

# DE UITVOERENDE MACHT: DE REGERING

---

Carl Devos & Nicolas Bouteica

## 1 DE UITVOERENDE MACHT: DE REGERING STAAT CENTRAAL

### D

e regering bekleedt in elk politiek bestel een centrale positie en oefent belangrijke functies uit. Men kan het zo zien: als 'de politiek' de maatschappelijke functie toevertrouwd krijgt om de uitbouw van de maatschappij te sturen, dan is de regering – gezien haar centrale plaats in de politiek – de cockpit van dit hele gebeuren. De regering is een machtig orgaan, dat in regel de beslissingen en visie van het parlement uitvoert. Maar in de feiten is er een andere hiërarchie. Samen met Heywood (2002:333) kunnen we stellen dat “political systems can operate without constitutions, assemblies, judiciaries, and even parties, but they cannot survive without an executive branch to formulate government policy and ensure that it is implemented.”

De macht van de regering, die voor velen het symbool vormt van de politiek of zelfs van de samenleving, lijkt bovendien steeds groter te worden. In België bijvoorbeeld, is de regering strikt genomen onderworpen aan de parlementaire controle, maar de politieke praktijk wijst uit dat de machtsbalans steeds meer in het voordeel van de regering overhelt. In dit hoofdstuk staan we stil bij het belang van de uitvoerende macht en gaan we o.a. na hoe wetten vanuit de regering tot stand komen. Naast de centrale aandacht die de regering toekomt, wijzen we ook op de taken die weggelegd zijn voor het staatshoofd, de kabinetten en de administratie. We zullen ons in dit hoofdstuk uitsluitend beperken tot de politieke functies van de uitvoerende macht. In het volgende hoofdstuk wordt de focus verlegd naar de administratieve functies van de uitvoerende macht. Dit deel over de uitvoerende macht sluiten we af met een impressie over hoe de politieke wetenschappen met deze instelling kunnen omgaan.

### 1.1 INLEIDING

Zoals we ook al zagen in het vorige hoofdstuk, is één van de kenmerken waarop de organisatie van heel wat staten – waaronder ook de Belgische – gestoeld is, het principe van de scheiding der machten. Dit principe gaat terug op de Franse politieke filosoof Charles de Montesquieu (1689-1775) (Heywood 2002:312). In 1748 schreef Montesquieu zijn meest bekende werk, *De l'esprit des lois*, waarin hij een wetenschappelijke studie van de samenleving ontwikkelde, die leidde tot een theorie rond de constitutionele voorwaarden die moeten vervuld zijn opdat de individuele vrijheid van elke burger het best zou kunnen worden beschermd. Hij ging ervan uit dat iedereen die macht bezit, geneigd is om die te misbruiken. Daarom stelde hij voor om de macht te verdelen tussen drie instanties: de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Elk van deze machten wordt beperkt en kan worden gecontroleerd door de andere machten. Dit wordt een systeem van *checks and balances* genoemd. Het principe van de scheiding der machten werd toegepast in de Amerikaanse Grondwet (1787) en wordt nog steeds beschouwd als één van de definiërende kenmerken van een liberaal-democratisch regime. Dit principe werd niet uitdrukkelijk in

de Belgische Grondwet ingeschreven maar de door ongeveer 30.000 (cijns- en capacitaire) kiezers verkozen 200 leden van het *Nationaal Congres*, dat van november 1830 tot februari 1831 de Belgische Grondwet van 1831 opstelde, heeft wel degelijk voor een scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht gekozen. De scheiding der machten geldt in België trouwens niet alleen op federaal niveau. Ook de bestuurlijke organisatie van de gemeenschappen en de gewesten is op dit principe gebaseerd (Vande Lanotte, Bracke & Goedertier 2003:21).<sup>1</sup>

De volledige scheiding der machten is vaak vooral theorie. In de praktijk kan er tot op een bepaald niveau overlapping bestaan tussen de verschillende machten en moeten ze ook samenwerken. Zo bezit, naast de wetgevende macht, ook de uitvoerende macht een bepaalde capaciteit tot het maken van wetgeving. Het is echter in hoofdzaak de wetgevende macht, uitgeoefend door de wetgevende kamers (de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers) en de koning, die bevoegd is om wetten te maken en daarnaast ook de uitvoerende macht te controleren. In de praktijk is het echter zo dat de regering, via wetsontwerpen en KB's, vaker dan het parlement aan de oorsprong ligt van regelgeving. Zo worden er veel meer wetsontwerpen aangenomen dan wetsvoorstellen. Dat komt uiteraard ook omdat wetsontwerpen (van de regering) een meerderheid hebben en leden van de oppositie (die enkel wetsvoorstellen kunnen doen) die nog moeten vinden.

In principe berust in een parlementaire democratie het hoogste gezag bij de volksvertegenwoordiging en dus bij het parlement (Belgische Grondwet, Art. 33). In het vorige hoofdstuk werd dit o.a. duidelijk gemaakt aan de hand van de controlefunctie waarover het parlement beschikt. Onder meer ten aanzien van deze functie moeten we er echter op wijzen dat de machtstoename van de regering de parlementaire mogelijkheden in België sterk uitholt. De door Els Witte (1996:252) omschreven "osmose tussen de parlementaire meerderheid en de regering" leidt ertoe dat sancties zelden worden uitgevoerd en dat het voornamelijk de oppositiepartijen zijn die de mogelijkheid tot toepassing van controletechnieken benutten. De parlamentsleden uit de partijen die de regering vormen, en dat is meestal meer dan de helft, stellen zich zelden openlijk kritisch op. Parlementen brengen dan ook heel zelden regeringen ten val. Meestal gaan die onderuit als gevolg van interne twisten.

In ruime zin kunnen we de uitvoerende macht omschrijven als "the branch of government responsible for the implementation of laws and policies made by the parliament." (Heywood 2002:334, 2000:201). In die ruime zin is de uitvoerende macht veel breder dan 'de regering', en omvat die bijvoorbeeld ook de administratie, de politie, enzovoort. Maar we gebruiken de uitvoerende macht hier in enge, staatkundige zin. Namelijk de macht die de wetten uitvoert en het land bestuurt. De uitvoerende macht, en meer bepaald de regering, moet zoals de naam het zelf zegt de beslissingen van de wetgevende macht uitvoeren en het dagelijkse bestuur van het land op zich nemen. Voor dat laatste is het parlement immers te groot.

De bevoegdheden van de uitvoerende macht zijn allemaal 'toegewezen bevoegdheden'.<sup>2</sup> De belangrijkste toegewezen bevoegdheid is de bevoegdheid om de wetten uit te voeren.<sup>3</sup> Hiertoe kan de uitvoerende macht 'uitvoeringsbesluiten' nemen (Vande Lanotte e.a. 2003:80-82). Dewachter (2001:194-196) wijst er echter terecht op dat de inbreng van de regering in de politieke besluitvorming ruimer is dan het louter uitvoerende gedeelte. In werkelijkheid is de regering veel belangrijker dan de term 'uitvoerende macht' laat uitschijnen. De regering is de stuwende motor in het democratische bestel en beperkt zich niet louter tot de rol van passieve uitvoerder van wat de wetgevende macht beslist. De regering is evenzeer een bepaler van de agenda. Door bepaalde problemen te signaleren of opduikende aan te pakken, geeft de regering mee richting aan de samenleving. Van de regering wordt verwacht dat ze maatregelen uitdoktert om bijvoorbeeld de economie te stimuleren, om de sociale zekerheid veilig te stellen, om het armoedeprobleem op te lossen, om de veiligheid te handhaven, om de financiën van de staat te beheren, enz. Er moet in onze maatschappij maar iets fout lopen en er wordt aan de mouw van de regering getrokken.

Er wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen de 'politieke' en 'bureaucratische' uitvoerende macht, of met andere woorden tussen politici en administratie. Verschillen in rekrutering, verantwoordelijkheid, status en politieke oriëntatie verklaren het verschil tussen de 'politieke' en 'bureaucratische' uitvoerende macht. In een parlementair systeem bestaat de politieke uitvoerende macht in theorie uit verkozen politici: ministers zijn doorgaans afkomstig uit het parlement. Al wordt soms ook beroep gedaan op extra-parlementairen. In 2004 bijvoorbeeld, tijdens de Vlaamse regeringsformatie, sprak CD&V Kris Peeters aan, toenmalig gedelegeerd bestuurder van de middenstandsvereniging UNIZO, met de vraag of hij Vlaams minister wilde worden. Andere voorbeelden zijn Ingrid Lieten en Philippe Muylers. Beiden werden door hun partij na de deelstaatverkiezingen van 2009 zonder dat ze verkozen waren in de regering gelooft. Lieten werd in Peeters II (2009-2014) viceminister-president voor SP.a en Muylers minister van Begroting voor N-VA. Ook federaal bestaat de mogelijkheid om extraparlamentairen een ministerportefeuille te geven. Bijvoorbeeld: Josly Piette (CDH), de voormalige secretaris-generaal van de christelijke Franstalige vakbond CSC, werd minister van Werk in de interim-regering Verhofstadt III.

Het verschil tussen de politieke en bureaucratische uitvoerende macht ligt niet alleen in de wijze van rekrutering, maar ook in de doelstellingen die ze vanuit hun functie nastreven. De job van minister bestaat er onder andere uit om een beleid tot stand te brengen dat conform is met de politieke en ideologische standpunten van de partij waartoe hij of zij behoort en met het tijdelijk regeerakkoord van de regering waarin hij dient. Een liberale minister van financiën zal bijvoorbeeld pogen om de belastingen te laten dalen omdat zijn partij geen voorstander is van een te groot overheidsbeslag. De administratieve uitvoerende macht daarentegen bestaat uit statutaire of contractuele, dus niet verkozen, ambtenaren, wier taak het enkel is om objectief beleidsvoorbereidend advies te verlenen aan de ministers en daarbij alle elementen en gevolgen mee te geven en om het beleid dat de minister uitgestippeld heeft in praktijk om te zetten (beleidsuitvoering), los van de persoonlijke overtuiging van de ambtenaar. De specificiteit van de materie kan er volgens sommige onderzoekers evenwel toe leiden dat de minister in zijn taak overvleugeld wordt door specialisten uit de ambtenarij.

Naast de regering, met aan het hoofd de eerste minister of de regeringsleider, omvat de uitvoerende macht nog een tweede component: het staatshoofd. De manier waarop deze functie wordt ingevuld is afhankelijk van het politiek systeem. In een presidentieel systeem kan de president zowel de functie van staatshoofd als regeringsleider tegelijkertijd uitoefenen (bv. VS); in een parlementair systeem worden de functies opgesplitst (bv. België). De hoofdfuncties van een staatshoofd zijn nagenoeg overal dezelfde (Witte 1996:256).

Tot hiertoe kunnen we onthouden dat de uitvoerende macht uit twee componenten bestaat: het staatshoofd en de regering. Beide komen in dit hoofdstuk aan bod. In de volgende paragraaf staan we allereerst stil bij de functies van het staatshoofd en gaan we na op welke manier deze functie anders ingevuld wordt naargelang het politieke systeem. Vervolgens verleggen we onze aandacht naar de tweede component: de regering. We bekijken de uitvoerende macht op federaal (2.1) en regionaal (2.5) niveau in België. We gaan ook na hoe regeringen worden gevormd (2.2), hoe ze ontslag nemen of tot ontslag kunnen worden gedwongen (2.3.) en hoe de regering beslissingen neemt (2.4). De regering wordt uiteraard ondersteund in haar taken. Wie haar daarbij helpt en over welke aanvullende beleidsinstrumenten de regering beschikt, zien we aan het einde van dit hoofdstuk.

## 1.2 HET STAATSHOOFD

Het staatshoofd is in feite de persoonlijke belichaming van de staatsmacht. Als leidinggevende verantwoordelijke geniet het staatshoofd de hoogste status van een land. Vandaar dat we als politicoloog ook niet om deze persoon heen kunnen. Nochtans is het staatshoofd heel dikwijls een persoon die voornamelijk van symbolische of formele betekenis is voor een land, terwijl de echte macht gelegen is in de handen van de persoon die aan het hoofd staat van de regering. In België is dat de premier (of Eerste minister) op het federale niveau en de minister-president op het regionale niveau. Het staatshoofd kan zowel een monarch of koning zijn, als een president.

Meestal slaat het bevoegdheidssterrein van een staatshoofd op de aanstelling van de Eerste minister en de regering, op het voorzitterschap van de ministerraad en op het ontslaan van ministers. Het staatshoofd benoemt en ontslaat ook ambtenaren (Witte 1996:256). Dat betekent voor de Belgische situatie evenwel niet dat het staatshoofd al deze functies zelf vervult. De grondwet wijst de koning die bevoegdheden toe, maar in de praktijk is dit allemaal zeer relatief. Zo zit de koning in de praktijk de ministerraad niet voor. Bovendien wordt het begrip 'koning' in de Belgische Grondwet ook soms als synoniem voor 'regering' gebruikt. We komen in punt 2.1. verder terug op de functie van de koning wanneer we de uitvoerende macht in België van naderbij bekijken. Het staatshoofd authentificeert regeringsbesluiten van de nationale regering maar via de *contraseign*<sup>4</sup> nemen de regeringsleden de verantwoordelijkheid op zich van een regeringsbesluit. Verder bezit het staatshoofd de bevoegdheid tot afkondiging (promulgatie) van wetten waardoor hij aangeeft dat de wetten uitgevoerd en nageleefd moeten worden. Het staatshoofd kan ook gratie verlenen aan gedetineerden en oefent vaak ook invloed uit op de buitenlandse en militaire politiek. Ook de volkenrechtelijke vertegenwoordiging van de staat, het afsluiten van verdragen en het in ontvangst nemen van geloofsbrieven van de gezanten, zijn taken die doorgaans deel uitmaken van het bevoegdheidspakket van een staatshoofd. Bij binnenlandse noodsituaties en oorlogs- en vredesverklaringen speelt het staatshoofd eveneens een belangrijke rol. Daarenboven symboliseert het staatshoofd een zekere continuïteit, cohesie en nationale eenheid. Om dit te bewerkstelligen wordt het staatshoofd omringd met de nodige morele autoriteit, dient het staatshoofd over een neutraal politiek statuut te beschikken en profileert het zich vooral op bemiddeling. Joyce (1999) omschrijft deze taken als het verzekeren van "the smooth conduct of political affairs" (Joyce 1999:289). Het staatshoofd is m.a.w. de enige zekerheid in een af en toe onstabiel politiek klimaat. Dat werd in België bijvoorbeeld heel goed duidelijk tijdens de moeilijke regeringsonderhandelingen na de federale verkiezingen van 13 juni 2010. Telkens een formatiepoging afsprong, verscholen de onderhandelaars zich achter de koning om

een uitweg uit de impasse te vinden.

Zoals reeds aangehaald, verschilt de samenstelling van de uitvoerende macht en de relatie tussen staatshoofd, premier en ministers naar gelang het politieke systeem waarmee we te maken krijgen. Politicologen onderscheiden immers een aantal bestuurlijke systemen: enerzijds de presidentiële systemen, anderzijds de parlementaire systemen, waaronder ook de Belgische constitutionele monarchie valt. Het schot tussen beide stelsels is in de praktijk evenwel niet waterdicht in de zin dat bepaalde presidentiële systemen trekjes van een parlementair bestel vertonen. Als gevolg daarvan spreekt men over een 'tussensoort': de semi-presidentiële systemen. We overlopen hier kort de drie voornoemde systemen zodat de belangrijkste verschillen duidelijk worden. In het verdere verloop van dit hoofdstuk zullen we ons echter hoofdzakelijk concentreren op parlementaire stelsels, in het bijzonder de Belgische constitutionele monarchie.

