *regering* een geografisch afgebakende minderheid gewone wetten kan tegenhouden- sinds de toetreding tot de eurozone een opeenvolging van regeringen die er niet in slaagden ingrijpende economische en budgettaire maatregelen te nemen. Bijvoorbeeld wat de vorige federale regering betreft wordt gesuggereerd dat verzet door Franstalig België één van de oorzaken was van het mislukken van de hervorming van de ziekenhuisfinanciering voorgesteld door minister De Block met het oog op uitgavenbesparing (De Standaard 2 maart 2018 en 20 april 2019 en De Tijd 31 maart 2018). Maar voorbeelden van specifieke gestrande maatregelen –en zeker voorbeelden van specifieke gestrande maatregelen door toedoen van de Franstalige blokkeringsminderheid- zijn niet zo gemakkelijk te vinden voor België in vergelijking met maatregelen die door een geografisch afgebakende minderheid zijn tegengehouden in de senaat van de VS. Dit komt doordat de Belgische geografische blokkeringsmogelijkheid zich vooral binnen de regering situeert, en doordat conflicten in een regering (natuurlijk) minder openlijk zijn dan conflicten in een parlement.

Een andere oorzaak van de geringe daadkracht van de voorbije Belgische federale regeringen is natuurlijk ook dat deze regeringen –onvermijdelijk- coalitieregeringen waren. Hierin heeft *elke* partij de macht om te blokkeren, los van het feit dat ook de Franstalige minderheid binnen deze coalitieregeringen een blokkeringsmogelijkheid heeft²⁵.

Dat blokkeringsmogelijkheden door minderheden *in het algemeen* –dus *niet enkel* door geografisch afgebakende minderheden- het belang van de meerderheid schaden is ook met wetenschappelijke empirie aangetoond. Sterker nog: het is aangetoond dat ze het *algemeen belang* -anders gezegd: de welvaart van het land als geheel- schaden. Meer bepaald leidt het bestaan van blokkeringsminderheden tot slechtere *begrotingsresultaten*. Een reeks empirische studies, te beginnen bij Roubini en Sachs (1989), stellen meer bepaald vast dat hoe meer partijen een *regeringscoalitie* telt, hoe groter het begrotingstekort en het overheidsbeslag zijn. In een coalitieregering heeft typisch elke regeringspartij –hoe klein ook- blokkeringsmacht, of ze nu 'regionaal' is zoals in België of 'landsbreed' zoals het merendeel van de partijen in de andere landen van de tabel op blz. 11. Meer partijen in de coalitie betekent dat er meer 'spelers' zijn van wie de instemming met een wetswijziging mogelijk budgettair 'afgekocht' moet worden. Doordat in België bijna alle partijen 'regionaal' zijn, beter gezegd: 'communautair' zijn, en dus een federale regering er door meer partijen moet worden gesteund om over een meerderheid in het parlement te beschikken, bestaat een Belgische federale regering typisch wel

²⁵ Er wordt bijvoorbeeld beweerd dat in de vorige 'centrumrechtse' Belgische federale regering de Vlaamse 'centrumpartij' CD&V –meer dan de enige Franstalige coalitiepartner, de 'centrumrechtse' MR- vele 'centrumrechtse' maatregelen heeft tegengehouden.

uit meer vetospelers dan coalitieregeringen in andere landen²⁶. Een uitzondering op deze blokkeringsmacht voor elke coalitiepartner in de tabel op blz. 11 is Zwitserland. In Zwitserland beslist een coalitieregering intern *bij eenvoudige meerderheid*. In Canada en de VS zijn er zelfs helemaal geen coalitieregeringen, omdat het *first past the post*- of meerderheidskiesstelsel van deze landen in de hand werkt dat één partij de meerderheid van de zetels in het federale parlement heeft.

Toch is de blokkeringsmacht van *geografisch* afgebakende minderheden in landen als België, Duitsland, Zwitserland en de VS explicieter en prominenter dan de blokkeringsmacht van andere soorten minderheden, zoals ideologische, sociaal-economische, culturele en demografische minderheden. Immers, in de federale parlementen van deze landen kunnen enkel geografisch afgebakende minderheden systemisch gewone wetten blokkeren. Er lijkt geen goede reden te zijn waarom precies geografisch afgebakende minderheden de prominentste blokkeringsmacht hebben.

In vele landen bestaat er wel een *verband* tussen enerzijds geografie en anderzijds economie, demografie, cultuur en ideologie. Maar dit verband lijkt net de impact van blokkeringsmogelijkheden voor een geografisch afgebakende minderheid te vergroten. Een eerste voorbeeld is de VS, waar al jarenlang een overwegend rurale, economisch perifere –d.w.z. economisch ‘aan de rand gelegen’-, Republikeinse, en blanke minderheid federale wetgeving kan tegenhouden via de senaat. Dit gebeurt tegen de meer stedelijke, economisch meer centraal gelegen, Democratische, en cultureel verscheiden meerderheid in²⁷ (The Economist 12 juli 2018). Een tweede voorbeeld is België, waar door de partijpolitieke samenstelling van de meeste voorbije federale regeringen een economisch eerder perifere en ideologisch eerder linkse Franstalige minderheid wetgeving kon tegenhouden tegen de economisch meer centraal gelokaliseerde en ideologisch rechtser Vlaamse meerderheid in.

Dat geografie niet neutraal is maar verband houdt met andere kenmerken maakt het ook *waarschijnlijker* dat een geografisch afgebakende minderheid zijn blokkeringsmogelijkheid effectief zal gebruiken, en er nieuw beleid mee zal beletten (of er overmatige compensatie voor zal vragen). Een veranderende maatschappij vraagt voortdurend om nieuw overheidsbeleid. Maar doordat geografie gecorreleerd is met economie, demografie, cultuur en ideologie kan er in vele landen ook voor de meeste breed gedragen beleidswijzigingen gemakkelijk een geografisch afgebakende minderheid van 10 tot 20% worden gevonden die er nadeel van ondervindt (of die beweert er nadeel van te ondervinden). (En de tabel op blz. 11 toont dat in verschillende landen met deelstaten die 10 tot 20% volstaat om beleidswijzigingen te blokkeren.)

Interessant is dat een aantal wetenschappelijke studies het maatschappelijke welvaartsverlies hebben *berekend* dat wordt veroorzaakt door blokkeringsmogelijkheden van *geografische* aard, en meer in het algemeen door oververtegenwoordiging van geografisch afgebakende minderheden. Anders dan

²⁶ Misschien is het niet toevallig dat van de landen in de tabel op blz. 11 België zowel het land is met de kleinste blokkeringsminderheid in de federale regering als met de hoogste federale overheidsschuld (dat wil zeggen met de grootste gecumuleerde begrotingstekorten).

Het land met de 2^{de} hoogste federale overheidsschuld in de tabel is de VS, en ook in de VS is de blokkeringsminderheid zeer klein (zij het dat deze zich in de senaat situeert, en niet in de regering).

²⁷ De toegenomen polarisatie tussen Republikeinen en Democraten –inbegrepen stemgedrag dat vaker langs partijlijnen verloopt– doet dit ‘tegenhouden’ ook vaker voorkomen.