### 1.2.1 HET PRESIDENTIËLE REGIME

Een presidentieel systeem wordt gekenmerkt door een strikte constitutionele en politieke scheiding tussen de wetgevende en uitvoerende macht (Heywood 2002:338). De uitvoerende macht situeert zich volledig bij een onafhankelijk verkozen president die geen rekenschap verschuldigd is tegenover of niet ontslagen kan worden door het parlement (Poguntke & Webb 2005:2). In politicologische literatuur spreken we in dit geval over de *executive president* vermits in de persoon van de president de formele verantwoordelijkheden van staatshoofd gecombineerd worden met de politieke macht van iemand die aan het hoofd staat van de uitvoerende macht.<sup>5</sup> Van de *executive president* wordt verwacht dat hij gestalte geeft aan het beleid dat hij tijdens zijn verkiezingscampagne heeft verdedigd. Naast deze beleidsfunctie moet de president ook de symbolische functie van staatshoofd waarmaken: dit betekent dat hij de eenheid en de cohesie van het land moet proberen te bevorderen. Toepassingen van dit systeem vinden we onder andere in de Verenigde Staten, een aantal Latijns-Amerikaanse landen (Costa Rica, Nicaragua, enz.), de Filipijnen, Polen en Tsjechië. We zetten de belangrijkste kenmerken van een presidentieel systeem, naar Amerikaans voorbeeld, even op een rijtje.

Ten eerste kunnen we opmerken dat de uitvoerende macht, dus de president, en de wetgevende macht onafhankelijk van elkaar worden verkozen, en dat elk van beide over een aantal constitutionele bevoegdheden beschikt. Door de onafhankelijke verkiezing weet de president zich autonoom op te stellen ten opzichte van het parlement (*Congress*). De relatie tussen parlement en president is echter cruciaal: het succes van een presidentieel beleid wordt vaak afgewogen aan de hand van de proportie van wetgeving die door het parlement geraakt. De duidelijke scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht leidt tot een systeem van *checks and balances*, elkaar wederzijds controlerende machten. Nochtans hoeft de scheiding niet zo strikt opgevat te worden. Beide machten kunnen ook enigszins op het terrein van de ander komen. Zo heeft een Amerikaans president bijvoorbeeld een vetorecht ten opzichte van (bepaalde) wetten door te weigeren om deze te ondertekenen, inclusief de mogelijkheid om zijn bezwaren terug te sturen naar het *Congress*. Uiteindelijk heeft het parlement wel het laatste woord, want met een tweederdemeerderheid kan de wet in het geval van een presidentieel veto alsnog aangenomen worden.

Het parlement heeft in een presidentieel systeem dus vooral een wetgevende functie. Dit houdt echter slechts een beperkte macht in, omdat in de praktijk veel wetgeving geïnitieerd wordt door de president. De president kan immers meestal een beroep doen op leden van het *Congress* om als 'promotor' van zijn voorstel op te treden (Kerremans 2001:381). Daartegenover staat dat in het prototype van het presidentiële systeem, de Verenigde Staten, een veel minder sterke conformiteit en partijdigheid geldt in het parlement. Er kan dus veel sterker oppositie gevoerd worden tegen een bepaald wetgevend initiatief (Godwin & Wahlke 1997:224-228). Een president die geconfronteerd wordt met een parlement waar de oppositiepartij in de meerderheid is, staat uiteraard minder sterk dan wanneer dit niet het geval is. In een presidentieel systeem is het dus niet ondenkbaar dat de president een andere politieke kleur draagt dan de politieke kleur van de meerderheid van de parlementsleden (Shalom 2003:163-164). In Frankrijk, maar ook daarbuiten, spreekt men in dat geval van een *cohabitation*.

Ten tweede valt op dat de *executive president* de rol van staatshoofd en regeringsleider combineert. De president kiest zelf wie deel uitmaakt van het ministeriële kabinet. De ministers of de *Secretaries of State* worden aangeduid door de president en kunnen als zijn persoonlijke adviseurs worden beschouwd. De president is echter niet gebonden door het advies van zijn ministers. Een minister die niet kan instemmen met het gevolgde presidentiële beleid, neemt ontslag. Het belang van deze *Secretaries of State* ligt dus vooral op consultatief en administratief en niet zozeer op politiek vlak, hoewel ze als hoofd van hun departement wel over het nodige gezag beschikken om hun leidinggevende functie uit te oefenen (Witte 1996:260). Tot slot ligt de duur van het mandaat vast. Dit betekent dat de president het parlement niet kan ontbinden maar ook dat het

parlement de president niet kan ontslaan. Een uitzondering vormt de *impeachment* procedure. Dit is een methode die kan worden aangewend met het oog op het ontslag van een regeringsfunctionaris in geval van persoonlijk of professioneel wangedrag. Een bekend voorbeeld van *impeachment* is dat van de Amerikaanse president Richard Nixon in 1974 naar aanleiding van het *Watergate* schandaal. Hij diende echter zelf zijn ontslag in nog voor de *impeachment* in werking trad. De meest recente poging tot *impeachment* van een Amerikaanse president dateert uit 1998, toen Bill Clinton in opspraak kwam met betrekking tot de Lewinsky-zaak.

### **1.2.2 PARLEMENTAIRE SYSTEMEN: CONSTITUTIONELE MONARCHIE**

Parlementaire systemen komen vaker voor dan presidentiële en semi-presidentiële regimes. Aan het hoofd van de uitvoerende macht staat geen president, maar een Eerste minister.<sup>6</sup> Naast de Eerste minister vervult een politiek relatief machteloze president of koning de rol van staatshoofd. Dat is meteen het eerste kenmerk van een parlementair stelsel: naast een regeringsleider is er een staatshoofd dat vaak niet meer dan een louter ceremoniële functie vervult.

Ten tweede is in parlementaire systemen de regering bevolkt met mensen die afkomstig zijn uit de wetgevende Kamer of er toch minstens verantwoording aan verschuldigd zijn. Vandaar ook de benaming parlementair systeem. Dit in tegenstelling tot presidentiële systemen, waar de leden van de uitvoerende macht volledig losstaan het parlement en enkel door de president zijn aangewezen. De parlementaire verantwoording door de uitvoerende macht is in een parlementair systeem daarentegen een essentieel element om aan de macht te blijven. Een regering kan pas overleven zolang ze gesteund wordt door de wetgevende macht (Heywood 2002:324). In dat opzicht stelt de Eerste minister in het parlementaire systeem zijn plannen of beleidsverklaring jaarlijks aan de wetgevende vergadering voor, dat hierover debatteert en het al dan niet aanvaardt. In België wordt de 'federale beleidsverklaring', ook wel eens de *State of the Union* genoemd, doorgaans de tweede dinsdag van oktober aan het parlement voorgesteld. Op Vlaams niveau spreken we van de zogenaamde 'Septemberverklaring' die op de vierde maandag van september wordt afgelegd. Wanneer het parlement dit programma verwerpt, dan is er een regeringscrisis, en moet er ofwel een nieuwe regering worden samengesteld die wél het vertrouwen van het parlement krijgt, of worden er verkiezingen uitgeschreven die dan een nieuwe regering aan de macht brengen. Dit laatste is niet het geval in Vlaanderen, aangezien het Vlaamse Parlement een legislatuurparlement is en vervroegde verkiezingen dus uitgesloten zijn.

In sommige parlementaire stelsels wordt het staatshoofd verkozen door de bevolking of door het parlement. In dat geval spreekt men van een republiek. In andere gevallen wordt de rol van staatshoofd dan weer vervuld door een koning en spreekt men van een (constitutionele) monarchie. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval in België. De macht van de koning spruit voort uit een geboorterecht (erfverdracht), waardoor er geen enkele band bestaat met het kiezerskorps of het parlement. Hoewel de nominale bevoegdheden van Europese vorsten, daterend uit het Ancien Régime, door de eeuwen heen grotendeels gebonden (vandaar 'constitutionele' monarchie) en ongeschonden bleven in de grondwetten, is hun reële macht in de praktijk sterk uitgehold. De interventie van het staatshoofd heeft doorgaans een hoofdzakelijk formeel en ceremonieel karakter gekregen en de regeringen, die bovendien verantwoordelijk zijn voor elke interventie van het staatshoofd, hebben de machtsuitoefening overgenomen. Aangezien de verantwoordelijkheid van de regering zich dus ook uitstrekt over het optreden van het staatshoofd, zijn de politieke en persoonlijke vrijheden van het staatshoofd beperkt (Van Putten 1994:234). Dat dit soms tot moeilijke situaties kan leiden, toonde de constitutionele crisis in België, toen koning Boudewijn (1930-1993) in 1990 op grond van gewetensnood weigerde om de door het parlement goedgekeurde abortuswet te ondertekenen (de zgn. mini-koningskwesitie). Met behulp van een aantal juridische kunstgrepen werd de koning gedurende enkele dagen onbekwaam tot regeren verklaard. In die periode passeerde de wet, zodat de koning geen gewetensproblemen hoefde te trotseren op het moment dat hij het koningschap opnieuw opnam.

Deze episode deed, vooral op aansturen van de Vlaamse partijen, het debat opwaaien over de verdere begrenzing van de koninklijke macht. Want ondanks zijn gekortwiekte vleugels kan de vorst in België nog wel enige invloed laten gelden. Zo beschikt hij over een politiek kabinet dat de mogelijkheid heeft om achter de schermen audiënties te houden met belangrijke politieke figuren, zoals de premier, de fractie- en partijvoorzitters, parlamentsleden, enz. om informatie te verzamelen of een poging te ondernemen om deze personen te beïnvloeden. Ook zijn rol bij de regeringsvorming is niet geheel onbesproken.

### **1.2.3 TUSSEN PARLEMENTAIR EN PRESIDENTIEEL REGIME: SEMIPRESIDENTIËLE REGIMES**

Tot slot bestaan er ook 'semipresidentiële regimes'. Deze combineren bepaalde elementen uit het presidentiële systeem (bv. een rechtstreeks verkozen president) met elementen uit parlementaire systemen (bv. een premier aan het hoofd van de

regering). Er bestaat echter nogal wat onduidelijkheid met betrekking tot wat nu de exacte omschrijving is van een semipresidentieel regime. Sommige politicologen stellen zelfs de meerwaarde van de categorie 'semipresidentieel systeem' in vraag (Siaroff 2003) of suggereren een andere benaming die beter de lading dekt, namelijk 'premier-presidentialisme' (Shugart & Carey 1992:230).

Duverger was de eerste die de term semipresidentialisme introduceerde in academische kringen. Tot op vandaag is zijn definitie van wat dit inhoudt dan ook de meest gebruikte. Volgens hem kunnen we een politiek regime als semipresidentieel beschouwen wanneer de grondwet de volgende drie elementen bevat: 1) de president van de republiek is rechtstreeks verkozen; 2) hij bezit ruime machten; 3) maar tegenover zich heeft hij een Eerste minister en ministers die uitvoerende macht hebben en alleen de steun van het parlement nodig hebben om aan de macht te blijven (Hague & Harrop 2001:245). Over de gedeelde uitvoerende macht is iedereen het eens. Over het eerste element bestaat echter enige betwisting. Zo is niet iedereen ervan overtuigd dat de president werkelijk rechtstreeks verkozen moet zijn om van een semipresidentieel regime te kunnen spreken.

Voorbeelden van zo'n semipresidentieel systeem zijn Frankrijk, Portugal, Oostenrijk en Finland. In de laatste twee landen worden de uitvoerende bevoegdheden duidelijk opgedeeld, waarbij de president zich voornamelijk met buitenlandse aangelegenheden of grondwettelijke problemen bezighoudt terwijl de premier en zijn kabinet zich vooral met de binnenlandse politiek inlaten (Heywood 2002:323). Hét voorbeeld dat door politicologen evenwel het meest wordt aangehaald om het semipresidentiële systeem te duiden, is dat van Frankrijk. De verhouding tussen staatshoofd (president), premier (regering) en parlement is er complex. Charles de Gaulle, die in 1958 het semipresidentialisme in Frankrijk invoerde, wenste de macht van het parlement te beperken via een zeer nauwkeurige verdeling van de wetgevende bevoegdheid tussen regering en parlement. Daarenboven wou hij het staatshoofd een permanente controle en een stabiliserende invloed laten uitoefenen. De Franse president wordt via algemeen stemrecht verkozen voor vijf jaar (tot 2000 voor zeven jaar) en is net als de Amerikaanse president enkel verantwoording verschuldigd aan zijn kiezers, niet aan het parlement. Hij of zij is zoals in een zuiver presidentieel systeem leider van de uitvoerende macht. Daarbij wordt in Frankrijk wel een onderscheid gemaakt tussen een aantal 'eigen' bevoegdheden en een aantal 'gedeelde' bevoegdheden, die een tegenhandtekening vergen van de premier of een andere minister. Maar het resultaat blijft wel dat de president de onbetwiste leider is van de uitvoerende macht. Het grote verschil ligt in het feit dat de premier en de ministers die hij benoemt, gedragen moeten worden door het parlement. Wie als zodanig in de regering zit is daarbij niet zozeer van belang, maar wel het feit dat de premier en zijn regering verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement. De president kan m.a.w. niet zomaar iedereen in zijn kabinet opnemen. Hij is daarbij gebonden aan de samenstelling van de wetgevende kamers. Een president kan dus geen partijgenoot tot premier benoemen als in het parlement een andere meerderheid aan de macht is.

De macht van de president is dan ook het grootst wanneer zijn partij ook het parlement in handen heeft. In andere periodes, waarbij de president moet samenwerken met een Eerste minister van een andere politieke kleur (*cohabitation*), kan de premier assertiever optreden aangezien zijn lot dan niet louter afhangt van steun van de president (Joyce 1999:270). De feitelijke machtsverhoudingen tussen president en regering, die niet enkel afhangen van de formele bevoegdheidsverdeling maar ook van de kiesresultaten en coalitievorming en zelfs van de persoonlijkheden van de voornaamste spelers, zijn in deze staatsvorm niet zo eenvoudig te duiden.

Indien de president dat wil, kan hij wel altijd een einde proberen te maken aan deze *cohabitation* door het parlement te ontbinden. Er wordt evenwel uiterst omzichtig met deze bevoegdheid omgesprongen omdat nieuwe verkiezingen niet garanderen dat de partij van de president nu wel het meeste parlamentszetels zal binnenhalen. Bovendien is zo'n ontbinding politiek moeilijk te verantwoorden omdat de president de uitslag van de verkiezingen voor het parlement ongedaan zou maken enkel en alleen omdat het resultaat hemzelf niet goed uitkomt (Joyce 1999:271). De noodzaak om het te doen is ook afgenomen aangezien de presidentiële ambtstermijn in 2000 werd teruggebracht tot vijf jaar, en daarmee gelijkgesteld werd aan de duurtijd van de legislatuur van het parlement. Aangezien de parlamentsverkiezingen kort na de presidentsverkiezingen worden gehouden, wordt vaak gedacht dat de uitslag in dezelfde lijn zal liggen en de president met een gelijkgestemde premier aan de slag kan. Dat was bijvoorbeeld zowel in 2002, 2007 als 2012 het geval toen achtereenvolgens Chirac en Sarkozy een rechtse premier konden aanstellen en Hollande een linkse premier. Gallagher en zijn collega's (2006:29) wijzen er dan ook op dat de macht van de Franse president toegenomen is en het systeem meer overhelt in de richting van een presidentieel dan van een parlementair systeem.

## **2 DE UITVOERENDE MACHT IN BELGIË**

### **2.1 DE UITVOERENDE MACHT OP FEDERAAL**

## NIVEAU: DE KONING EN ZIJN MINISTERS

In deze paragraaf gaan we na hoe de uitvoerende macht concreet wordt ingevuld op federaal vlak in België. Volgens Art. 37 van de Belgische Grondwet berust die bij de koning: "De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning." Ondanks deze grondwettelijke verwijzing naar de koning, ligt de hoogste politieke macht in werkelijkheid echter bij de regering. De koning kan immers geen enkel initiatief nemen zonder dat dit gedekt wordt door een minister. Het statuut van de koning wordt immers gekenmerkt door het beginsel van onbekwaamheid om alleen te handelen.

Het principe van de onschendbaarheid betekent dat de koning nooit voor de rechtbank kan worden gedagvaard.<sup>7</sup> Door het principe van onverantwoordelijkheid kan de koning nooit ter verantwoording worden geroepen door het parlement. Dit betekent dat één of meerdere ministers steeds de verantwoordelijkheid opnemen voor de handelingen en de uitspraken van de koning. Als een parlamentslid uitleg wil over een bepaalde uitspraak of handeling, dan moet hiervoor een minister geïnterpelleerd worden. Meestal zal dat de premier zijn.

Maar het belangrijkste principe met betrekking tot de uitvoerende macht, is het feit dat de koning als onbekwaam wordt beschouwd om alleen te handelen. Elke handeling of uitspraak moet gesteund worden door een minister. Ook elke schriftelijke handeling moet mee ondertekend worden door een minister. Omwille van deze onbekwaamheid benoemt de koning ministers en staatssecretarissen, die samen de regering vormen (Vande Lanotte e.a. 2003:76). Art. 96 van de Belgische Grondwet zegt letterlijk: "De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers." De uitvoerende macht berust dus in theorie, maar niet in de praktijk, bij de koning persoonlijk. In de praktijk komt het er dus op neer dat de uitvoerende macht in handen is van de regering op het federale niveau (en van de onderscheiden regeringen op het gewestelijk en gemeenschapsniveau).

In de grondwet slaat het begrip 'koning' dus vooral op de regering. Al wordt in de grondwet ook soms de persoon van de koning zelf bedoeld wanneer men het begrip 'koning' hanteert. Zo is het bijvoorbeeld de koning zelf die volgens Art. 113 van de grondwet het recht heeft om adeldom te verlenen en is het de koning zelf die volgens Art. 109 ook de wetten bekrachtigt door ze te ondertekenen. Met dit laatste artikel wordt bovendien ook duidelijk dat de koning niet alleen een onderdeel is van de uitvoerende, maar ook van de wetgevende macht.

Wat we vooral moeten onthouden is dat, ondanks de vele bevoegdheden die de grondwet aan het staatshoofd toevertrouwt, de macht van de koning in de praktijk uiterst beperkt is. De uitvoerende macht berust in de realiteit bij de premier en zijn ministers. Over die ministers bepaalt de grondwet (Art. 97 tot en met 99) dat alleen Belgen deze functie kunnen invullen (maar niet de leden van de koninklijke familie) en dat de federale ministerraad ten hoogste vijftien leden mag tellen. Naar aanleiding van een grondwetsherziening in 2002 moet een regering minstens één vrouwelijke en één mannelijke minister tellen. Deze beperkingen gelden echter niet voor de benoeming van de staatssecretarissen. Het aantal staatssecretarissen is daarenboven niet beperkt in de grondwet.

### 2.1.1 PRESIDENTIALISERING VAN DE DEMOCRATIE: HET TOENEMENDE POLITIEKE BELANG VAN DE PREMIER

Naarmate de rol van de koning door de jaren heen formeler en ceremoniëler werd, nam het belang van de functie van de Eerste minister toe. Sinds het ontstaan van België is de invloed van de koning op de uitvoerende macht kleiner, en die van de premier groter geworden. De regering heeft zich als het ware geëmancipeerd t.a.v. de koning. De federale regering staat vandaag onder het leiderschap van de Eerste minister. Vandaar dat men hem soms ook de *primus inter pares* noemt ('de eerste onder zijns gelijken'). De premier put zijn macht vooral uit het gewoonterecht, want de teksten van de grondwet zijn grotendeels onveranderd gebleven (Senelle e.a. 2004:213).

Aanvankelijk was er in de grondwet zelfs geen sprake van de functie van eerste minister. Regeringen kregen vanaf 1830 de naam van hun formateur, die ook als minister in de regering zat. Die had geen specifieke voorrang op de andere ministers. De regering werd vanaf 1831 vaak door de koning voorgezeten. Gaandeweg groeide de macht van de 'formateur' naar die van Eerste minister. Hij droeg de kandidaten voor de verschillende ministerportefeuilles aan de koning voor en zat de ministerraad voor als de koning afwezig was. Pas in 1918 kreeg de premier een kabinet en werd zijn titel in officiële documenten vermeld. (KB 25 november 1918) De koning zat steeds minder de ministerraad voor en zo groeide de politieke rol van de eerste minister, die nog steeds geen

voorrang had: hij bleef zijn ambt met een andere portefeuille uitoefenen. Na de Tweede Wereldoorlog kwam de eerste minister als hoofd van de regering naar voor en groeide zijn functie. Ze werd ook complexer, omdat er meestal coalitieregeringen waren. In de aangepaste grondwet van 1970 wordt de titel van eerste minister voor het eerst erkend (art. 86bis, nu art. 99), de grondwetsherziening van 1993 verbindt de functie van eerste minister uitdrukkelijk met de vorming of het ontslag van de regeringen (art. 96). (<http://premier.fgov.be/nl/functie-en-bevoegdheden>)

Het toegenomen belang van de rol van de premier is aan verscheidene ontwikkelingen te wijten (Senelle 2004). Eén daarvan is het feit dat België sedert WOII nagenoeg steeds coalitieregeringen heeft gekend. Hierdoor treedt de Eerste minister op als een soort coördinator, af en toe ook als scheidsrechter, van een 'ploeg' waaraan hij zelfs zijn naam leent. Toch blijft de persoonlijke verantwoordelijkheid van een minister heel groot en aanvaardden ministers doorgaans alleen een coördinatie met de fluwelen handschoen. Ten tweede heeft de omvorming van België tot een federale staat de functie van de Eerste minister veranderd. De Eerste minister bezit nu ook een soort van brugfunctie tussen de verschillende geledingen van de federale staat. Hij neemt bijvoorbeeld het voorzitterschap van het Overlegcomité tussen Gewesten en Gemeenschappen waar (cf. *infra*). De taken van de premier bleven, in tegenstelling tot die van de federale ministers, zo goed als onaangeroerd, waardoor de premier een strategisch en psychologisch voordeel ten aanzien van de overige regeringsleden kon verwerven. Ten gevolge van het federaliseringsproces is er een verveelvoudiging van het aantal ministerfuncties, waardoor het relatieve politieke gewicht van een minister is afgenomen, terwijl dat van de Eerste minister zo goed als onaangestast is gebleven. Sommigen spreken dan ook over de presidentialisering van onze parlementaire democratie.

Poguntke en Webb (2005:1) definiëren presidentialisering als volgt: "a process by which regimes are becoming more presidential in their actual practice without, in most cases, changing their formal structure, that is, their regime-type." Dit houdt in dat de collectieve idee van een parlementaire democratie wordt verdrongen door meer individuele controle en verantwoordelijkheid. De focus komt steeds meer op personen te liggen, waardoor de collectieve aard van de ministerraad ondergraven wordt (Fiers, Dumont & Dandoy 2005:140). Poguntke en Webb (2005) sommen hiervoor nog een aantal andere redenen op. Ten eerste is er de vaststelling dat op het vlak van het buitenlandse beleid de rol van de Eerste minister belangrijker wordt naarmate de Europese integratie verder evolueert. Bovendien is de maatschappij door de jaren heen complexer geworden, wat leidt tot een verbreding van de staat en uiteindelijk tot een groter aantal ministeriële departementen en ministers. Dit zou voeding geven aan het benadrukken van het belang van personen, waardoor de functie van Eerste minister belangrijk wordt als schakel tussen het relatief groter aantal ministers. Het Europese beleid wordt de facto meer binnenlands beleid, waardoor het zwaartepunt van het Europese beleid verschoven is van de minister van Buitenlandse Zaken naar de Eerste minister, die deel uitmaakt van de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders. In een tijdperk van verhoogde mediadruk beschikt de Eerste minister bovendien over een zogenaamde 'bonus' op de televisie en in krantenberichtgeving. Media richten zich vooral tot personen die vlot communiceren, en meestal valt dit ook samen met leiders van partijen en regeringen (Fiers, Dumont & Dandoy 2006:141).

Om zijn omvangrijke opdracht te kunnen uitoefenen, beschikt de Eerste minister over een 'persoonlijk secretariaat'. Hierin worden een aantal medewerkers opgenomen die op het absolute vertrouwen van de Eerste minister kunnen rekenen. Daarnaast valt, op basis van een KB van 5 mei 2001, ook de Federale overheidsdienst 'Kanselarij van de Eerste minister' onder het gezag van de Eerste minister. De Kanselarij fungeert als de administratie van de Eerste minister en heeft, naast een organisatorische opdracht, de taak om de Eerste minister advies te geven in alle mogelijke kwesties van algemeen politieke en sociaal-economische aard.

## 2.1.2 MINISTERS EN STAATSSECRETARISSEN

Een minister is op zijn of haar beurt bevoegd voor een specifiek deelaspect van het regeringsbeleid, zoals binnenlandse zaken, buitenlandse zaken, defensie, begroting, justitie, werkgelegenheid, enz. Wie welke beleidsportefeuille krijgt, wordt beslist tijdens de regeringsvorming. In de jaren 1980 raakte bekend dat de verdeling van de ministerportefeuilles aan de hand van een puntensysteem verloopt (Senelle 2004:205). Op die manier konden de bevoegdheden, die aan de verschillende coalitiepartners werden toegekend, in rekening worden gebracht. De functie van Eerste minister zou drie punten waard zijn, een ministerpost twee punten, een staatssecretaris één punt en een voorzitter van Kamer of Senaat twee punten. In een eerste onderhandelingsronde wordt het aantal punten per taalgemeenschap verdeeld, daarna wordt beslist hoeveel punten elke partij krijgt – wat zal afhangen van het verkiezingsresultaat –, en tot slot kiest elke partij in volgorde van grootte een ministerportefeuille. Het resultaat wordt geëvalueerd en indien nodig heronderhandeld: sommige ministeriële departementen wegen immers zwaarder door dan andere. Het budget van ontwikkelingssamenwerking is bijvoorbeeld niet te vergelijken met dat van volksgezondheid. Daarnaast tracht men ook een systeem van *checks and balances* in te bouwen binnen de regering, waarbij inhoudelijk aangrenzende departementen over verschillende partijen worden verdeeld. Zo was het lang de gewoonte om



de bevoegdheid over buitenlandse zaken en defensie niet toe te bedelen aan politici van dezelfde partij en dezelfde taalgemeenschap. In de Franse Gemeenschapsregering wordt de bevoegdheid over onderwijs ook steevast in stukken opgedeeld en over ministers van verschillende partijen verdeeld om te vermijden dat een bepaalde ideologische strekking zou worden gediscrimineerd. De voorzitters van Kamer en Senaat en de Europese Commissaris worden eveneens in rekening gebracht. Daarbij kan ook het aantal ministerposten per partij nog wijzigen of kunnen bevoegdheden van de ene portefeuille naar de andere worden verschoven.

Welke persoon binnen de partij er uiteindelijk de fel begeerde portefeuille in handen krijgt, wordt doorgaans bepaald door de partijvoorzitter. Die laat daarbij vooral het persoonlijke verkiezingsresultaat van de politici van de eigen partij doorwegen, maar ook andere factoren bepalen wie uiteindelijk minister wordt. Partijen kiezen doorgaans een evenwichtige regionale spreiding over de provincies bij de interne verdeling van de ministerambten en streven naar een zeker evenwicht tussen de geslachten en, indien relevant, strekkingen. Ook zuiver persoonlijke voorkeuren van de voorzitter voor bepaalde mensen kunnen een rol spelen.

Elke minister beschikt over een aantal ambtenaren van een federale overheidsdienst (FOD) en over een aantal persoonlijke medewerkers die de 'beleidscel' of het ministeriële secretariaat, het vroegere 'kabinet', vormen. We komen hier later nog op terug. In een aantal gevallen is ook een staatssecretaris toegevoegd aan hetzelfde departement. Een staatssecretaris is te beschouwen als een 'adjunct-minister' en heeft in grote lijnen dezelfde verantwoordelijkheden als een minister. Er zijn echter een aantal beperkingen die er op neerkomen dat een staatssecretaris soms de goedkeuring of de toestemming moet vragen aan de minister aan wie hij is toegevoegd. Wanneer de bevoegdheden van een staatssecretaris betrekking hebben op hetzelfde departement als dat van de minister aan wie hij is toegevoegd, dan wordt de bevoegdheidsverdeling geregeld in een samenwerkingsprotocol. Als de bevoegdheden betrekking hebben op meer dan één departement, dan wordt de verdeling vastgelegd in een interdepartementaal koninklijk besluit (Ysebaert 2003:82). Het aantal staatssecretarissen wordt, in tegenstelling tot het aantal ministers, niet beperkt in de grondwet. Tot 1991 behoorde de staatssecretaris vaak niet tot dezelfde partij als de partij waartoe de minister aan wie hij was toegevoegd, behoorde. Een staatssecretaris opereerde m.a.w. soms als waakhond over de minister. Zijn beslissingsautonomie was dikwijls relatief groot waardoor het vaak tot conflicten kwam met de minister. Sinds 1991 behoren staatssecretarissen doorgaans tot dezelfde partij als de minister aan wie ze worden toegevoegd (De Winter, Timmermans & Dumont 2000:326).

Ministers en staatssecretarissen worden dus niet rechtstreeks verkozen door de bevolking maar benoemd door de koning. Het zijn uiteraard de partijen, in casu de voorzitter, die over de ministerkeuze beslissen. Ze leggen de eed af in handen van de koning. In theorie zijn alle ministers en staatssecretarissen parlementsleden, maar zoals we reeds vermeldde wordt hier soms van afgeweken. Bij de aanvaarding van hun mandaat van minister verliezen ze tijdelijk hun mandaat van parlements lid. Na hun ontslag kunnen ze wel terug naar het parlement.