Dat in de VS de economische periferie al decennia meer ‘rechts’ / minder ‘links’ is dan het economische centrum, lijkt de VS overigens uitzonderlijk te maken binnen de groep van landen van de tabel op blz. 11.

blokkeringsmogelijkheden door niet-geografisch afgebakende minderheden blijkt de beleidsimpact van blokkeringsmogelijkheden door geografisch afgebakende minderheden namelijk op zijn beurt een belangrijke impact te hebben op de *geografische spreiding* van de welvaart, en via die weg op de totale welvaart van een land. De kleinste geografisch afgebakende minderheden van de bevolking die blokkeringsmacht hebben over de centrale overheid betreffen in vele landen namelijk economisch perifere, en dus economisch minder productieve gebieden. De geografische bevoordeling door het centrale beleid als gevolg van de blokkeringsmogelijkheid op centraal vlak betreft daardoor de typisch dunner bevolkte economische periferie, ten koste van het typisch dichter bevolkte en productievere economische centrum. Dit heeft gevolgen voor de welvaart van het *hele* land²⁸.

Met name berekenden een aantal studies de welvaartseffecten van een aantal vormen van *financiële* bevoordeling die de periferie geniet dankzij zijn oververtegenwoordiging binnen de centrale overheid. Een eerste vorm die deze financiële bevoordeling aanneemt is die van de zogenaamde *pork barrel* (onder een bepaalde vorm in de VS ook *earmarks* genoemd). *Pork barrel* betreft typisch extra en typisch tijdelijke centrale-overheidsuitgaven (of belastingverminderingen) ten voordele van kieskringen waar politici een bepaalde vorm van oververtegenwoordiging genieten op centraal vlak²⁹. Blokkeringsmacht voor een minderheid kan worden gezien als een extreme vorm van oververtegenwoordiging, en *pork barrel* wordt vaak gebruikt als compensatie om een minderheid zijn blokkeringsmacht (tijdelijk) te doen opheffen. Hoe kleiner de kleinste geografische minderheid is die blokkeringsmacht heeft, hoe groter de kans dat *pork barrel* moet worden ingezet om een geografische minderheid te compenseren voor steun aan een beleidsmaatregel, en hoe groter de bedragen van die *pork barrel*.

De met *pork barrel* begunstigde kieskringen liggen om twee redenen vaak in de dunner bevolkte economische periferie van een land. Ten eerste *zijn* er in de meeste landen meer kieskringen met weinig inwoners –die typisch in dunbevolkte gebieden liggen– dan kieskringen met veel inwoners –die typisch in dichtbevolkte gebieden liggen. Ten tweede impliceert oververtegenwoordiging in de vorm van minder inwoners per vertegenwoordigende politicus dat de steun van de betrokken vertegenwoordigende politici goedkoper kan worden ‘afgekocht’. Anders gezegd: één en dezelfde *pork barrel*-uitgave van de centrale overheid betekent een groter financieel voordeel *per inwoner* in de periferie dan in het centrum, omdat de gemiddelde perifere kieskring minder inwoners heeft (Knight 2008 en Lazarus en Steigerwalt 2009 blz. 357). Het gevolg is dat hoewel oververtegenwoordigde perifere kieskringen gemakkelijker wetswijzigingen *kunnen tegenhouden*, ze uiteindelijk vaak deel uitmaken van de coalitie die een wetswijziging *effectief goedkeurt* (nadat ze voor die goedkeuring compensatie hebben gekregen) (Lee 1998 blz. 40).

Anekdotische en wetenschappelijke evidentie over *pork barrel* betreft echter vooral Amerikaanse volksvertegenwoordigers en senatoren die hun *seniority* uitbuiten via het innemen van belangrijke functies binnen parlementscommissies, eerder dan Amerikaanse senatoren die *pork barrel* voor hun

²⁸ In vele landen zijn er geografisch gesproken meerdere economische centra, en liggen deze economische centra niet in het geografische midden van het land. (Analoog voor wat de economische periferie betreft.) Bovendien neemt in vele landen het feit dat de economische periferie dunner bevolkt is dan het economische centrum niet weg dat het aandeel van de gezamenlijke economische periferie in de totale bevolking aanzienlijk is.

²⁹ Men kan zich naast financiële middelen ook *regelgeving* indenken die bepaalde kieskringen bevoordeelt (zonder dat deze regelgeving een rechtstreekse impact heeft op de centrale begroting).

staat afdwingen doordat hun staat in de senaat oververtegenwoordigd is wegens een kleine bevolking. Zie voor het 'uitbuiten' van *seniority* bijvoorbeeld The Economist (5 juni 1997) en The Economist (12 augustus 2010). Maar er is ook anekdotische en wetenschappelijke evidentie dat *pork barrel* resulteert uit de *oververtegenwoordiging* van bepaalde staten in de Amerikaanse senaat wegens een kleine bevolking, en/of door de blokkeringsminderheid die deze staten dankzij deze oververtegenwoordiging hebben kunnen vormen.

Wetenschappelijke evidentie is Lee (1998), Boyle e.a. (2009), en Lazarus en Steigerwalt (2009). Anekdotische evidentie is de hervorming van de ziekteverzekering van president Obama door de senaat in 2010. Zelfs de toenmalige grote Democratische meerderheid, die tussen de senaatsverkiezingen van 2008 en die van 2010 varieerde tussen 57 en 60 senatoren, werd als krap beschouwd om deze hervorming tijdens de betrokken legislatuur goed te keuren. De reden is dat zoals gezegd 60 senatoren vereist zijn om *filibustering* te stoppen, en dat het bovendien niet zeker was dat alle Democratische senatoren deze hervorming zouden steunen. Onder meer de kleine en perifere staat Maine, die toen werd vertegenwoordigd door een gematigde Republikeinse senator, zou in deze periode veel *pork barrel* per capita –alsook een afzwakking van de hervorming zelf- in de wacht hebben gesleept³⁰ (Lazarus en Steigerwalt 2009 blz. 357). Maar ook enkele Democratische senatoren uit kleine, perifere, en eerder Republikeins gezinde staten, zoals Nebraska, verkregen *pork barrel* –alsook een afzwakking van de hervorming zelf- in ruil voor hun goedkeuring (The Hill 24 december 2009). Volgens New York Times (25 oktober 2017) waren verhoogde federale *Medicaid*-uitgaven³¹ voor vijf dergelijke staten nodig om de senaat de hervorming van de ziekteverzekering te doen goedkeuren³².