We kunnen hier nog aan toevoegen dat ministers en staatssecretarissen over een immuniteit beschikken, die 'parlementaire onverantwoordelijkheid' wordt genoemd. Dit betekent dat geen enkele minister of staatssecretaris kan worden vervolgd of aan enig onderzoek worden onderworpen naar aanleiding van een mening, uitgesproken bij de uitoefening van zijn of haar ambt. Een minister of staatssecretaris is dus vrij om te zeggen wat hij of zij wil. De grondwet voorziet wel in een specifieke regeling voor strafrechtelijke feiten. Een minister kan pas, naar aanleiding van een misdrijf begaan in de uitoefening van zijn of haar ambt of voor een misdrijf waarvoor hij of zij wordt berecht tijdens het ministeriële ambt, voor het hof worden gebracht na goedkeuring door de Kamer. Pas als de Kamer oordeelt dat er aanwijzingen van schuld zijn, wordt de minister naar een hof van beroep doorgestuurd. Dit gebeurde in de Belgische politieke geschiedenis nog maar zelden. Het bekendste voorval is wellicht de vervolging en veroordeling van Guy Coëme (PS) naar aanleiding van de Agusta-affaire. (Matthijs e.a. 2011:417). Hij kocht als minister van landsverdediging in 1988 tegen het advies van de landmacht in Agusta-helikopters aan in ruil voor smeergeld. Dit kwam eind 1993 aan het licht tijdens de regering Dehaene I, waarin Coëme vicepremier was.

### **2.1.3 MINISTERRAAD, KERNKABINET EN KROONRAAD**

De uitvoerende macht komt onder verschillende gedaantes samen. Grondwettelijk gezien is er enkel sprake van de ministerraad, maar in de praktijk vergadert de regering ook onder de vorm van het kernkabinet en kan ze in theorie ook samenkomen in de kroonraad.

Strikt genomen kan 'ministerraad' letterlijk geïnterpreteerd worden en maken alleen ministers er deel van uit (Art. 99 van de

Belgische Grondwet).<sup>8</sup> Grondwettelijk gezien maken de staatssecretarissen noch de ministers van Staat deel uit van de ministerraad. In de praktijk wonen ook de meeste staatssecretarissen de ministerraad bij, in ieder geval als een dossier op de agenda staat dat zich binnen hun bevoegdheidsdomein situeert. Dat betekent dat de ene staatssecretaris vaker aanwezig kan zijn dan de andere. Zo beheerde staatssecretaris voor begroting Melchior Wathelet in de regering Leterme I (2008) een sleutelportefeuille waarmee hij in zeer veel dossiers een voet tussen de deur had. Dat was veel minder het geval voor *single issue* portefeuilles zoals die van staatssecretaris voor Europese Zaken Olivier Chastel, die 'slechts' het Europees voorzitterschap moest voorbereiden.

De ministerraad wordt geleid door de Eerste minister en is de belangrijkste vergadering van de uitvoerende macht, omdat in de ministerraad de belangrijkste beleidskeuzes worden vastgelegd. Naast de grondwettelijk verplichte beraadslagingen en adviesverlening, wordt op de ministerraad elke aangelegenheid of elke actualiteit die de publieke opinie in belangrijke mate beroert of die van belang is voor onze betrekkingen met het buitenland, besproken. Dit gebeurt niet noodzakelijk met de bedoeling om te komen tot een formele beslissing, maar soms ook om een gezamenlijke en vertrouwelijke gedachtewisseling mogelijk te maken.

De ministerraad is een instelling die zijn oorsprong vindt in gewoonte en traditie. Door de evolutie van onze instellingen is de ministerraad echter uitgegroeid tot één van de belangrijkste epicentra van de Belgische politiek. Op straffe van nietigheid moet de ministerraad beraadslagen over alle ontwerpen van koninklijk besluit, die krachtens de grondwet of een wet aan voorafgaande beraadslaging in de ministerraad moeten onderworpen worden. De indiening van een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof van een gemeenschaps- of een gewestdecreet of een ordonnantie moet ook in de ministerraad worden behandeld. Het advies of akkoord van de ministerraad dient eveneens te worden gevraagd over alle aangelegenheden die de volledige regering aanbelangen: dit zijn onder andere de voorontwerpen van wet, de ontwerpen van koninklijk of van ministerieel besluit die door hun onderwerp en hun draagwijdte een belangrijke politieke of budgettaire weerslag kunnen hebben, de ontwerpen van omzendbrief met een budgettaire weerslag, en elke aangelegenheid die de regeringssolidariteit in het gedrang kan brengen.

Tenzij anders vastgesteld houdt de ministerraad één vergadering per week, met name op vrijdagmorgen in de Wetstraat 16 in Brussel, waar ook de FOD Kanselarij van de Eerste minister, de beleidscel en het persoonlijk secretariaat van de Eerste minister zijn ondergebracht. Tijdens de vergadering zitten de ministers aan een langgerekte ovale tafel, waar ieder van hen beschikt over een vaste plaats die door de Eerste minister, volgens de orde van voorrang, wordt aangewezen. Behalve de ministers woont alleen de secretaris van de ministerraad de vergaderingen bij. Hij is de sleutelfiguur die in verbinding staat met de Secretarie om bijkomende informatie of documenten op te vragen die nodig zijn voor de bespreking. In de loop van de vergadering bezorgt hij reeds de beslissingen aan de Secretarie zodat ze in de vorm van een notificatie en een perscommuniqué kunnen worden neergeschreven. In uitzonderlijke omstandigheden of om redenen van hoogdringendheid kan de ministerraad ook volgens de 'elektronische procedure' plaatshebben. In dat geval moeten opmerkingen binnen een bepaalde termijn schriftelijk worden meegedeeld.

De ministerraad telt ten hoogste vijftien leden en is samengesteld uit evenveel Franstalige als Nederlandstalige ministers, de Eerste minister eventueel uitgezonderd (Art. 99 van de Belgische Grondwet). Dit betekent dus dat de ministerraad paritair is samengesteld. Het betreft hier een ministeriële pariteit vermits de staatssecretarissen er officieel geen deel van uitmaken. De pariteit geldt daarenboven enkel voor de samenstelling en niet voor de werking. Dat betekent dat de afwezigheid van een minister er niet toe leidt dat de ministerraad geen geldige beslissingen kan nemen.

Het beginsel van de regeringssolidariteit, dat de samenhang moet waarborgen in de schoot van de coalitieregeringen, wil dat er in principe niet wordt gestemd. Beslissingen worden in de ministerraad collegiaal genomen op basis van consensus. Dit houdt in dat alle leden solidair verantwoordelijk zijn voor een door de ministerraad genomen beslissing. Indien een minister in een bepaald geval niet akkoord kan gaan met een beslissing, dan zijn er drie opties. De minister in kwestie kan een poging doen om zijn collega-ministers te overtuigen om een bepaalde beslissing niet te nemen. Wanneer hij daar niet in slaagt, dan kan de minister, die niet akkoord gaat met de beslissing maar ze evenwel ook niet wil tegenhouden, er zich gewoon bij neerleggen. Dit heeft tot gevolg dat hij uiteindelijk ook mee verantwoordelijk wordt voor de genomen beslissing en dat hij de beslissing naar de buitenwereld toe ook mee moet verdedigen. Wanneer een minister de beslissing niet wenst te verdedigen, dan rest hem of haar geen andere mogelijkheid dan het aanbieden van zijn of haar ontslag. In de naoorlogse geschiedenis zijn er een tiental gevallen bekend van ministers die zijn opgestapt omdat ze het niet meer eens waren met het regeringsbeleid (Fiers, Dumont & Dandoy 2006:138). Een bekend voorbeeld is dat van de Volksunie-ministers Schiltz en Geens in september 1991 naar aanleiding van de wapenexportlicenties die de regering voor een aantal Waalse bedrijven wou uitvaardigen. Nog een ander voorbeeld is dat van

Durant en Deleuze, respectievelijk minister en staatssecretaris voor Ecolo, die op 5 mei 2003 ontslag namen uit onvrede over de regeling die de regering getroffen had met betrekking tot de nachtvluchten boven Brussel.

Een beslissing, genomen in de ministerraad, heeft echter dikwijls al een parcours afgelegd. Welke beslissingen aan de ministerraad moeten worden voorgelegd, bespreken we verderop in paragraaf 2.4. Het vertrekpunt voor de meeste beleidsmaatregelen die worden genomen is het regeerakkoord. Dit is de overeenkomst die de coalitiepartners sloten tijdens de formatieperiode van de regering en waarin de politieke uitgangspunten voor de komende regeerperiode worden vastgelegd. Elke maatregel die een lid van het kabinet voorstelt is in principe tot het regeerakkoord terug te brengen. Dit wordt het best duidelijk aan de hand van een fictief voorbeeld toegepast op het regeerakkoord van Di Rupo I. Een minister van defensie beslist om militairen uit te sturen naar Rwanda om er troepen op te leiden. Deze maatregel zal pas doorgevoerd kunnen worden als het volledige kabinet zich hier achter kan schragen. Om iedereen te overtuigen verwijst de minister van Defensie naar een passage uit het regeerakkoord dat betrekking heeft op de rol van België op het internationale toneel: "Het gebied van de Grote Meren en het Middellandse Zeegebied zullen in dat verband prioritaire aandachtspunten zijn." (Regeerakkoord Di Rupo I:168)

Wanneer een minister en zijn beleidscol nadenken over een regeringsmaatregel, dan wordt daarvoor eerst een voorontwerp (voor een wet, koninklijk besluit of ministerieel besluit) geschreven. Dit gebeurt door de beleidscol zelf of kan door de administratie worden voorbereid. Dit ontwerp wordt vervolgens eerst aan de werkgroep beleidscoördinatie voorgelegd. Die bestaat uit vertegenwoordigers van de ministers van de betrokken vakdepartementen, de vicepremiers en de Eerste minister. Daar wordt afgetoetst of het ontwerp politiek haalbaar is. Als men hier tot een akkoord komt, dan wordt de maatregel voor advies voorgelegd aan de inspectie van financiën die zich uitspreekt over de budgettaire weerslag ervan. Wanneer het een maatregel betreft die meerdere begrotingsjaren omvat, moet men ook het akkoord vragen van de minister van Begroting. Wanneer dit gebeurd is, wordt het ontwerp op de agenda van de ministerraad geplaatst. Hier wordt niet echt meer gediscussieerd over de voorgestelde maatregel. Het echte massage- en overlegwerk gebeurde immers eerder al in de werkgroep beleidscoördinatie. Wat kort door de bocht gesteld, is de ministerraad enigszins geëvolueerd tot een 'ratificatie-instrument'. De formele goedkeuring van de ministerraad is evenwel steeds vereist vooraleer het ontwerp naar de Raad van State gaat voor advies. Indien de Raad van State juridisch-technische problemen stelt – over de inhoud spreekt deze instelling zich niet uit –, keert het terug naar de ministerraad voor een tweede lezing. Tot slot moet een wetsontwerp aan het parlement worden voorgelegd ter stemming. Koninklijke besluiten en ministeriële besluiten vereisen geen parlementaire goedkeuring.

Wanneer een voorstel van een regeringsmaatregel als heel belangrijk wordt beschouwd, gaat het voorstel meestal ook nog langs het kernkabinet voor het op de tafel van de ministerraad belandt. Het kernkabinet bestaat uit de premier en zijn vicepremiers. Dit is een informele vergadering die niet in de grondwet vermeld staat en vooral dient om de violen tussen de coalitiepartners gelijk te stemmen. Er worden dan ook geen beslissingen genoteerd of formeel juridische beslissingen genomen. Dit zijn zaken die toebehoren aan de ministerraad. Elke regeringspartij beschikt doorgaans over één vicepremier. De neutraliteit van de Eerste minister verantwoordt de aanwezigheid van een vicepremier uit de partij van de Eerste minister in de regering in het algemeen en in het kernkabinet in het bijzonder (Senelle e.a. 2004: 207). Het ambt van vice-Eerste minister is niet in de grondwet erkend, maar toch van groot belang. Pas bij de installatie van de regering Lefèvre-Spaak in april 1961 werd de term vicepremier ingevoerd (Fiers, Dumont & Dandoy 2006:114). Elke vicepremier beschikt traditioneel over twee beleidscolen: een technische beleidscol om de zaken te beheren van het vakdepartement waarmee de vicepremier belast is, en een tweede beleidscol die zich bezighoudt met aangelegenheden in verband met zijn ambt als vicepremier (namelijk algemene zaken). De leden van het kernkabinet krijgen immers de taak om naast de hen toegewezen bevoegdheidsdomeinen, ook de andere beleidsdomeinen te bewaken en de Eerste minister te vervangen wanneer deze verhinderd is. Zoals reeds gesteld, worden de belangrijkste politieke knelpunten doorgaans voor de eerste keer besproken in het kernkabinet.

De inhoud van de debatten in de ministerraad is geheim. Een beslissing van de ministerraad wordt altijd opgenomen in een korte tekst (de notificatie) waarin de essentie van de beslissing wordt weergegeven. Dit gebeurt pas sinds 2003 in de beide landstalen. Deze notificaties worden dan door de diensten van de Kanselarij aan een databank (e-premier) toegevoegd. Al wie geautoriseerd werd door een van de ministers of door een voorzitter van een van de directiecomités van de federale overheidsdiensten (de vroegere secretarissen-generaal van de 'ministeries'), krijgt op dat moment een bericht dat een nieuw dossier aan de databank werd toegevoegd. Pas achteraf worden de eigenlijke notulen van de vergadering opgesteld door de secretaris van de ministerraad en door hem ondertekend. Oorspronkelijk werden deze notulen ook door de Eerste minister ondertekend. Tegenwoordig spreekt men trouwens niet meer over 'notulen' maar over 'beknopt verslag'. Dit beknopt verslag

was oorspronkelijk bestemd om het staatshoofd in te lichten over de aard van de discussies die gevoerd werden. Het wordt opgesteld in meerdere exemplaren: één voor het staatshoofd, één voor de Eerste minister, één voor de secretaris van de ministerraad en één dat bewaard wordt in het archief van de Kanselarij.

De archieven van de ministerraad worden sedert september 1944 bewaard in de Wetstraat 16 en sedert 1 september 1989 ook in een databank (vroeger Regedoc, nu e-premier). Sedert 1989 kunnen alle documenten, beslissingen, enz. opgevraagd en geconsulteerd worden door de beperkte groep van geautoriseerde medewerkers waarvan hierboven sprake was. De huidige archiefwet voorziet een ontoegankelijkheid van 30 jaar. Dit betekent concreet dat in de loop van bijvoorbeeld het jaar 2021 de notulen tot en met het jaar 1990 toegankelijk worden.

Naast de ministerraad en het kernkabinet komt de regering ook nog samen in de kroonraad. Wanneer beslissingen moeten worden genomen die van uitzonderlijke betekenis zijn voor het land, dan kunnen de leden van de regering, samen met de 'ministers van Staat', onder het voorzitterschap van de koning, vergaderen (Senelle e.a. 2004:285-286). Deze 'kroonraad', die wordt voorgezeten door de koning, stelt de koning in staat om de mening in te winnen van personen die omwille van hun verdiensten in de loop van hun politieke carrière door de koning beloond werden met de (ere-)titel van 'minister van Staat'. Dit is een titel waar geen specifieke bevoegdheden of voordelen aan verbonden zijn: het gaat om een prestigieuze raadgevende functie. Naast de ministers van Staat maken ook de leden van de regering deel uit van de kroonraad. Het toekennen van de titel van minister van Staat is het prerogatief van de koning en gebeurt via een koninklijk besluit, dat mede ondertekend wordt door de Eerste minister. Bij het toekennen van de titel van minister van Staat neemt de koning meestal bepaalde communautaire, partijpolitieke en filosofische evenwichten in acht. Zo zorgt hij ervoor dat elke democratische partij die in het federale parlement vertegenwoordigd is, op zijn minst één minister van Staat telt. Uittredende Eerste ministers krijgen gewoonlijk ook de titel toegekend. Af en toe worden ook niet-politici met de titel bekroond. Een voorbeeld hiervan is Luc Coene. Hij werd in 2003 minister van Staat na een carrière als kabinetschef aan de zijde van Guy Verhofstadt.

Het samenroepen van de kroonraad heeft dus vooral tot doel om adviezen in te winnen van gezaghebbende politieke personen. Het secretariaat van de kroonraad wordt gevormd door de kabinetschef van de koning en de kabinetschef<sup>9</sup> van de Eerste minister. De notulen van de vergaderingen zijn alleen bestemd voor de koning en worden bewaard op het koninklijk paleis. Het samenroepen van de kroonraad gebeurt slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden – de kroonraad heeft in de Belgische geschiedenis slechts vijf maal vergaderd – en is in zijn oude vorm in onbruik geraakt. De laatste vergadering dateert van 1960 en werd bijeen geroepen naar aanleiding van de Congo-crisis. Volgens sommigen lanceerde koning Albert in 2007 n.a.v. de formatie van de regering Letermé I wel een kroonraad 'nieuwe stijl'. Toen de communautaire gesprekken na een drietal maanden nog altijd niet vlotten, besliste hij om de verschillende ministers van Staat "die bijzondere ervaring hebben gehad tijdens de communautaire crisissen in ons land" bij hem te roepen. Dit was evenwel verre van de voltallige kroonraad die ondertussen uit een vijftigtal leden bestaat. Die formele kroonraad was altijd al een uitzonderlijk orgaan, maar is vandaag volledig achterhaald.

## 2.2 DE VORMING VAN DE FEDERALE REGERING

Zoals gezegd is de regerings- en coalitievorming één van de belangrijkste machtsmomenten in een parlementaire democratie. Er wordt niet alleen beslist over welke partijen deel zullen uitmaken van de regering, maar ook hoe ministerportefeuilles zullen worden verdeeld tussen en binnen partijen en welke de beleidsintenties zijn van de regering die elke minister binnen zijn vakgebied moet uitvoeren (De Winter & Dumont 2006). Bovendien wordt in België de vorming van de federale regering gekoppeld aan die van de regionale regeringen om, indien numeriek mogelijk, op beide niveaus tot eenzelfde coalitieformule te komen (verticale symmetrie). Vandaar dat de politieke wetenschappen ook heel wat aandacht schenken aan dit gebeuren. Dit geldt in het bijzonder voor België, waar de regeringsvorming als de meest complexe van Europa wordt beschreven (De Winter, Timmermans & Dumont 2000). Politicologen ontwikkelden verschillende modellen die dit proces zouden moeten schematiseren en verklaren. In hoofdstuk 2 zagen we reeds een aantal modellen die zich baseren op het rekenkundig meerderheidspatroon en het programmatorische patroon. Hier maken we kennis met het zogenaamde 'institutionele model'.

Volgens de letter van de Belgische Grondwet "benoemt en ontslaat de Koning zijn ministers" (Senelle e.a. 2004:161). Deze praktijk is in de loop der jaren vervangen door een scenario waarbij het zwaartepunt in deze cruciale fase van de parlementaire democratie niet bij het parlement ligt maar wel bij de politieke partijen, meer bepaald de partijvoorzitters van de coalitiepartijen. Zij sturen de koning aan die bij het vormen van een regering een centrale rol vervult in de dialoog tussen de verschillende politieke actoren. De inhoud van de ontmoetingen die de koning heeft, blijft in principe geheim. Al blijkt de jonge generatie politici het zogenaamde *colloque singulier* steeds minder te respecteren (Samyn & Buxant 2011). Het

zogenaamde 'institutionele model'<sup>10</sup> van Dewachter (2003) onderscheidt twaalf stappen in dit scenario dat aanvangt na de parlementsverkiezingen. Ook Senelle (2004) maakt min of meer dezelfde indeling. Het gaat hier echter om een vereenvoudigde schematisering van een 'gemiddeld parcours'. In werkelijkheid worden niet alle stappen noodzakelijkerwijze (in deze volgorde) doorlopen. En is die werkelijkheid ondertussen, zeker na de formaties van 2007 en 2010, complexer geworden. Zo komen er tussen stap 3 (rapport informateur) en stap 4 (aanstelling formateur) vaak nog andere 'koninklijke opdrachthouders' (bv. ontmijsner, verkenner) tussen. Er kunnen ook verschillende formateurs aangesteld worden, tot er een in slaagt om een regering aan te stellen. Dit proces start na de verkiezingen.

- 1 De vorming van een regering vangt aan met de raadplegingen door de koning van een aantal politici, de voorzitters van Kamer en Senaat, de voorzitters van de politieke partijen, vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroepen, enz. De koning is daarbij vrij in zijn raadplegingen, m.a.w. hij raadpleegt of hij raadpleegt niet, en hij raadpleegt wie hij wil.
- 2 Vervolgens duidt de koning een informateur aan, die de opdracht krijgt te praten met de verschillende politieke partijen en te onderzoeken welke partijen in een regering zouden kunnen samenwerken en dus een coalitie zouden kunnen vormen. Bij het aanduiden van een informateur handelt de koning onder de verantwoordelijkheid van een minister. Dit is één van de stappen die soms wordt overgeslagen. Wanneer het niet nodig is om een verkenningsronde tussen de verschillende partijen te organiseren, kan de koning ook onmiddellijk een formateur aanduiden.
- 3 De informateur maakt een verkenningsronde. Hij is er mee belast om aan de koning verslag uit te brengen over wat er leeft in de maatschappij in het algemeen en over de mogelijkheden om een regering te vormen.
- 4 Daarna stelt de koning een formateur aan. Dit kan maar hoeft niet dezelfde persoon te zijn als diegene die de taak van informateur waarnam. De formateur heeft als opdracht een parlementaire meerderheid te doen ontstaan en een regering te vormen. De formateur neemt dus in belangrijke mate de uitoefening van de grondwettelijke plicht van de koning over. Algemeen wordt aangenomen dat de informateur voor rekening van de koning werkt, terwijl de formateur niet alleen in opdracht van de koning maar eveneens voor eigen rekening optreedt. Dit laatste uiteraard omdat een formateur zal proberen een regering samen te stellen waarvan hijzelf in principe de leiding zal waarnemen. Wanneer de politieke situatie enorm complex is, kan de koning ook beslissen om eerst een of meerdere bemiddelaar(s) aan te duiden. Deze doen dan 'meer dan een informateur, maar minder dan een formateur'. Dat was onder meer het geval in de moeilijke formaties die volgden op de verkiezingen van juni 2007 en juni 2010. In zijn zoektocht naar een uittocht uit de vele politieke impasses kende de vorstelijke spitsvondigheid geen grenzen. Naast de formateur doken toen ook een hele reeks andere bemiddelaars op zoals de preformateur, verkenner, verduidelijker en opdrachthouder.
- 5 De formateur voert met verschillende partijen onderhandelingen over een te sluiten regeerakkoord. In dit akkoord proberen de verschillende regeringspartijen overeenstemming te bereiken over wat ze de komende legislatuur willen bereiken. Het regeerakkoord oefent een invloed uit op de organisatie van het wetgevende werk. Het is namelijk zo dat hoe gedetailleerder het akkoord is, hoe kleiner het aantal vrije kwesties is waarover de fracties nog een standpunt kunnen innemen volgens het eigen programma, en hoe minder risico op onstabiliteit in de nieuwe regering. In geval van succes, dus bij het afsluiten van een regeerakkoord, kan de formateur de regering verder uitbouwen.
- 6 Bij mislukking wordt de formateur evenwel vervangen door een andere formateur of een bemiddelaar (*cf. supra*), tot er een akkoord voor het regeerprogramma is bereikt. De gewoonte om een regeerakkoord af te sluiten dateert van 1958. Dit regeerakkoord was aanvankelijk een geheim akkoord, maar vanaf 1965 werd het integrale akkoord publiek gemaakt als annex bij de regeringsverklaring. Tot 1958 was de regeringsverklaring het enige geschreven document. Een regeerakkoord bevat de beleidsvoornemens, de timing en allerhande procedureregels om conflicten in de regering te voorkomen of op te lossen. Het regeerakkoord is geen contract in de juridische zin van het woord en is dus niet bindend. Het morele engagement, *pacta sunt servanda*, is echter van een dergelijke grootteorde dat men dit document gedurende de volledige legislatuur als een soort 'bijbel' gaat beschouwen. In sommige regeerakkoorden wordt het initiatiefrecht van het parlement vastgelegd. Er wordt bijvoorbeeld expliciet bepaald dat de regering de besluitvorming over delicate kwesties (zoals abortus) waarover tijdens de formatie geen akkoord werd bereikt, overlaat aan het parlement. Met betrekking tot andere thema's wordt de rol van het parlement dan weer expliciet ingeperkt. Het gebeurt soms dat de regering aan de meerderheidsfracties vraagt om geen initiatieven te nemen voordat de regering hierover een wetsontwerp heeft ingediend. De regeringsakkoorden van de

regeringen Dehaene I en II sloten zelfs elk autonoom initiatief uit van de parlementsleden van de meerderheid zonder voorafgaand overleg met de coalitiepartners (De Winter & Dumont 2006:290).

- 7 Vervolgens wordt het regeerakkoord aan het partijcongres, de hoogste besluitvormingsinstantie die binnen elke partij de voornaamste bindende beslissingen neemt, van de betrokken partijen ter goedkeuring voorgelegd. Hierdoor wordt de volledige partij gebonden aan het regeerakkoord. Nog nooit werd een regeerakkoord door de achterban afgeschoten (met uitzondering van de factie van de Brussels Franstalige liberalen, tijdelijk afgesplitst in 1974) (De Winter, Timmermans & Dumont 2000:322). Dit is niet zo verwonderlijk vermits een groot aantal congresgangers direct of indirect een belang hebben bij de machtsdeelname van hun partij. Partijleiders worden gepromoveerd tot regeringslid, *backbenchers* krijgen een betere toegang tot de regering en dus meer succes bij hun dienstbetoon, de partijintelligentsia wordt beloofd met mooie posities in ministeriële departementen, enz. Het zorgt ervoor dat het investituurdebat slechts een formaliteit wordt.
- 8 Hierna kan de samenstelling van de regering worden aangevat. De koning kan zich tegen de benoeming van een bepaalde politicus kanten, maar hij kan eveneens suggesties doen aan de formateur. Vaak dicteren de partijvoorzitters aan de Eerste minister de namen van de kandidaten die voor een ministerportefeuille in aanmerking komen.
- 9 Bij akkoord hierover benoemt de koning bij koninklijk besluit de ministers en staatssecretarissen.
- 10 Deze stellen de regeringsverklaring op, waarin de grote lijnen van het regeerakkoord uit de doeken worden gedaan.
- 11 Vervolgens wordt de regeringsverklaring voorgelegd aan het parlement.<sup>11</sup> Deze parlementaire bespreking, het investituurdebat, biedt de gelegenheid aan de meerderheid en aan de minderheid om een brede discussie te houden over het toekomstige regeringsbeleid. Daarenboven krijgt de regeringsverklaring het karakter van een overeenkomst tussen regering enerzijds en de parlementaire meerderheid anderzijds, wat een gunstige invloed kan hebben op de levensduur van een regering.
- 12 Het parlement aanvaardt uiteindelijk met een investituurvotum de regering. Verwerpen wordt immers bijzonder moeilijk vermits de betrokken partijen in hun congressen de coalitie en haar programma reeds aanvaard hebben. De stemming kan echter wel aangeven over hoeveel steun de nieuwe coalitie beschikt in het parlement. Tussen de benoeming van een regering door de koning en de vertrouwensstemming in het parlement kunnen enkele dagen verlopen. De regering mag in die tussenperiode al haar bevoegdheden uitoefenen.

De grondwet stelt in Art. 46 dat twintig dagen na de verkiezingen moeten volstaan om de regeringsploeg te vormen. Dat was in de periode zonder coalitieregeringen een realistische timing, maar vandaag compleet achterhaald. De nieuwe regering moet bij het begin van de parlementaire zitting de steun van de nieuwe Kamer van Volksvertegenwoordigers vragen. In praktijk zien we echter dat een periode van twintig dagen in regel geen haalbare kaart is. Na de verkiezingen van 10 juni 2007 duurde de formatie tot december 2007, een periode van 194 dagen tussen de verkiezingen en de benoeming van de federale interim-regering Verhofstadt III (21 december 2007 - 20 maart 2008), die ook maar een soort tussenoplossing was om later tot de regering Leterme I te komen. Na de verkiezingen van 2010 schreef België zelfs het wereldrecord 'regeringsvormen' op zijn naam. De vorming van het kabinet Di Rupo I nam 541 dagen in beslag.

België telt gemiddeld de langste formatieberaden van West-Europa. Dit zou in eerste instantie te wijten zijn aan de versnippering van het partijlandschap. Tussen 1949 en 1981 steeg het aantal partijen in de Kamer van vier naar een record van veertien (De Winter e.a. 2006:934). Federale regeringen tellen al snel meer dan vier verschillende partijen, wat het sluiten van een regeerakkoord niet vergemakkelijkt. Bovendien speelt ook de federale structuur van ons land een rol. Zo bestaan er niet langer nationale partijen, liggen de machtsverhoudingen in Vlaanderen anders dan in Wallonië en Brussel, en moet er regelmatig het hoofd geboden worden aan het oplossen van problemen ten gevolge van de communautaire breuklijn (bv. Happart-kwestie, BHV). Tussen 1979 (regering Martens I) en 2003 (regering Verhofstadt II) waren er gemiddeld 2,6 onderhandelingsronden nodig en duurden de formaties gemiddeld 45 dagen. Dit gemiddelde ging door de regeringsvormingen van 2007 en 2010 heel sterk de hoogte in. Als gevolg van de problematische regeringsvormingen na de verkiezingen van 2007 en 2010 dook af en toe de bewering op dat ons politiek systeem onstabiel was geworden. Toch heeft de Belgische politieke geschiedenis nog periodes gekend van grote instabiliteit. We verwijzen daarvoor naar de periode 1977-1981, toen in vier jaar tijd acht verschillende federale regeringen werden ingezworen (Heylen & Van Hecke 2008).

Al snel wordt duidelijk dat de regeringsvorming in België niet steeds, en recent eerder zelden, aan het hierboven

geschetste draaiboek voldoet. Het scenario wordt soms doorkruist door het krachtveld waarbinnen de toppolitici moeten optreden (Dewachter 2003:70). Voorafgaand aan de coalitievorming zijn het uiteindelijk eerst de politieke partijen die de verkiezingsuitslagen interpreteren (Senelle e.a. 2004:191). Sommige partijen kiezen meteen voor de oppositie, andere partijen verklaren dat ze bereid zijn aan de macht deel te nemen en spreken al dan niet hun voorkeur uit voor een bepaalde coalitie. Vaak zitten ook meer partijen aan de onderhandelingstafel dan er uiteindelijk in de regering zullen stappen (De Winter, Timmermans & Dumont 2000:313). Door de versnippering van het partijlandschap zijn er immers ook meerdere mogelijke coalitiepartners in de running.