Anekdotische evidentie van *pork barrel* voor België is de 60-40-verdeling van het NMBS-investeringsbudget over het Vlaamse en het Waalse Gewest, terwijl het Vlaamse Gewest 58% van de inwoners van België telt, en het Waalse Gewest slechts 32%. Andere anekdotische evidentie voor België zijn de extra financieringen voor het Brusselse Gewest –in vergelijking met de andere gewesten- waarin de staatshervormingen van 2001 en 2014 hebben voorzien. Een verschil tussen deze Belgische voorbeelden van *pork barrel* en vele Amerikaanse voorbeelden is dat deze Belgische voorbeelden van *pork barrel* permanent van aard zijn en financieel belangrijker³³, alsook dat het Brussels Gewest tot het dichtbevolkte economische centrum van België behoort, en niet tot de dunbevolkte periferie. Een ander verschil met de Amerikaanse senaat is dat er in België op federaal vlak zoals gezegd maar één

³⁰ Dit belette deze senator niet om uiteindelijk net als al haar partijgenoten tegen de hervorming te stemmen. Maar waarschijnlijk deed deze senator dat pas nadat ze zich ervan had verzekerd dat de Democratische partij 60 andere senatoren had kunnen overtuigen om voor de hervorming te stemmen. Dat deze senator uiteindelijk tegenstemde, sluit overigens niet uit dat zij veel invloed heeft gehad op (het matigen van) de inhoud van de hervorming die uiteindelijk door de senaat goedgekeurd werd. Het sluit ook niet uit dat de goedkeuring van voorlopige versies van de hervorming *tijdens tussentijdse stemmingen* in senaatscommissies door deze senator belangrijk is geweest. Toen was nog niet geweten of 60 senatoren de uiteindelijke versie zouden goedkeuren (zie b.v. New York Times 22 november 2009 en The Hill 24 december 2009). Door voorlopige versies van de hervorming *tijdens tussentijdse stemmingen* in senaatscommissies goed te keuren heeft deze senator overigens haar impact op de uiteindelijke versie vergroot, alsook het gemakkelijker gemaakt voor Democratische senatoren uit Republikeinse staten om de hervorming te steunen (zie New York Times 13 oktober 2009).

³¹ *Medicaid* is het programma van federale gezondheidsuitgaven voor armeren in de VS.

³² Een andere grote wet van president Obama was de zogenaamde *stimulus bill* of *jobs bill* of ARRA (*American Recovery and Reinvestment Act*) van 2009. Deze omvatte belastingverminderingen en uitgavenverhogingen ter bestrijding van de economische crisis van 2008. Deze wet werd op een gelijkaardige manier door de senaat goedgekeurd als de hervorming van de ziekteverzekering (zie b.v. New York Times 6 februari 2009).

³³ Bijvoorbeeld in de VS zou federale *pork barrel* in zijn hoogdagen tijdens het vorige decennium slechts 0,5% van de federale uitgaven hebben uitgemaakt (The Economist 26 november 2010).

oververtegenwoordigde ‘deelstaat’ is die met *pork barrel* kan worden begunstigd, namelijk de Franse taalgroep in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Recente anekdotische evidentie van *pork barrel* voor het VK is de extra financiering voor Noord-Ierland die de Noord-Ierse politieke partij DUP had bedongen als voorwaarde voor het bezorgen van een parlementaire meerderheid aan de Britse regering na de verkiezingen van 2017 (The Guardian 26 juni 2017).

Pork barrel-uitgaven alsook hun politieke oorzaken en gevolgen werden uitgebreid wetenschappelijk onderzocht. Zie bijvoorbeeld Jennes en Persyn (2015) voor België, Albouy (2013), Boyle e.a. (2009), Lazarus en Steigerwalt (2009), Lee (1998), en Engstrom en Vanberg (2010) voor de VS, Evans (2005) en Milligan en Smart (2005) voor Canada, Fiva en Halse (2014) en Helland en Sørensen (2009) voor Noorwegen, Bracco e.a. (2012) en Golden en Picci (2008) voor Italië, en Curto-Grau e.a. (2012) voor Spanje.

Knight (2004) is echter een van de weinige wetenschappelijke studies die niet alleen de *omvang* van *pork barrel* berekent, maar ook de *inefficiëntie* -anders gezegd: *het welvaartsverlies*- van *pork barrel* voor de maatschappij berekent. Meer bepaald berekent Knight (2004) het welvaartsverlies van de ongelijke spreiding van federale investeringen in verkeersinfrastructuur over de kiesdistricten van de Amerikaanse kamer van volksvertegenwoordigers. We kunnen aannemen dat ook andere soorten *pork barrel* tot welvaartsverlies leiden, ook *pork barrel* die dient om deelstaten met een blokkeringsminderheid deze blokkering tijdelijk te doen opheffen. De inefficiënties die Knight (2004) berekent betreffen een laag marginaal –dat wil zeggen: extra- nut van *pork barrel* in de begunstigde kieskringen in vergelijking met het hogere marginale nut dat zou worden verkregen in de niet-begunstigde kieskringen mits de *pork barrel*-uitgaven gelijk over alle kieskringen zouden worden verdeeld³⁴.

De financiële bevoordeling van de economische periferie neemt naast de vorm van *pork barrel* nog een tweede vorm aan, die bovendien budgettair én qua welvaartseffecten belangrijker is dan *pork barrel*. Deze tweede vorm betreft de bevoordeling van de armere economische periferie door de systemen van progressieve belastingen en van sociale uitkeringen van de centrale overheid, alsook haar systeem van dotaties aan de lagere overheden³⁵. Deze drie financiële stromen verschillen van *pork barrel* doordat ze *systemischer* zijn dan *pork barrel*. Hiermee bedoelen we dat ze omvangrijker, permanenter en moeilijker te wijzigen zijn op korte termijn, en dat ze de periferie *in zijn geheel* bevoordelen doordat de periferie *niet alleen beter vertegenwoordigd maar ook armer* is. Daarentegen bevoordeelt *pork barrel* meestal enkel specifieke locaties in de periferie, en wel *louter* omdat deze specifieke locaties *oververtegenwoordigd* zijn, en niet omdat ze armer zouden zijn. Inderdaad bevoordelen progressieve belastingen, sociale uitkeringen, alsook de in vele landen bestaande dotatiesystemen ten gunste van

³⁴ Cadot e.a. (2006) stellen eveneens inefficiëntie van de regionale spreiding van verkeersinfrastructuurprojecten van de Franse centrale regering vast, maar in tegenstelling tot Knight (2004) schatten zij de regionale verschillen in efficiëntie als beperkt in.

³⁵ Men kan zich naast financiële middelen ook *regelgeving* indenken die de economische periferie structureel bevoordeelt (zonder dat deze regelgeving een rechtstreekse impact heeft op de centrale begroting). Een voorbeeld is de centrale loonvorming in bepaalde landen, die tot hogere lonen in de periferie leidt.

lagere overheden de armere economische periferie van een land 'automatisch'. Met 'automatisch' bedoelen we: louter doordat deze periferie armer is en los van hun oververtegenwoordiging.

Er is nog een ander verschil. *Pork barrel* is zoals gezegd in bepaalde gevallen een financiële bevoordeling die de oververtegenwoordigde periferie verkrijgt als compensatie voor het tijdelijk opgeven van haar blokkeringsminderheid. Maar de tweede, meer systemische, financiële bevoordeling van de periferie is precies vaak zo groot en belangrijk dat *pork barrel* niet volstaat om de periferie haar blokkeringsminderheid waarmee ze haar systemische bevoordeling instandhoudt, (tijdelijk) te doen opgeven.

Een voorbeeld van het instandhouden van de eigen systemische bevoordeling door de periferie is Duitsland. Een aantal armere deelstaten die een minderheid van de bevolking vertegenwoordigen hebben er het vorige decennium een grondige hervorming van de financiering van de deelstaten geblokkeerd. Deze hervorming was de zogenaamde *Föderalismusreform*, die minder dotaties en meer belastingautonomie voor de deelstaten voorzag. Het gaat hier wel niet om een gewone wetswijziging maar om een wijziging van de decentralisatie, die zoals de tabel op blz. 11 toont al door vier van de 16 deelstaten kan worden tegengehouden in plaats van door zeven deelstaten wat sommige gewone wetten betreft. De armere deelstaten vreesden door de *Föderalismusreform* minder dotaties en dus minder uitgaven te genieten voor eenzelfde bedrag aan belastingbetalingen door hun burgers. De *Föderalismusreform* mislukte ondanks dat er aanzienlijke wetenschappelijke empirie blijkt te zijn over de maatschappelijke netto-voordelen van voldoende eigen belastingheffing door lagere overheden in vergelijking met dotatiefinanciering.

Er is bovendien wetenschappelijke evidentie dat de oververtegenwoordiging van minder bevolkte staten binnen federale overheden resulteert in *systemische* bevoordeling *bovenop* de systemische bevoordeling die resulteert uit het armer zijn van vele van deze oververtegenwoordigde staten. Zo vinden Atlas e.a. (1995) dat minder bevolkte Amerikaanse staten meer permanente federale sociale uitgaven (*entitlements*) ontvangen, los van het feit dat zij armer zijn. Knight (2008) vindt hetzelfde maar dan voor het *geheel* van de Amerikaanse federale uitgaven. Dragu en Rodden (2010) stellen systemisch meer federale dotaties aan de oververtegenwoordigde periferie vast voor een groep van 9 federale landen die zij onderzoeken, bovenop de extra federale dotaties doordat zij armer zijn. Zij noemen de omvang van de bevoordeling door toedoen van oververtegenwoordiging in deze 9 landen gemiddeld 'dramatisch'.

De systemische financiële bevoordeling van de economische periferie wordt bovendien *vergroot* doordat systemen van dotaties, uitkeringen en belastingen typisch geen rekening houden met geografische *cost of living* verschillen. Het is goedkoper voor burgers om in de dunner bevolkte economische periferie te wonen dan in het economische centrum. Daardoor genieten de -gemiddeld armere- inwoners van de economische periferie in reële termen nog hogere dotaties en uitkeringen van de centrale overheid dan in nominale termen en betalen zij in reële termen nog lagere belastingen aan de centrale overheid dan in nominale termen. Ahlfeldt en Pietrostefani (2017) vinden dat in OECD-landen het reële loon na belastingen jaarlijks gemiddeld 171 USD hoger ligt per afname van de bevolkingsdichtheid met 10%. En Weinand en von Auer (2019) berekenen dat de levensduurte in de

goedkoopste plaatsen in Duitsland 27% lager ligt dan in de duurste en productiefste plaatsen. In de huidige tijden van toenemende agglomeratie-economieën –dit zijn de voordelen qua productiviteit die bedrijven behalen door *clustering* in dezelfde regio- nemen deze geografische *cost of living* verschillen bovendien toe in vele landen.

Er bestaan ook een aantal empirische studies van de *welvaartseffecten* van de financiële bevoordeling van de economische periferie door systemen van dotaties, uitkeringen en belastingen. Meteen zijn ze de enige empirische studies die we kennen die de welvaarts-kost berekenen van het beleidsimmobilisme waartoe blokkeringsmogelijkheden voor geografisch afgebakende minderheden leidt (omdat minderheidsblokkeringen deze bevoordeling instandhouden). De betrokken studies vinden voor een aantal landen dat –hoewel de systemische bevoordeling van de economische periferie natuurlijk de welvaart van de periferie verhoogt- ze de welvaart in het economische centrum *in grotere mate* verlaagt. Hierdoor vermindert netto de totale welvaart van de betrokken landen. Immers, de financiële bevoordeling van de periferie –en de financiële benadeling van het centrum- verschuift niet alleen overheidsmiddelen van het centrum naar de periferie, maar ze maakt het daardoor bovendien minder nuttig of nodig voor burgers om te verhuizen of te pendelen van de minder productieve periferie naar het meer productieve centrum.

Anders gezegd, de financiële bevoordeling van de periferie vermindert de *incentive* voor burgers uit de periferie om in het centrum productiever tewerkgesteld te zijn. Nog anders gezegd: niet alleen wordt de financiële bevoordeling van de economische periferie door de centrale overheid gefinancierd met hogere belastingen op en lagere federale uitkeringen en dotaties aan het economische centrum. Maar bovendien mist het economische centrum daardoor productieve tewerkstelling, wat de welvaart van het economische centrum op een tweede manier kleiner maakt dan dat ze had kunnen zijn. (In de mate dat *pork barrel* de economische periferie bevoordeelt in vergelijking met het economische centrum, heeft *pork barrel* natuurlijk een gelijkaardig nadelig effect op de welvaart van een land. Maar de omvang van *pork barrel* is kleiner dan de omvang van de systemische bevoordeling van de periferie.)

De bevindingen van een aantal empirische studies over de welvaartseffecten van de financiële bevoordeling van de economische periferie door systemen van dotaties, uitkeringen en belastingen zijn de volgende. Albouy (2009) vindt dat het federale belastingstelsel van de VS, dat geen rekening houdt met geografische *cost of living* verschillen, de tewerkstelling in het economische centrum van de VS met 13% vermindert. Verder toont Albouy (2012) aan dat het Canadese federale belastingstelsel in combinatie met de federale dotatiefinanciering –die evenmin aangepast zijn aan geografische *cost of living* verschillen- maken dat de bevolking van de Canadese periferie 30% te groot is vanuit het oogpunt van de maximalisatie van de totale welvaart van Canada. (Nochtans kan in Canada zoals gezegd een geografische afgebakende minderheid van de bevolking centrale wetgeving die de systemische bevoordeling van de periferie zou afzwakken, niet blokkeren³⁶.) Gelijkaardig tonen Henkel e.a. (2018) voor Duitsland aan dat de afschaffing van de systemische financiële bevoordeling van de economische

³⁶ In vele landen is de dunner bevolkte economische periferie politiek oververtegenwoordigd, zonder dat zij daarom een blokkeringsminderheid vormt. Ook in de Canadese kamer van volksvertegenwoordigers zijn minder stemmen nodig om een zetel te winnen die een meer ruraal kiesdistrict vertegenwoordigt dan om een meer stedelijke parlementszetel te winnen (Albouy 2009 blz. 664).

periferie door de federale overheid zou leiden tot een migratiestroom van 2,7 miljoen mensen naar het economische centrum³⁷.

Hoewel België qua oppervlakte veel kleiner is dan Duitsland, Canada en de VS, kunnen we ook in België belangrijke effecten van de systemische financiële bevoordeling –zowel in nominale als in reële termen– van de economische periferie door de federale overheid verwachten. Deze financiële bevoordeling uit zich in België in een begunstiging van het armere en perifere Wallonië door de herverdelende werking van het Belgische federale belastingstelsel en de Belgische sociale zekerheid. Zij uit zich tevens in het dotatiesysteem van de zogenaamde Bijzondere Financieringswet, dat het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap bevoordeelt tegenover het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Bovendien is het Belgische federale niveau bevoegd voor belangrijke regelgeving die Wallonië financieel bevoordeelt, zoals de loonvorming. De Belgische centrale loonvorming blijkt de lonen in Wallonië te verhogen in vergelijking met een systeem van decentrale loonvorming, dat lonen beter zou afstemmen op lokale productiviteit³⁸ (Konings en Marcolin 2014).