Het is overigens ook zo dat de regeringsvorming soms al voorbereid wordt, of in werkelijkheid al lopende kan zijn, bij de val van de vorige regering of zelfs tijdens de vorige legislatuur. Dat er bijvoorbeeld in 1999 een regeringscoalitie van socialisten, liberalen en groenen gekomen is, had veel te maken met de bewegingen in het partijpolitieke landschap in het zuiden van het land, tijdens de regeerperiode Dehaene II (1995-1999) (Vanpeteghem 2001:10). De absolute hoofdrolspeler hier was de toenmalige PRL-voorzitter (PRL is de voorganger van de MR) Louis Michel. Na zijn mislukte pogingen om een federatie te vormen met de Franstalige christendemocratische partij PSC (voorganger van het cdH), wendde hij zich radicaal tot de PS, die weet had van het gekonkel van coalitiepartner PSC en zich verraden voelde. Eind 1997 tekende Michel met zijn PS-collega Philippe Busquin een paars coalitieakkoord voor de regeringen in Franstalig België. Van dan af waren liberalen en socialisten onder de taalgrens met elkaar verbonden. Daarom ook dat het voor politicologen uitermate interessant en belangrijk is om partijbewegingen van dichtbij op te volgen, om de regeringsvorming te verklaren.

Het concrete verloop van de onderhandelingen, binnen het scenario van de regeringsvorming, ligt dus niet noodzakelijk vast en is veel complexer dan in bovenstaand schema. De grondwet draagt er evenwel toe bij om bepaalde regeringsformules uit te sluiten omdat ze niet in aanmerking komen voor een parlementair stelsel. Een eerste regel, de regel van de meerderheid, stelt dat de koning een regering probeert samen te stellen die het vertrouwen geniet van een meerderheid in de Kamer en dus van een meerderheid van de publieke opinie. Hieraan gekoppeld is er de regel van de evenredigheid, die deel uitmaakt van politieke gebruiken die het stelsel-D'hondt als uitgangspunt nemen: bij de verdeling van de ministerportefeuilles wordt rekening gehouden met het electorale gewicht van elke politieke partij die in de regering is vertegenwoordigd.

Een tweede regel voorziet, zoals hoger reeds vermeld, *pariteit* in de ministerraad. Art. 99 van de grondwet bepaalt dat de regering uit evenveel Franstalige als Nederlandstalige ministers moet bestaan, eventueel met uitzondering van de Eerste minister. Aangezien de federale regering sinds de staats hervorming van 1993 maximaal vijftien ministers mag tellen, komt dit in de praktijk meestal neer op zeven Franstaligen, zeven Nederlandstaligen en een neutrale premier. Ook wanneer de regering slechts veertien ministers telt zoals de interim-regering Verhofstadt III (2007-2008), moet vastgehouden worden aan de grondwettelijke pariteit met zeven Nederlandstalige en zeven Franstalige ministers, waarbij de premier dan tot een van beide taalgroepen wordt gerekend. De regering Di Rupo (2011-2014) telde 13 ministers en 6 staatssecretarissen. Het aantal ministers, dertien, was nog nooit gezien en enkel op basis daarvan was de regering een van de kleinste ooit. Tijdens de discussie over de samenstelling van Di Rupo I ging aandacht naar de vraag of de Franstalige premier (voor het eerst sinds de regeringen Leburton 1973-1974) boven de taalgroepen (in casu de Franstalige) zou staan, dan wel bij de Franstaligen zou gerekend worden. Voor Vlaamse partijen (zeker Open VLD en CD&V) was dat een 'compensatie' voor het feit dat Di Rupo I geen meerderheid langs Vlaamse kant had. Het compromis was dat Di Rupo niet bij de Franstaligen werd gerekend en er dus meer Franstalige (7) ministers zijn dan Vlaamse (6), maar via de staatssecretarissen (2 Franstalige en 4 Vlaamse) werd dat evenwicht meer dan hersteld ( $7+2 < 6+4$ ) en waren de Vlamingen in het totaal in de meerderheid.

Een eventuele derde regel, die van de 'bijzondere meerderheid', wordt door Senelle en zijn collega's (2004) als een louter politieke beschouwing omschreven. Deze bijzondere meerderheidsregel verwijst naar het feit dat de regering over een tweederdemeerderheid in het parlement moet beschikken zodra de federale Kamers grondwetgevend zijn, of zodra er bijzondere meerderheidswetten moeten worden goedgekeurd. Een regering met een bijzondere meerderheid kan een grondwetsherziening doorvoeren of bijzondere wetten stemmen. Dat is o.a. nodig wanneer men een staats hervorming wil doorvoeren. Men moet zich bij een grondwetswijziging wel beperken tot een herziening van de artikels zoals ze door het voorgaande parlement (pre-constituante) werden opgesomd. Wanneer een parlement artikels uit de grondwet voor herziening vatbaar verklaard, worden Kamer en Senaat automatisch ontbonden. Het parlement dat daarna verkozen wordt, fungeert als een constituante die van de burgers de toestemming kreeg om de grondwetsherziening door te voeren op de punten die de pre-constituante aangaf. Niet elke grondwetswijziging is onderdeel van een staats hervorming. Niet elke staats hervorming vereist een grondwetswijziging, maar wel een bijzondere meerderheid om de bijzondere wetten te kunnen stemmen.

## 2.3 HET ONTSLAG VAN DE FEDERALE REGERING

Sinds de verkiezingen van 2014 blijft ook de federale regering in principe vijf jaar aan. Maar ze kan vervroegd aftreden of ten val komen, bijvoorbeeld omdat de Kamer van Volksvertegenwoordigers haar het vertrouwen ontnemt. De gemiddelde duur van een Belgische federale regering voor de periode 1945-2003 is 542 dagen. Dat betekent dus dat een regering niet steeds haar volledige termijn uitdoet, al ging dat gemiddelde fors naar beneden door enkele vrij korte regeringen. Regeringen die net na verkiezingen gevormd werden, blijken wel een langere gemiddelde levensduur (741 dagen) te halen dan regeringen die tussen twee verkiezingen in gevormd werden (342 dagen). De gemiddelde levensduur van een kabinet is in de laatste decennia van de 20<sup>ste</sup> en het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw wel gestegen. In de periode 1981-2003 bleef een regering gemiddeld 930 dagen aan (Fiers, Dumont & Dandoy 2006:133). De regering Verhofstadt II (2003-2007) deed ook (bijna) haar volle termijn uit. Na de verkiezingen van 2007 volgde een periode met heel wat instabiliteit: Verhofstadt III, Letermé I, Van Rompuy I, Letermé II en na de verkiezingen van 2010 en het wereldrecord regeringsvorming Di Rupo I. Vanaf 1981 is er dus globaal genomen een grotere stabiliteit merkbaar, al nam die in de periode 2003-2010 af: toen kreeg België vijf verschillende regeringen.

Het ontslag van de regering kan op verschillende manieren verlopen: het gebeurt ofwel op eigen initiatief van de regering, ofwel op initiatief van het parlement. Daarnaast is het echter ook mogelijk dat individuele ministers voortijdig ontslag geven of tot ontslag gedwongen worden.<sup>12</sup>

Meest gebruikelijk is dat de Eerste minister (dus de regering) zelf het ontslag van de regering bij de koning aanbiedt. Nieuwe verkiezingen zijn dan noodzakelijk, uiteraard in de veronderstelling dat de koning het ontslag van de regering aanvaardt. Interne conflicten binnen de regeringspartijen liggen doorgaans aan de basis van dit ontslag. Vermits de regering meestal een coalitieregering is, hoeft het niet te verwonderen dat meningsverschillen tussen partijen vaak aan de basis liggen van regeringscrises. De koning kan het ontslag aanvaarden en dus de Kamer ontbinden. Dit kan echter enkel mits de Kamer bij volstreekte meerderheid van haar leden een motie van ontbinding aanneemt. Een dergelijke motie kan alleen door de Eerste minister worden ingediend. De Kamer spreekt zich er over uit, uiterlijk tijdens de week na de indiening (Reglement van de Kamer, Art. 181). De koning kan het ontslag weigeren, maar hij kan zijn antwoord ook in beraad houden zodat de regeringspartijen de tijd gegund wordt om eventueel nog een compromis uit te werken.

Ook de Kamer kan de regering tot ontslag dwingen. Dat kan wanneer een meerderheid van de Kamerleden een motie van wantrouwen stemt (waarin een minister of de regering het vertrouwen wordt ontnomen) of een motie van vertrouwen in de regering verwerpt. De motie van vertrouwen volgt doorgaans na een debat over een 'regeringsmededeling waaraan de regering het vertrouwen koppelt'. Tussen het einde van het debat en de stemming over de motie moeten grondwettelijk 48 uren verlopen, zodat de gemoederen wat bedaard kunnen worden. Deze motie volgt altijd na de vorming van een nieuwe regering en in regel na de aanpassing van een regering of van het regeerakkoord. Het is eerder een uitzondering dat de Eerste minister naar het parlement stapt om, zonder aanpassing van de ploeg of van het programma, zelf het vertrouwen te vragen buiten de gebruikelijke momenten waarop een premier dat doet. Dit is echter wel gebeurd in 2005 door premier Verhofstadt, na de crisis die volgde op een poging om de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde te splitsen. Bij de opening van het parlementair jaar, na het voorlezen van de federale beleidsverklaring, vraagt de premier jaarlijks een vertrouwensstemming.

Als de Kamer een motie van vertrouwen verwerpt, en enkel in dat geval, kan de Kamer drie dagen na de verwerping van de motie van vertrouwen een motie van voordracht overwegen. Om ontvankelijk te zijn moet zo'n motie gesteund worden door een derde van de Kamerleden. Daarin kan ze een opvolger voor de Eerste minister voor benoeming aan de koning voordragen. Wordt de motie van voordracht aangenomen bij volstreekte meerderheid van de leden, dan moet de regering haar ontslag aanbieden aan de Koning. Dan kan er zonder verkiezingen eventueel een andere komen. Wordt de motie van voordracht verworpen, dan kan de Koning de Kamer ontbinden.

De Kamer kan ook een constructieve motie van wantrouwen aannemen, waardoor ze niet alleen haar vertrouwen aan de regering ontnemt, maar tegelijkertijd en dus meteen een opvolger voor de Eerste minister aan de koning voordraagt. Om ontvankelijk te zijn moet een constructieve motie van wantrouwen gesteund worden door een derde van de leden van de Kamer. Wanneer de voorgestelde opvolger voor de Eerste minister voor de stemming aan de voorzitter van de Kamer laat weten dat hij niet instemt met zijn voordracht, dan wordt de motie niet in stemming gebracht. Indien een volstreekte meerderheid van de leden van de Kamer de constructieve motie van wantrouwen aanneemt, dan vervallen alle andere aanhangige moties en moet de regering haar ontslag aanbieden aan de koning. De koning is dan verplicht om de voorgedragen persoon te belasten met een nieuwe regeringsvorming. Nieuwe verkiezingen zijn dus niet noodzakelijk. Deze mogelijkheid werd pas voorzien bij de grondwetswijziging van 1993 en werd tot op heden niet toegepast. De bedoeling is



veelvuldige vervroegde verkiezingen, die de continuïteit van het beleid kunnen ondermijnen, te vermijden.

Wanneer de Kamer echter geen opvolger voor de Eerste minister aanduidt, dan is de regering juridisch niet verplicht om ontslag te nemen. In de praktijk zal de regering er echter voor opteren om haar ontslag in te dienen omdat regeren zonder het vertrouwen van het parlement slechts weinig verwezenlijkingen tot resultaat zal hebben.

De koning – in praktijk de regering – kan de Kamer dan ontbinden, wat uiteraard nieuwe verkiezingen tot gevolg heeft. Om vertrouwensstemmingen echter te ontvluchten dienen regeringen doorgaans zelf ontslag in. Dreigen met parlamentsontbinding kan ook helpen om het gevaar af te wenden (Witte 1996:271). Het gevolg is dat regeringen niet zo vaak meer ten val worden gebracht door het parlement. Ook wanneer een nieuwe koning aan het hoofd van de uitvoerende macht komt, is het gebruikelijk dat de regering haar ontslag indient bij de eedaflegging. Het is echter even gebruikelijk dat de nieuwe koning dit ontslag weigert.

Wanneer het parlement ontbonden is omdat het einde van de legislatuur is bereikt (dus niet door het ontslag van de regering), blijft de regering aan. De regering wordt dan niet meer gecontroleerd door het Parlement (dat ontbonden is) en zonder parlementaire tegenmacht mag zo'n regering niet veel doen. De regering mag enkel administratieve beslissingen nemen en dringende zaken of routineaangelegenheden regelen. Dat regime is hetzelfde als dat van 'lopende zaken'.

In het geval van een ontslagnemende regering, belast de koning - zodra hij het ontslag van de regering heeft aanvaard - die regering met de afhandeling van de 'lopende zaken' (Ysebaert 2003:484). Tussen het ontslag van de vorige regering en de benoeming van een nieuwe regering, blijft dus de 'oude' regering aan de macht, met beperking van de bevoegdheden tot de lopende zaken. Dat moet om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren. Het begrip 'lopende zaken' wordt in geen enkele formele tekst geregeld, maar is gegroeid uit de politieke praktijk. Het gaat om een grondwettelijke gewoonte. Dat wil ook zeggen dat als een regering en een parlement lopende zaken minder eng interpreteren dan in het verleden, dat ook gevolgen heeft voor die gewoonte in de toekomst. Naarmate de periode van regeringsvorming langer duurt, verruimt doorgaans het begrip 'lopende zaken' omwille van praktische redenen. Zo werd de betekenis van wat 'lopende zaken' zijn voortdurend uitgerekt na de lange regeringsvorming die volgde op de verkiezingen van 2010. Daarbij ging de ontslagnemende regering voor dringende zaken (bv. een nieuw loonakkoord, de benoeming van de nieuwe voorzitter van de Nationale Bank of een nieuwe begroting) en vanuit de overweging om de stabiliteit van het land te handhaven, op zoek naar een meerderheid in het parlement.

De regering kan in 'lopende zaken' doen wat nodig is om de continuïteit in het bestuur van het land te waarborgen, maar omdat de regering niet meer tot ontslag gedwongen kan worden, is de controle die het parlement uitoefent beperkt, en dus ook de beweegruimte van een regering in lopende zaken. Lopende zaken dient normaal om de korte periode te overbruggen tussen het ontslag van de vorige en de benoeming van de nieuwe regering. Oorspronkelijk werd verondersteld dat de nieuwe regering het vertrouwen zou krijgen relatief kort nadat het nieuwe parlement geïnstalleerd werd. De situatie na de verkiezingen van juni 2010, waarin vele maanden nadat het nieuw verkozen parlement geïnstalleerd was er nog steeds geen nieuwe regering was, is hoogst uitzonderlijk. Het is alleszins niet voor dergelijke situaties dat het regime van lopende zaken, een soort noodstelsel, initieel was bedacht.