In combinatie met deze systemische bevoordeling van de periferie zijn er in België ondanks zijn kleine oppervlakte grote geografische verschillen in *cost of living*, die de systemische bevoordeling van de Belgische periferie nog vergroten. Zo blijkt een appartement in het ‘perifere’ Waalse Gewest gemiddeld 25% goedkoper te zijn dan een appartement in het ‘centrale’ Vlaamse en in het ‘centrale’ Brusselse Gewest³⁹. Daar komt dan nog eens een grote *taalkundig-culturele* belemmering tot pendel -en dus ook tot migratie- tussen de twee belangrijkste Belgische gewesten bovenop. Persyn en Torfs (2015) tonen met name aan dat de (taal-)grens op zich het aantal pendelaars van Wallonië naar Vlaanderen vermindert met maar liefst 54%⁴⁰.

Al deze factoren zouden mee kunnen verklaren dat hoewel Wallonië en Vlaanderen geografisch vlakbij elkaar liggen in vergelijking met de meeste deelstaten van de andere landen in de tabel op blz. 11, de werkzaamheidsgraad in Wallonië al decennia aanzienlijk lager blijft liggen dan in Vlaanderen (59 tegenover 68% in 2017 wat de 15-tot-64-jarigen betreft)⁴¹.

Nu is het zoals gezegd het geval dat de dunner bevolkte economische periferie in België, Duitsland en de VS een blokkeringsminderheid binnen de federale overheid vormt. Dit bemoeilijkt uiteraard een

³⁷ Ook in Noorwegen werd het welvaartsverlies berekend dat het gevolg is van de financiële bevoordeling van de periferie door de centrale overheid. Zie Rattsø en Stokke (2017). Noorwegen is nochtans net als Canada een land waar een geografische minderheid centrale wetgeving niet kan blokkeren.

³⁸ Ichino e.a. (2019) tonen analoog aan dat de Italiaanse centrale loonvorming de lonen in Zuid-Italië verhoogt, en in combinatie met de lagere *cost of living* in Zuid-Italië leidt tot lagere tewerkstelling en lagere welvaart voor Italië als geheel. Ichino e.a. (2019) vergelijken de Italiaanse centrale loonvorming met de Duitse eerder decentrale loonvorming, die de lonen in de Duitse periferie beter afstemt op de productiviteit aldaar.

³⁹ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/vastgoedprijzen>

⁴⁰ Analoog is er ook een belangrijke culturele belemmering tot migratie van het armere Québec naar het aangrenzende, rijkere Ontario. (Dit zijn de twee grootste Canadese provincies.) Maar Québec kan federale wetgeving niet blokkeren. De afstanden zijn in een land als Canada zoveel groter dan in België dat pendel tussen provincies meestal al om loutere tijdsredenen uitgesloten is.

Franstalig België, waarvan Wallonië het grootste deel vormt, kan echter wel federale wetgeving blokkeren. (Ook de pendel van Vlaanderen naar Wallonië wordt natuurlijk door de taalgrens afgeremd, maar door de veel hogere werkzaamheidsgraad in Vlaanderen heeft deze afremming minder gevolgen voor de totale Belgische welvaart.)

⁴¹ Zie <https://www.steunpuntwerk.be/cijfers?page=1>

Een dergelijk groot verschil in deze werkzaamheidsgraad geldt zelfs tussen *delen* van Wallonië en *delen* van Vlaanderen *die vlakbij elkaar liggen*. Zo was de werkzaamheidsgraad in de regio Ath-Lessines-Tournai 61% in 2017, en die in de regio Mouscron-Comines 58%, tegenover 71% in de vlakbij gelegen regio Zuid-West-Vlaanderen.

terugschroefing van de financiële bevoordeling van de economische periferie door de centrale overheid in deze landen (en deze terugschroefing is uiteraard des te moeilijker naarmate de vereiste minderheid om deze terugschroefing te blokkeren kleiner is). Deze terugschroefing zou bijvoorbeeld de vorm kunnen aannemen van een koppeling van uitkeringen en belastingen aan de lokale *cost of living*.

Er zijn wel verschillen qua *omvang* van de potentiële impact van de blokkeringsmogelijkheden door geografisch afgebakende minderheden in de betrokken landen van de tabel op blz. 11. Met name de VS en Zwitserland zijn aanzienlijk meer gedecentraliseerd dan België en Duitsland, alvast in budgettaire termen. Dit wordt getoond in de laatste drie kolommen van de tabel hierboven op blz. 11, die een herneming zijn van grote delen van grafiek 3. Hierdoor is de 'immobiliserende' impact van de bestaande geografische blokkeringsminderheden –alvast op budgettair vlak- minder groot in de VS en Zwitserland dan in België en Duitsland.

MINDER GEOGRAFISCHE BLOKKERINGSMOGELIJKHEDEN IN ZWEDEN EN CANADA, EN OOK IN ZWITSERLAND

In de tabel op blz. 11 tonen Zweden en Canada dat het centrale niveau ook grondig anders kan worden bestuurd dan in de andere landen van de tabel op blz. 11. Zweden is een buitenbeentje in de tabel omdat het geen federaal land is in de juridische zin. Daardoor heeft Zweden geen deelstaten, alleen een centrale overheid en lokale overheden. In Zweden kunnen deelstaten daardoor het centrale niveau natuurlijk niet blokkeren, maar de lokale overheden ook niet. Dit is des te belangrijker omdat het budgettaire belang van de Zweedse centrale niveau in de buurt komt van dat van België en Duitsland. Zoals gezegd zijn blokkeringsmogelijkheden belangrijker als ze een overheidsniveau betreffen dat belangrijk is.

Ook Canada is een buitenbeentje in de tabel omdat in Canada federale gewone wetten op geen enkele manier kunnen worden tegengehouden door de nochtans zeer machtige provincies. Enkel een meerderheid in de kamer van volksvertegenwoordigers kan er gewone wetten blokkeren. Deze kamer is zoals de naam het suggereert niet uit vertegenwoordigers van de provincies samengesteld maar ze vertegenwoordigt de hele Canadese bevolking op min of meer proportionele wijze⁴². Bovendien kan in Canada zoals gezegd het bedrag van de bestaande dotaties van de federale overheid aan de provincies door een gewone wet worden gewijzigd, in tegenstelling tot in de andere federale landen van de tabel. Bijvoorbeeld in de jaren 90 verminderde de federale regering louter via een gewone meerderheid in de kamer van volksvertegenwoordigers fors en zonder compensatie haar dotaties aan de provincies. Sindsdien gaan aan een wijziging van de dotaties wel onderhandelingen met de provincies vooraf, maar het blijft de federale regering die via een gewone meerderheid beslist. Tegelijk zijn geografisch afgebakende minderheden in Canada toch goed beschermd. Grondwetswijzigingen en wijzigingen van de decentralisatie kunnen er namelijk worden tegengehouden door (de parlementen van) elke groep van vier of meer van de 10 provincies, terwijl de vier kleinste provincies slechts 6% van de bevolking huisvesten. Bovendien is Canada van alle sterk gedecentraliseerde landen die worden getoond in de

⁴² Zoals hierboven gezegd is het in Canada wel gemakkelijker om een zetel te winnen in de kamer van volksvertegenwoordigers als die zetel een meer ruraal kiesdistrict vertegenwoordigt dan als die een meer stedelijk kiesdistrict vertegenwoordigt.

tabel –tenminste budgettair- het meest gedecentraliseerd (zie drie laatste kolommen van de tabel op blz. 11). Decentralisatie is een extra bescherming van de belangen en voorkeuren van geografische minderheden.