Lopende zaken verwijst naar de bevoegdheden die de regering als uitvoerende macht kan blijven uitoefenen als ze handelt in een toestand waarin er geen volwaardige parlementaire controle meer mogelijk is (Dujardin & Vande Lanotte 2008:263). Er is geen volwaardige parlementaire controle 1) tussen de ontbinding van de kamers en de daaropvolgende verkiezingen, omdat de kamers dan niet meer samen komen, en 2) op het moment dat de Kamer haar controle niet voluit kan uitoefenen, bijvoorbeeld als ze de regering niet tot ontslag kan dwingen omdat die al ontslagnemend is. Daarom geldt ook tijdens de periode van de regeringsvorming het stelsel van lopende zaken, zelfs al is er dan een nieuw verkozen parlement dat functioneert. Op dat moment is het evenwicht tussen de drie machten echter verstoord, en moet de uitvoerende macht zich beperken.

De regering van lopende zaken kan ten eerste handelingen van dagelijks bestuur stellen, zoals het uitbetalen van de wedden van de ambtenaren. Het gaat om routinehandelingen, uitvoeringsbeslissingen van regels die in bestaande wetten terug te vinden zijn. Het gaat om beslissingen die evenwel het beleid niet fundamenteel wijzigen of heroriënteren, maar die louter genomen worden voor de voortzetting van eerder genomen beleidskeuzes. Daarnaast kunnen ook hoogdringende zaken geregeld worden, zaken die niet uitgesteld kunnen worden zonder dat er grote schade zou ontstaan of aan essentiële belangen van de staat geraakt zou worden. Dit zijn initiatieven die noodzakelijk zijn om het welzijn van de bevolking te

waarborgen. De regering kan samenwerken met het parlement en afspraken maken over lopende zaken voor kwesties die strikt genomen buiten de omschrijving dagelijks bestuur of hoogdringendheid vallen. De oude regering kan lopende zaken als het ware 'voorbereiden', bijvoorbeeld door wetten te laten stemmen die de regering van lopende zaken nadien kan uitvoeren in overleg met het parlement.

Het nieuw verkozen parlement kan wel controle uitoefenen op de regering van lopende zaken of instemmen met regeringsvoorstellen die de lopende zaken overstijgen. De wetgevende bevoegdheid van het parlement blijft tijdens lopende zaken vrij onaangetast. Controle kan het parlement uitoefenen via het vragen- en interpellatierecht, al ontbreekt natuurlijk het ultieme controle- of sanctiemiddel, namelijk de regering tot ontslag dwingen. Lopende zaken dient om de regering, niet om het parlement te beperken. Al is dat laatste soms het feitelijke gevolg van de politieke toestand – geen duidelijke meerderheid en oppositie – in lopende zaken. Anderen zien dan weer een emancipatiekans voor het parlement wanneer het kan functioneren zonder volwaardige regering die de parlementaire agenda en beslissingen aanstuurt. Onderzoek toont aan dat het parlement in tijden van lopende zaken weliswaar meer initiatieven neemt, maar dit niet leidt tot een drastische verandering in de verhouding tussen parlement en regering. De zwakke positie van het parlement wordt slechts een klein beetje bijgeschaafd (Louwerse & Van Aelst 2013). Ten slotte is er ook controle mogelijk van de rechterlijke macht en de koning. Een genomen regeringsbeslissing kan door een rechter vernietigd worden of de koning kan weigeren om een koninklijk besluit te ondertekenen.

Om praktische redenen bestaat er ook een systeem van 'voorlopige twaalfden'. Dit systeem laat de regering van lopende zaken toe om ook zonder goedgekeurde begroting toch nog uitgaven te doen. Elke maand krijgen ministers dan één twaalfde van de kredieten van het vorige begrotingsjaar. Maar ook dit systeem kwam na de verkiezingen van 2010 onder druk te staan, omdat er door de aanslepende regeringsonderhandelingen sprake was om de regering van lopende zaken de toestemming te geven om een volwaardige begroting aan het parlement voor te leggen.

## **2.4 HOE KOMEN BESLISSINGEN VAN DE UITVOERENDE MACHT TOT STAND?**

Hoe beslissingen, in het licht van het voeren van een beleid, tot stand komen hangt af van het onderwerp of thema. Soms kan een minister alleen een beslissing nemen, in andere gevallen moet hij dat met alle ministers samen doen. We moeten hierbij een onderscheid maken tussen bevoegdheden uitgeoefend door middel van koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en wetsontwerpen die in het parlement worden ingediend. We geven hier een overzicht (cf. ook Vande Lanotte 2003:87-88).

Een koninklijk besluit (KB) kan op twee verschillende manieren tot stand komen: sommige moeten besproken en goedgekeurd worden in de ministerraad, in andere gevallen kan de minister zelf het koninklijk besluit maken. Een goedkeuring door de ministerraad hoeft eigenlijk alleen wanneer dit vereist is bij wet. Maar een goedkeuring is soms ook vereist omwille van de politieke deontologie, bijvoorbeeld als het om een politiek belangrijk thema gaat; ook al is deze goedkeuring juridisch niet afdwingbaar. Een minister kan uiteraard altijd een KB vrijwillig ter goedkeuring aan de ministerraad voorleggen, bijvoorbeeld wanneer hij of zij door zijn collega's gesteund wil worden bij het nemen van een bepaalde beleidsmaatregel. In alle andere gevallen wordt de tekst ter ondertekening aan de koning voorgelegd, maar aangezien hij onverantwoordelijk en onbekwaam is om alleen te handelen, moet de tekst vooraf door de bevoegde minister worden ondertekend. Op die manier kan worden vermeden dat de koning een tekst tekent, waarvoor achteraf geen enkele minister verantwoordelijkheid wil dragen. De afdeling wetgeving van de Raad van State (*cf. infra*) gaat na of de ontwerpen van koninklijk besluit de hogere rechtsnormen (grondwet en wet) eerbiedigen, of de initiatiefnemende overheid wel bevoegd is en of de kwaliteit van de wetteksten goed is. KB's zijn vooral belangrijk voor de uitvoering van wetten, maar ook o.a. voor het verlenen van genade, het handhaven van de openbare orde, het vaststellen van de staat van oorlog, het bepalen van het statuut van de ambtenaren, de organisatie van openbare diensten, enz. Een KB kan ofwel reglementair ofwel beschikkend zijn: ofwel worden rechtsregels geformuleerd en hebben KB's een algemeen karakter en zijn ze dus reglementair, ofwel zijn KB's enkel van toepassing op één persoon of één situatie (bv. bij de benoeming van een ambtenaar) en zijn ze beschikkend. Reglementaire besluiten moeten voluit in het Staatsblad bekend gemaakt worden, de beschikkende mogen bij uittreksel bekend gemaakt worden.

Een specifieke variant op koninklijke besluiten zijn de volmachtenbesluiten of bijzondere machtenbesluiten. Dit zijn koninklijke besluiten die op basis van een bijzondere machtenwet worden genomen, waarin de wetgevende macht de bevoegdheid verleent aan de uitvoerende macht om met het oog op een bepaald doel en binnen een bepaalde periode eventueel de wetten te wijzigen. 'Gewone' koninklijke besluiten mogen echter nooit de wet wijzigen of mogen er niet mee in

strijd zijn. De uitzondering van de volmachtenbesluiten wordt dus pas aanvaardbaar geacht als de regering daartoe de opdracht kreeg van het parlement, in een zogenaamde bijzondere machtenwet waarin het doel waarvoor de volmachten worden verleend duidelijk omschreven staat. Ook de termijn waarbinnen de regering de wetten mag wijzigen is beperkt. Volmachtenbesluiten worden achteraf nog eens bekrachtigd door de wetgevende macht in een wet.

Ministeriële besluiten (MB) zijn beslissingen van een minister die niet worden ondertekend door de koning. Omdat de grondwet de uitvoerende macht eigenlijk aan de koning toekent, kunnen MB's enkel onder strikte voorwaarden. De minister moet gemachtigd zijn om een MB te maken, door een KB of door een wet. In een MB kunnen enkel bijkomstige en aanvullende gelegenheden worden geregeld, er kunnen dus enkel minder belangrijke details in opgenomen worden. Reglementaire MB's moeten ook voor advies aan de Raad van State (*cf. infra*) worden voorgelegd en volledig in het Staatsblad bekend gemaakt worden, individuele kunnen bij uittreksel bekend gemaakt worden of aan de betrokkene worden betekend. Een minister kan bovendien ook gebruik maken van omzendbrieven of circulaires. Hij legt op die manier aan zijn diensten uit hoe bestaande regelgeving geïnterpreteerd en toegepast moet worden. Ze bevatten dus geen nieuwe rechtsregels.

Tot slot worden ook heel wat bevoegdheden van de uitvoerende macht samen met de wetgevende macht uitgeoefend. De uitvoerende macht neemt in die situatie het initiatief om een wetsontwerp uit te werken, dat in het parlement wordt ingediend, met de bedoeling om de tekst wet te laten worden. Dit gebeurt bij het opstellen van de begroting, het sluiten van verdragen en voor alle andere maatregelen van de uitvoerende macht die niet bij KB genomen kunnen worden. De uitvoerende macht bezit namelijk alleen toegewezen bevoegdheden. Wetsontwerpen moeten altijd door de ministerraad worden goedgekeurd. Zolang het ontwerp niet door het parlement is goedgekeurd, heeft het voor de bevolking geen enkele juridische waarde; voor een KB is deze goedkeuring door het parlement niet nodig.

## 2.5 DE UITVOERENDE MACHT OP REGIONAAL NIVEAU

De grondwetsherzieningen van de voorbije kwarteeuw hebben heel wat bevoegdheden van de federale regering overgeheveld naar de deelstaten. De gemeenschappen en de gewesten beschikken dus logischerwijze eveneens over regeringen, de zogenaamde 'deelstaatregeringen'. Tot voor de grondwetsherziening van 1993 werden deze regeringen 'executieven' genoemd, zodat het onderscheid met de 'nationale regering' duidelijk was.

Vlaanderen besliste in 1980 om de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest samen te voegen. Er is bijgevolg maar één Vlaamse regering, die vanzelfsprekend de uitvoerende macht van de Vlaamse deelstaat is voor gemeenschaps- én gewestmateries. Van bij de start van de eerste autonome Vlaamse regering in 1981 werd het maximum aantal ministers vastgelegd op elf (Fiers, Dumont & Dandoy 2006:124). De eerste autonome Vlaamse regering werd op 22 december 1981 geïnstalleerd en bestond uit negen leden: vier CVP-, twee SP-, twee PVV- en één VU-minister. Deze regering werd voorgezeten door de christendemocraat Gaston Geens. De proportionaliteit op basis waarvan de regering was samengesteld, werd opgelegd door de wetgever omdat op die manier alle grote politieke strekkingen bij de werking van de eerste gemeenschaps- en gewestregeringen werden betrokken, wat de werking en de uitbouw van de politieke autonomie van de deelstaten ten goede moest komen. De volgende regering, opnieuw onder leiding van Geens (1985-1987), werd dan weer volgens het klassieke meerderheidsprincipe samengesteld (naar aanleiding van de derde fase van de staatshervorming van 1980). Dit betekent dat de politieke partijen die in het parlement een meerderheid van zetels hebben, een coalitie sluiten en de regering samenstellen.<sup>13</sup> Het werd een CVP-PVV coalitie, opnieuw bestaande uit negen ministers. Bij de staatshervorming van 1988 werd opnieuw bedongen dat de Vlaamse regering voor vier jaar proportioneel zou worden samengesteld. De regering Geens IV telde elf ministers, waarvan vijf van de CVP, drie van de SP, twee van de PVV en één van de VU. Hierdoor ontstond voor de allereerste keer een incongruente of 'asymmetrische' regeringssamenstelling vermits de federale regering uit een coalitie van socialisten, christendemocraten en de Volksunie bestond (Fiers, Dumont & Dandoy 2006:115). De PVV keurde echter de Vlaamse regeringsverklaring niet goed waardoor de PVV-ministers zich er ook niet echt toe gebonden voelden. Dit had tot gevolg dat de PVV-fractie zich als een feitelijke oppositiepartij ging gedragen, terwijl ze officieel toch deel uitmaakte van de regering.

In regel hing de Vlaamse regeringsvorming samen met die op het federale niveau, waardoor het lot van de Vlaamse regering in handen lag van de federale coalitiepartners. Wanneer de federale regering viel, luidde dat meteen ook de val in van de Vlaamse regering, ongeacht of de partijen op het Vlaamse regeringsniveau wel nog goed konden samenwerken. De grondwetsherziening van 1993 stelde een einde aan deze situatie door onder meer het zogenaamde dubbelmandaat af te schaffen, waarbij nationaal verkozen parlementsleden ook tegelijk zetelden in de regionale raden. Tot aan de eerste regionale verkiezingen in 1995 werden de regionale parlementen (met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het

Parlement van de Duitstalige Gemeenschap) bevolkt door federale parlementsleden die dus een 'dubbele pet' droegen. Als gevolg van de staatshervorming van 1993 konden vanaf 1995 autonome en direct verkozen regionale parlementen worden samengesteld, waardoor ook de banden tussen de federale en regionale regeringen enigszins werden doorgeknipt. Bovendien werd ook een einde gesteld aan het zogenaamde 'dubbelmandaat' waarbij politici konden zetelen in beide parlementen tegelijkertijd. De vele verschuivingen van politiek personeel over de verschillende bestuursniveaus tonen echter wel de relativiteit van deze autonomie aan.

In theorie wordt de vorming van een Vlaamse regering niet gekoppeld aan de bestuursmeerderheid op het nationale niveau, maar in de praktijk staan beiden niet altijd los van elkaar. Zeker als de regionale en nationale verkiezingen samenvallen en de verkiezingsuitslagen voor beide niveaus bijgevolg nauw bij elkaar aansluiten, streeft men naar regeringssymmetrie. Dat wil zeggen dat de regeringen van de deelstaten en de federale regering uit dezelfde partijen bestaan. De vorming van de Vlaamse regering volgt nochtans een ander parcours. In tegenstelling tot de federale formatie moet men niet langs de koning passeren om een informateur aan te stellen. Daardoor kan de Vlaamse formatie in principe sneller verlopen dan de federale, ook omdat er maar één taalgroep (en dus doorgaans minder partijen) bij betrokken zijn. In het verleden was dat bij samenvallende verkiezingen (1995 en 1999) niet het geval. Toen werd de federale regeringssamenstelling naar de deelstaten doorgetrokken. Na de samenvallende verkiezingen van 2014 werd voor het eerst een andere weg gevolgd. Nog voor er zekerheid was over welke partijen federaal zouden besturen, werden in de deelstaten al coalities op de been gebracht. Het is de bedoeling dat verkiezingen (regionaal, federaal en Europees) ook in de toekomst (dus voor het eerst in 2019) zouden samenvallen. 'Samenvallende' regeringsvorming wordt dan de regel.

De Vlaamse regering oefent zoals gesteld zowel de gemeenschaps- als gewestbevoegdheden uit en kent uiteraard ook een regeringsleider.<sup>14</sup> Deze wordt niet Eerste minister of premier genoemd, maar wel 'minister-president'. Minstens één Vlaams minister moet zijn of haar woonplaats hebben in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze minister is niet bevoegd voor gewestaangelegenheden. De andere ministers zijn bevoegd voor zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden.<sup>15</sup> Iedere minister heeft, net zoals bij de federale regering, zijn specifiek bevoegdheidsdomein.