Uit de tabel kunnen we verder opmaken dat in Canada en Zwitserland, de twee andere landen uit de tabel naast België met een belangrijke *taalkundig-culturele* minderheid die geografisch afgebakend is, deze minderheid noch gewone wetten noch grondwetswijzigingen noch wijzigingen van de decentralisatie kan tegenhouden. (In alle drie deze landen is deze belangrijke taalkundig-culturele minderheid die geografisch is afgebakend toevallig Franstalig⁴³.) Doordat noch de belangrijke geografisch afgebakende culturele minderheid in Canada noch die in Zwitserland blokkeringsmacht heeft op federaal niveau contrasteren Canada en Zwitserland met België. In Canada telt de enige grotendeels Franstalige provincie Québec 23% van de Canadese bevolking⁴⁴, en in Zwitserland is 23% van de bevolking Franstalig. Toegegeven, in België is de Franstalige minderheid met 42% van de bevolking veel groter dan in Canada en Zwitserland, maar in België is zoals hierboven uitgelegd de facto slechts een klein deel van die 42% vereist om te blokkeren.

De provincie Québec is niet in staat tot blokkering van federale gewone wetten noch van grondwetswijzigingen noch van wijzigingen van de decentralisatie. Québec heeft wel –mogelijk als reactie op het niet kunnen blokkeren van de Canadese federale overheid- asymmetrische decentralisatie gevraagd en verkregen. Dat wil zeggen dat Québec een nog groter bevoegdhedenpakket heeft –zowel qua uitgaven als qua ontvangsten- dan de andere -eveneens machtige- Canadese provincies. Asymmetrische decentralisatie kan een van de oorzaken zijn van het feit dat een meerderheid van de Canadese Franstalige minderheid heeft verkozen om in de Canadese federatie te blijven zonder dat zij een blokkeringsmogelijkheid heeft⁴⁵.

In Zwitserland zijn er slechts zeven Franssprekende of gedeeltelijk Franssprekende kantons, wat veel minder is dan de 12 kantons die minimaal vereist zijn om wetten te blokkeren in de Zwitserse senaat⁴⁶. Bovendien beslist de Zwitserse federale regering zoals gezegd intern bij eenvoudige meerderheid (anders dan de centrale regeringen van de andere landen van de tabel), terwijl zij maar twee Franstalige leden telt tegenover vijf Duitstaligen. De Zwitserse federale regering beslist daardoor intern ‘per wisselmeerderheid’, d.w.z. met een eenvoudige meerderheid die beslissing per beslissing kan verschillen. Dit betekent dat in de Zwitserse federale regering noch individuele regeringsleden noch de *politieke partijen* waartoe deze leden behoren vetomacht hebben, tenzij deze partij de meerderheid van de regeringsleden zou leveren. Dit laatste is tot nu toe nooit het geval geweest. Anders dan in België

⁴³ België, Canada en Zwitserland hebben alle drie nog andere *taalkundig-culturele* minderheden die geografisch afgebakend zijn, maar hun aandelen in de totale bevolking zijn zeer klein.

⁴⁴ 80% van de bevolking van Québec stelt dat zijn/haar moedertaal Frans is.

⁴⁵ Toegegeven, deze asymmetrische decentralisatie is misschien ook een reactie van de federale overheid geweest op de twee onafhankelijkheidsreferenda die de regering van Québec organiseerde, de eerste in 1980 en de tweede in 1995. In het tweede referendum werd onafhankelijkheid afgewezen met een heel kleine meerderheid. Deze referenda waren toegegeven mogelijk op hun beurt het gevolg van de onmogelijkheid van Québec om federale wetgeving te blokkeren.

⁴⁶ De 12 qua bevolking kleinste Zwitserse kantons kunnen federale beslissingen tegenhouden terwijl ze slechts 19% van de Zwitserse bevolking huisvesten. Echter, de zeven Franstalige kantons kunnen dat niet, hoewel ze meer dan 23% van de Zwitserse bevolking huisvesten. (In deze zeven kantons wonen de overgrote meerderheid van de 23% Zwitserse Franstaligen alsook de Duitstaligen die in de tweetalige kantons Bern en Freiburg wonen.) De zeven Franstalige kantons leveren immers minder senatoren aan de Zwitserse senaat dan de 12 kleinste kantons.

zijn er in Zwitserland bovendien bijna geen regionale partijen. Daarnaast zijn Zwitserse federale regeringen steeds regeringen 'van nationale eenheid', doordat steeds de vier grootste partijen erin vertegenwoordigd zijn, min of meer in verhouding tot hun aandeel in de stemmen⁴⁷. Deze twee kenmerken maken beslissing bij gewone meerderheid binnen de Zwitserse federale regering natuurlijk gemakkelijker dan in andere coalitiesystemen, en zeker dan in België.

Een van de oorzaken van de onmogelijkheid van de Zwitserse Franstalige minderheid tot blokkeren is misschien net als in Canada dat deze minderheid daar minder belang bij heeft, maar op een andere manier dan Québec. In Zwitserland zijn er namelijk (veel) meer Franstalige deelstaten dan in Canada en België. In België mogen er dan wel drie Franstalige deelstaten zijn zoals hierboven gezegd –op een totaal van zes-, maar deze drie overlappen geografisch in belangrijke mate. En er is in de federale kamer en in de federale regering maar één Franse taalgroep. Door de veelheid van Franstalige kantons is er in Zwitserland uiteraard minder eensgezindheid tussen de Franstalige deelstaten over federale regeringsbeslissingen dan in België en in Canada. Bijvoorbeeld zijn sommige Franstalige kantons rijker dan sommige Duitstalige kantons, waardoor de opdeling van Zwitserland in een veelheid van kantons voorkomt dat inzake federaal economisch en budgettair beleid de voorkeuren en belangen van de Franstalige kantons consistent tegenover die van de Duitstalige kantons staan. In België daarentegen staat het armere Franstalig België inzake federaal beleid vaak tegenover het rijkere Vlaanderen.

BESLUIT: EEN EERSTE STAP NAAR EEN ECHT FEDERALISME VOOR BELGIË

Dat het bestuur van het belangrijke Belgische federale niveau geblokkeerd kan worden door een kleine geografisch afgebakende minderheid lijkt onwenselijk. Een volgende Belgische staats hervorming zou daarom naar Zweeds en Canadees voorbeeld minstens voor gewone wetten de bestaande mogelijkheden tot blokkering moeten afschaffen of minstens afzwakken. Bijvoorbeeld gelijkaardig aan Zwitserland zou de federale regering kunnen worden samengesteld uit ministers in verhouding tot het aantal zetels per taalgroep in het federale parlement. Vervolgens zou deze ministers naar Zwitsers voorbeeld via eenvoudige meerderheid kunnen beslissen in plaats van dat (een minderheid binnen) elke taalgroep kan blokkeren⁴⁸. Hiermee gaan we in tegen wat in het N-VA-voorstel voor confederalisme (N-VA 2014) en in de Vlaamse media in het algemeen wordt begrepen onder confederalisme. Ons voorstel is eerder in de geest van wat Open VLD in de aanloop naar de 6^{de} staats hervorming had voorgesteld (De Standaard 5 januari 2013). Open VLD stelde voor om op federaal niveau de blokkeringsmogelijkheden van gewone wetten door een minderheid af te schaffen en dus een gewone meerderheid van de leden van de kamer te doen volstaan voor de goedkeuring van gewone wetten.

De herinvoering van het gewone-meerderheidsprincipe op federaal vlak zou de Franstalige minderheid in bepaalde gevallen (sterk) kunnen schaden. Bepaalde beleidsdomeinen hebben bijvoorbeeld mogelijk een (veel) grotere weging in de welvaartsfunctie van de Franstalige minderheid dan in die van de Vlaamse meerderheid. Tegelijk zou de herinvoering van het gewone-meerderheidsprincipe op federaal

⁴⁷ Tijdens de recentste federale verkiezingen (in 2015) behaalden deze vier partijen samen 77% van de uitgebrachte stemmen.

⁴⁸ Zoals hierboven gezegd lijkt de invoering van het Zwitserse systeem in België wel te worden bemoeilijkt doordat er in België bijna geen 'landsbrede' partijen meer zijn.

vlak natuurlijk een grondwetswijziging zijn. Die kan precies worden geblokkeerd door een Franstalige minderheid in de kamer van volksvertegenwoordigers, namelijk reeds door 34% van de Belgische bevolking (zie ook de tabel op blz. 11), en de facto ook door elke Franstalige regeringspartij.

Daarom stellen we als complementaire component van een volgende Belgische staatshervorming voor dat België sterker –dat wil zeggen écht- zou worden gedecentraliseerd. Vooral Zweden en Zwitserland kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Naar Canadees voorbeeld moet die decentralisatie bovendien asymmetrisch kunnen zijn. Zulk een asymmetrie kan immers een bijkomende compensatie van minderheden voor de afschaffing of afzwakking van hun blokkeringsmogelijkheden zijn. Deze echte decentralisatie –ook echt federalisme genoemd- zou niet alleen decentralisatie van die overblijvende federale uitgavencategorieën moeten omvatten die weinig schaalvoordelen en weinig externaliteiten (dat wil zeggen: weinig impact op niet-inwoners) zouden vertonen als ze op een lager niveau zouden worden uitgeoefend. Ze zou ook in belangrijke mate een belastingdecentralisatie moeten omvatten.

Wat deze belastingdecentralisatie betreft willen we het mogelijke nadeel ervan voor de armere Franstalige deelstaten beperken door middel van het behoud van federale dotaties die de ontvangstencapaciteit van deze deelstaten moeten beschermen. Deze zullen we bepleiten in de complementaire VIVES-beleidspaper “Naar een echte decentralisatie van België” (Jennes 2019b). Vrees voor verzwakking van haar ontvangstencapaciteit –en meer in het algemeen vrees voor verzwakking van haar financiële bevoordeling door de federale overheid- lijkt een belangrijke reden dat in België de Franstalige minderheid sinds 1970 blokkeringsmogelijkheden op centraal niveau blijkt te verkiezen boven decentralisatie, en dat ze deze blokkeringsmogelijkheden benut heeft om decentralisatie te beletten, af te zwakken of uit te stellen. Het gedrag van de Belgische Franstalige minderheid verschilt daardoor opvallend van het gedrag van bijvoorbeeld de Canadese Franstalige minderheid. (Québec wenste niet alleen meer decentralisatie, het wenste zelfs bijna onafhankelijkheid.)

Het afzwakken van blokkeringsmogelijkheden door de Franstalige minderheid op centraal vlak zou verder politiek haalbaar kunnen worden gemaakt door naar Zwitsers voorbeeld België sterk te decentraliseren naar een *metropolitaans* niveau. Dit zou een overheidsniveau zijn dat ongeveer de schaal heeft van de huidige Belgische provincies. Deze laatste hebben gemiddeld ongeveer de omvang van de grootste Zwitserse kantons. Op z'n Zwitsers zou elke taalgroep in het federale parlement dan een veelheid aan metropolitaanse overheden omvatten. Daardoor zouden beslissingen van de federale regering minder vaak het –bijvoorbeeld armere- Franstalig België als blok tegenover het –bijvoorbeeld rijkere- Vlaanderen plaatsen. Op z'n Zwitsers zouden daarentegen de belangen en voorkeuren van een aantal Franstalige metropolitaanse overheden mogelijk soms beter samenvallen met die van een aantal Vlaamse dan met die van een aantal andere Franstalige metropolitaanse overheden. (In de complementaire VIVES-beleidspaper “Naar een echte decentralisatie van België” zullen we nog andere argumenten aandragen voor de oprichting van een sterk metropolitaans bestuursniveau tussen de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden in.)

Deze twee grote hervormingen –ten eerste minder blokkeringsmogelijkheden voor de geografisch afgebakende minderheid op centraal niveau, en ten tweede meer, en meer flexibele, decentralisatie van datzelfde centrale niveau- zouden mogelijk reeds een groot deel van het ongenoegen wegnemen over

het huidige Belgische *one size fits all* federale beleid. Dit beleid is nog altijd belangwekkend, het bedient geen van de regio's op zijn wenken, en het is bovendien sterk 'geblokkeerd'. Door deze twee hervormingen zouden federale verkiezingsuitslagen in de toekomst misschien zelfs minder regionale verschillen kunnen gaan vertonen.

In elk geval lijkt minstens één van beide hervormingen –deblokkering of decentralisatie– dringend te zijn. De ironie is dat, zoals Pas (2009 blz. 82) stelt, het precies de sterke geografische blokkering van het centrale niveau in België is die verdere decentralisatie –alsook de federale deblokkering zelf– bemoeilijkt, maar dat de sterke geografische blokkering tegelijk verdere decentralisatie onvermijdelijk lijkt te maken.

BIBLIOGRAFIE

Ahlfeldt, G., en E. Pietrostefani (2017), "The economic effects of density: A synthesis". LSE Spatial Economics Research Centre.

Albouy, D. (2009), "The unequal geographic burden of federal taxation", *Journal of Political Economy*.

Albouy, D. (2012), "Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalisation", *Journal of Public Economics*.

Albouy, D. (2013), "Partisan representation in Congress and the geographic distribution of federal funds", *Review of Economics and Statistics*.

Atlas, C., T. Gilligan, R. Hendershott, and M. Zupan (1995), "Slicing the federal government net spending pie: Who wins, who loses and why?", *American Economic Review*.

Boadway, R., en A. Shah (2009), "Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance". Cambridge University Press.

Boyle, M. en V. Matheson (2009), "Determinants of the distribution of congressional earmarks across states", *Economics letters*.

Cadot, O., L. Röller, en A. Stephan (2006), "Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment", *Journal of Public Economics*.

Curto-Grau, M., A. Solé-Ollé en P. Sorribas-Navarro (2012), "Partisan targeting of intergovernmental transfers and state interference in local elections. Evidence from Spain". Working paper.

De Standaard (5 januari 2013), "Confederalisme is het probleem, niet de oplossing".

De Standaard (28 oktober 2016), "Nu niet zeggen dat Marnette meer tijd nodig heeft. Ceta ligt al jaren op tafel".

De Standaard (2 maart 2018), "Vlaamse ziekenhuizen zetten De Block onder druk".

De Standaard (20 april 2019), "De arts die botste met de liberale politica".

De Tijd (31 maart 2018), "Ze dachten mij te kunnen kraken".

Dragu T. en Rodden J. (2010), "Representation and redistribution in federations", *Proceedings of the National Academy of Sciences*.

Engstrom, E. en G. Vanberg (2010), "Assessing the allocation of pork. Evidence from Congressional earmarks", *American Politics Research*.

Evans, T. (2005), "The impact of representation per capita on the distribution of federal spending and income taxes", *Canadian Journal of Political Science*.

Fiva, J. en A. Halse (2014), "Unconditional love? Pork barrel politics in the absence of electoral incentives". Working paper.

Gailmard, S., en J. Jenkins (2007), "Minority party power in the Senate and House of Representatives". University of California at Berkeley.

Golden, M. en L. Picci (2008), "Pork-barrel politics in postwar Italy, 1953-94", *American Journal of Political Science*.

Helland, L. en R. Sørensen (2009), "Geographic redistribution with disproportional representation: a politico-economic model of Norwegian road projects", *Public choice*.

Henkel, M., T. Seidel, en J. Südekum (2018), "Fiscal transfers in the spatial economy". *CEPR discussion paper no. dp12875*.

Ichino, A., T. Boeri, E. Moretti, en J. Posch (2019), "Wage equalization and regional misallocation: evidence from Italian and German provinces", *CEPR discussion paper series*.

Jennes, G. (2019a), "De economie van het federalisme. Internationale vergelijking en 4 gevalstudies: België, Canada, Zweden, Zwitserland", *VIVES Discussion Paper 74*, Leuven.

Jennes, G. (2019b), "Naar een echte decentralisatie van België", *VIVES Beleidspaper*, Leuven.

Jennes, G. en D. Persyn (2015), "The effect of political representation on the geographic income distribution in Belgium: evidence using Belgian data", *European Journal of Political Economy*.

Konings, Joep, en Luca Marcolin (2014), "Do wages reflect labor productivity? The case of Belgian regions", *IZA Journal of European Labor Markets*.

Knight, B. (2004), "Parochial interests and the centralized provision of public goods", *Journal of Public Economics*.

Knight, B. (2008), "Legislative representation, bargaining power and the distribution of federal funds: Evidence from the US Congress", *Economic Journal*.

Ladd, J. (2019), "The Senate is a much bigger problem than the Electoral College", *Vox*.

Lazarus, J., en A. Steigerwalt (2009), "Different houses: the distribution of earmarks in the US House and Senate", *Legislative studies quarterly*.

Lee, F. (1998), "Representation and public policy: the consequences of Senate apportionment for the geographic distribution of federal funds", *Journal of politics*.

Milligan, K. en M. Smart (2005), "Regional grants as pork barrel politics", *CESifo working paper no. 1453*.

New York Times (6 februari 2009), "Senators reach deal on stimulus plan as jobs vanish".

New York Times (13 oktober 2009), "The Snowe vote".

New York Times (22 november 2009); "Democrats step up push for votes on health care".

New York Times (25 oktober 2017), "The unhealthy politics of pork: How it increases your medical costs".

New York Times (26 februari 2019), "Death to the filibuster?"

N-VA (2014), "Verandering voor vooruitgang. Congresteksten".

Pas, W. (2009), "Confederale elementen in de Belgische federatie", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*.

Persyn, D., en W. Torfs (2015), "A gravity equation for commuting with an application to estimating regional border effects in Belgium", *Journal of Economic Geography*.

Poirier, J. (2015), "Who is afraid of (con)federalism?", in: K. Deschouwer en J. Poirier, "(Con)federalism: Cure or Curse?", *Re-Bel e-book 18*.

Rattsø, J., en H. Stokke (2017), "National income taxation and the geographic distribution of population", *International Taxation and Public Finance*.

Reybrouck, K. en S. Sottiaux (2019), "De federale bevoegdheden". Intersentia.

Roubini, N. and J. Sachs (1989), "Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies", *European Economic Review*.

Sottiaux, S. (2011), "De Verenigde Staten van België". Wolters Kluwer.

Sottiaux, S. (25 maart 2019), "Eén minister van klimaat? Een absurd idee", *De Standaard*.

The Economist (5 juni 1997), "When pork gets a bad taste".

The Economist (12 augustus 2010), "The emperor of earmarks".

The Economist (26 november 2010), "Who will weep for the earmark?".

The Economist (15 februari 2012), "Why the Senate hasn't passed a budget".

The Economist (2 juli 2012), "Filibustering for guaranteed issue".

The Economist (22 november 2013), "There is no reason to let the filibuster die a slow death. Democrats should finish the job".

The Economist (12 juli 2018), "American democracy's built-in bias towards rural Republicans".

The Guardian (26 juni 2017), "This shoddy DUP deal will ultimately cost Theresa May far more than £1bn".

The Hill (24 december 2009), "Senate passes historic healthcare reform legislation in 60-39 vote".

The Hill (23 juni 2019), "The House-passed bills that have ended up in the Senate 'graveyard'".

Velaers, J. (2015), "The Belgian federalism/confederalism debate in light of classic constitutional theory", in: K. Deschouwer en J. Poirier, "(Con)federalism: Cure or Curse?", *Re-Bel e-book 18*.

von Auer, L., en S. Weinand (2019), "Anatomy of Regional Price Differentials: Evidence From Micro Price Data". Universität Trier.

Vuye, H., en V. Wouters (2017), "Sleutels tot ontgrendeling: uitdagingen aan de Vlaamse meerderheid". Doorbraak Boeken.

Websites Senaat van Duitsland, de VS en Zwitserland

www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gesetzgebung/zust-einspr/zust-einspr-node.html

www.senate.gov/

www.parlament.ch/de/organe/staenderat

Websites Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, Canada en Zweden:

www.dekamer.be

www.ourcommons.ca/en

www.riksdagen.se

Grondwetten van België, Canada, Duitsland, de VS, Zwitserland en Zweden

www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1994021730&table_name=wet

laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/const_index.html

www.bundesverfassung.de/

constitutionus.com/

[www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/wie-funktioniert-das-](http://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/wie-funktioniert-das-parlament/parlamentsrecht/bundesverfassung)

parlament/parlamentsrecht/bundesverfassung

www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/

Websites met de bevolkingsgegevens van de instituten voor statistiek van België, Canada, Duitsland, de VS, en Zwitserland

statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking

www150.statcan.gc.ca/n1/en/subjects/population_and_demography

www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/_inhalt.html

www.census.gov/topics/population.html

www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.html

OECD-website met de begrotingsgegevens van de centrale overheden van België, Canada, Duitsland, de VS, Zweden en Zwitserland

<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>



Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving

Vlamingenstraat 83 - bus 3550
3000 Leuven, België

Geert Jennes
KU Leuven
geert.jennes@kuleuven.be
016 37 35 31

Copyright © 2017 @ de auteurs

U kan een elektronische versie van deze beleidspaper terugvinden op de website van VIVES.
<https://www.feb.kuleuven.be/VIVES>