De Vlaamse regering is verantwoordelijk voor de uitvoering van de decreten die door het Vlaams Parlement werden goedgekeurd en voor het dagelijks bestuur van de Vlaamse deelstaat. Ze kan hiervoor een beroep doen op de Vlaamse overheidsadministratie die ondergebracht is in één ministerie: het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse regering is de motor van het Vlaamse beleid. Ze beschikt net als het parlement over het wetgevende initiatiefrecht: ze mag ontwerpen van decreet indienen, maar de goedkeuring daarvan is uitsluitend aan het parlement voorbehouden. Een ontwerp van decreet is een initiatief van de Vlaamse regering voor een nieuwe Vlaamse 'wet'. Het ontwerp van decreet wordt ingediend samen met een toelichting (de memorie van toelichting), een advies van de Raad van State, adviezen van de geraadpleegde adviesorganen en het voorontwerp van decreet (dat is de tekst van de regering die aan de Raad van State wordt voorgelegd, nadat het advies van de andere adviesorganen is ingewonnen). Vervolgens wordt het ontwerp uitvoerig besproken in het parlement. Ook één of meer Vlaamse volksvertegenwoordigers kunnen het initiatief nemen voor een decreet. In dat geval spreken we van een voorstel van decreet.

Net als in de federale Kamer heeft iedere volksvertegenwoordiger van het Vlaams Parlement het recht om bij de voorzitter van het parlement een motie van wantrouwen in te dienen. Deze motie is alleen ontvankelijk als zij naar gelang het geval ter vervanging van de regering, van de betrokken leden of van het betrokken lid ervan, opvolgers of een opvolger voordraagt, in acht genomen dat ten minste één lid van de regering zijn woonplaats heeft in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en dat de regering personen van verschillend geslacht telt (Art. 79 van het reglement van het Vlaams Parlement). De plenaire vergadering spreekt zich bij stemming uit over de motie na verloop van ten minste 48 uur vanaf het verstrijken van de indieningstermijn. Wanneer de motie door de meerderheid van de volksvertegenwoordigers wordt aangenomen, dan brengt dit van rechtswege het ontslag en de vervanging van de regering, ofwel van de betrokken leden (of het betrokken lid) van de regering, met zich mee. Het Vlaams Parlement is een legislatuurparlement; dit betekent dat het vroegtijdig ontslag van de regering niet kan leiden tot nieuwe verkiezingen. De vervanging van de regering of van één of meerdere ministers moet steeds voorzien worden. Vandaar dus dat we spreken over een 'constructieve' motie van wantrouwen.

De Vlaamse regering wordt, zoals gezegd, bijgestaan door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Bepaalde overheidstaken zijn echter toegewezen aan gespecialiseerde openbare instellingen. Deze Vlaamse openbare instellingen zouden na de operatie Beter Bestuurlijk Beleid nauwer moeten aansluiten bij de organisatie van 'hun' beleidsdomein (zie hoofdstuk 10). De bekendste zijn de Vlaamse Radio en Televisie, de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn, Kind en Gezin, de Openbare Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Niet in de vorige categorieën inbegrepen zijn de leerkrachten en het andere personeel van het

Nederlandstalig onderwijs in Vlaanderen en Brussel. Met zowat 150.000 vormen ze de grootste groep werknemers van wie het salaris uit de Vlaamse begroting komt.

### **3 HOE WORDT DE REGERING ONDERSTEUND IN HAAR TAKEN?**

Naarmate de overheid meer taken krijgt toegewezen, zal de zorg voor deze taken aan meer personen moeten worden 'uitbesteed'. De geschiedenis van de moderne politieke systemen valt dan ook grotendeels samen met de opbouw van de verschillende geledingen van het overheidspersoneel. De regering wordt in de uitoefening van haar bevoegdheden bijgestaan door enerzijds de persoonlijke medewerkers van de premier en de ministers, en anderzijds het overheidspersoneel dat bij de administratie werkt. Het hoe en waarom van de administratieve ondersteuning van de regering komt aan bod in het volgende hoofdstuk. Hier staan we stil bij het belang van de zogenaamde persoonlijke medewerkers van de minister, m.a.w. de mensen die de kabinetten bevolken. In een volgende en tevens laatste paragraaf (3.2.) komen nog een aantal aanvullende beleidsinstrumenten (waaronder de begroting) aan bod.

#### **3.1 MINISTERIËLE KABINETTEN: FUNCTIES EN KRITIEK**

Een ministerieel kabinet, soms negatief beschouwd als politieke hofhouding, kan omschreven worden als een beleidsondersteunend orgaan voor wie een belangrijke taak is weggelegd binnen het besluitvormingsproces. Een kabinet is samengesteld uit de minister en uit een aantal mensen met dezelfde politieke overtuiging die mee het beleid helpen voorbereiden. Een kabinet bestaat in feite uit een aantal persoonlijke adviseurs van de minister. De leden van een kabinet behoren dus niet tot de vaste administratie en worden op een andere manier gerekruteerd. Ze worden meer bepaald aangeduid door de minister waartoe het kabinet behoort (Suetens & Walgrave 1999). De functie is daarenboven van tijdelijke aard. Kabinetards staan immers ten dienste van een minister waardoor hun functie rechtstreeks gerelateerd is aan het lot van de minister in kwestie. Wanneer zijn ambtstermijn afloopt en niet wordt vernieuwd, bijvoorbeeld omdat zijn partij niet opnieuw deelneemt aan de nieuwe regeringscoalitie na de verkiezingen, dan moeten ook de kabinetards op zoek naar een andere job.

Volgens Dierickx en Majersdorf (1994:104-105) beantwoordt het bestaan van kabinetten aan de behoefte van wat zij een 'kreukelzone' noemen tussen politiek en bestuur, tussen de regering en haar ministers aan de ene kant en de staat en de overheid aan de andere kant. Elke administratie ondervindt in zekere mate de spanning van een dubbele dienstbaarheid, vermits ze zowel ten dienste van de staat (langetermijndoelstellingen) als van de regering moet staan (kortetermijndoelstellingen). De oplossing bestaat erin dat een deel van het overheidspersoneel overgeleverd wordt aan de partijpolitiek, terwijl het grootste deel 'beveiligd' wordt binnen de grenzen van de bureaucratie. Hiertoe bestaan verschillende mogelijkheden.

In de VS werd overwegend voor partijpolitisering gekozen via het *spoils system* (Dierickx 2001:227-228). Een groot deel van het overheidspersoneel wordt door de nieuwe president benoemd voor de duur van zijn ambtstermijn. De president kan op die manier zeker zijn van de loyaliteit van zijn personeel. Naarmate het overheidspersoneel echter uitgebreide, werden de nadelen zichtbaar. De benoemingen gebeurden zonder een duidelijk geprofileerd partijapparaat waardoor de hoge ambtenaren vreemden waren voor de president en voor elkaar: *a government of strangers*. Zo'n administratie vertoont weinig homogeniteit en continuïteit met als gevolg dat het klassieke permanente ambtenarenkader werd uitgebreid, wat niet belet dat het aantal politiek benoemden in de jaren 1990 nog toegenomen is. In Frankrijk wordt traditioneel meer plaats ingeruimd voor de traditionele ambtenaar. Men spreekt van het *merit system*. De hogere ambtenaren blijven hier op post, ook bij aflossing van de regering. Het personeel van de Franse administratie staat immers bekend om zijn trouw aan de staat, eerder dan aan een politieke partij of regering. Dit stelsel wordt echter verweten tot kastevorming te leiden en tot een bureaucratie in de negatieve zin van het woord. De Franse administratie is echter meer gepolitiseerd dan buitenstaanders dikwijls aannemen. Half autonome diensten zoals radio en televisie zijn een uitverkoren jachtterrein voor politieke beschermheren. Bovendien heeft het verschijnsel van de ministeriële kabinetten ook hier sinds enkele decennia zijn intrede gedaan, zij het dan dat die hoofdzakelijk bevolkt worden door ambtenaren.

België koos voor een soort tussenoplossing, in die zin dat elke minister een kabinet van eigen medewerkers kon benoemen, naast het vaste personeel dat aan een Federale Overheidsdienst (FOD, het vroegere 'ministerie') verbonden is. Het bestaan van ministeriële kabinetten is echter niet eigen aan België. Naast België tellen Italië, Frankrijk en de Europese Commissie

ministeriële kabinetten (Walgrave, Caals e.a. 2004). De kabinetten worden verondersteld de korte termijn doelstellingen van de minister te behartigen, zodat de administratie de lange termijn perspectieven kan nastreven. Het bestaan van kabinetten waar partijpolitieke overwegingen vrij spel hebben, heeft echter de politisering van het overige overheids personeel niet kunnen beletten. Integendeel, één van de ontstaansredenen van kabinetten is net de politisering van de administratie.

In België worden ministeriële kabinetten echter wel als buitengewoon machtig bestempeld. Begin 2000 werd nochtans het 'Copernicusplan' aangekondigd waarin een hervorming van de federale politieke en administratieve structuren en procedures werd voorzien. Deze hervorming moest ertoe leiden dat de kabinetten konden worden afgeschaft. Ter vervanging beschikte elke minister dan over een persoonlijk secretariaat, bestaande uit een aantal persoonlijk gekozen medewerkers die de minister uitsluitend op politiek vlak bijstaan. De beleidsvoorbereidende taken zoals het geven van opties voor beleidskeuzes zouden door neutrale beleidscellen worden gedaan die in de administratie waren opgericht. Verhofstadt II wijzigde echter enkele essentiële Copernicusbesluiten waardoor de oude politieke kabinetten terug zijn en waarbij de minister zelf zijn personeel kiest en aanstuurt. Officieel wordt wel nog de term beleidscel gebruikt, maar er is nog weinig verschil met de ministeriële kabinetten van voor de Copernicushervorming.

Een beleidscel bestaat uit een aantal stafmedewerkers van de minister – dus een kabinet – die politiek mogen worden gerekruteerd. Naast deze inhoudelijke medewerkers maakt ook uitvoerend personeel deel uit van een beleidscel. Het aantal uitvoerende medewerkers is groter dan het aantal inhoudelijke. Het totale aantal medewerkers per minister maakt doorgaans deel uit van een politiek akkoord tussen de verschillende partijen van de regeringscoalitie. Per bevoegdheid in de regering worden een aantal inhoudelijke en uitvoerende medewerkers verdeeld over de leden van de regering. Ministers die meer dan één bevoegdheid hebben, mogen per bevoegdheid een extra beleidskern aanwerven. Vicepremiers krijgen daarnaast nog een beleidscel 'algemeen beleid'. Naast inhoudelijk en uitvoerend personeel beschikt elke minister ook nog over een secretariaat. De leden van de regering Di Rupo hadden elk gemiddeld 43,5 medewerkers. Dat zijn er gemiddeld drie meer dan tijdens de regering Letermé II.

Ook op regionaal niveau zou de verdeling van het aantal persoonlijke medewerkers deel uitmaken van een politiek akkoord. In principe ligt de samenstelling van de kabinetten vast in de Vlaamse codex. Een protocol van 17 april 2001 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering voorziet in een jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten van de Vlaamse ministers. In het Vlaams regeerakkoord van 2009 werd aangekondigd dat de regering, die besparingen zou doorvoeren, ook zelf de toring naar de nering zou zetten door de kabinetten af te slanken. De negen Vlaamse ministers samen zouden maximaal 288 kabinetsleden mogen aanwerven. Dat was een stuk minder dan voordien. Tussen 2000 en 2009 schommelde dit aantal immers altijd tussen de 440 en 490 personeelsleden. Uit de verdeling die bij de vorming van de regering werd vastgelegd, bleek dat de drie viceminister-presidenten maximum 41 kabinetsleden kregen en de overige ministers elk 26. Negen personeelsleden bleven nog onverdeeld als strategische reserve.<sup>17</sup>

Een belangrijke ontstaansreden van het ministeriële kabinet, is de grote rol die de minister in het besluitvormingsproces opneemt (Pelgrims 2001:25). Vooral de stijgende verzelfstandiging van de ministers ten aanzien van de koning wordt vaak naar voren geschoven als een belangrijke ontstaansreden. In de beginjaren van het Unionisme was het de koning die het beleid bepaalde. Het ministeriële kabinet bestond in deze periode vooral uit het persoonlijke secretariaat van de minister. Naarmate de ministers losser kwamen te staan van de koning, politiek mondiger werden en zich sterker gingen integreren in de partijstructuren, kregen de ministeriële kabinetten een duidelijker beleidsprofiel. Zij gingen de minister meer en meer bijstaan in de uitoefening van zijn ambt. Ook het groter aantal heterogene taken die aan ministers werd toevertrouwd, noodzaakten de minister tot de creatie van een ploeg die de beleidsinformatie kon opvangen en verwerken. Van persoonlijk secretariaat van de minister evolueerde het kabinet naar een duidelijker beleidsprofiel. De expansie van de overheidsdiensten door de uitbouw van een welvaartsstaat en de groter wordende economische overheids politiek leidde tot een intensiever optreden van de overheid, wat een stijgend aantal ministeriële departementen met zich meebracht. Dit maakte de controle en de sturing door de minister niet eenvoudiger, waardoor het kabinet doorheen de geschiedenis belangrijker werd als stuur- en controleorgaan van het grote aantal departementen dat een minister onder zijn bevoegdheid had.

Het ontstaan van kabinetten wordt daarnaast nogal vaak in verband gebracht met de politisering van de ambtenarij, en wordt verklaard vanuit het aanvoelen van een bepaalde vorm van tegenwerking door de administratie bij de nieuw aantredende minister. Vanuit een zeker politiek wantrouwen zal de minister zich wapenen door een sterk kabinet rond zich uit te bouwen. De minister weet uiteraard dat politieke partijen, die deel uitmaken van de regeringscoalitie, meestal hun best doen om ambtenaren met een zelfde politieke kleur als de partij in kwestie te benoemen. Hoewel ambtenaren officieel neutraal

moeten zijn, doet deze praktijk twijfels rijzen over de veronderstelde neutraliteit. Bovendien zijn deze ambtenaren doorgaans vast benoemd wat een probleem creëert wanneer in een volgende regeerperiode andere partijen deel uitmaken van de coalitie. Nochtans toont onderzoek van Dierickx en Majersdorf (1994) aan dat ambtenaren, ook die ambtenaren met een andere politieke kleur dan de minister waarvoor ze werken, veel gematigder zijn in hun politieke overtuiging in vergelijking met politici. Kabinetsleden nemen dan weer een tussenpositie in, wat mede een verklaring is voor het feit dat ministers zich willen omringen met een kabinet. Op die manier omringt een minister zich met mensen van wie de politieke cultuur dichter aansluit bij de eigen politieke strekking.

Het bestaan van ministeriële kabinetten heeft al voor heel wat discussiestof en kritiek gezorgd (Pelgrims 2001:7). Vooral hun plaats binnen het besluitvormingsproces wordt sterk bekritiseerd. Nergens staan er regels op papier die de relatie tussen kabinet en administratie vastleggen. Kabinetten kregen dan ook door de jaren heen steeds meer greep op de werking van de ministeries en traden manifest op het voorplan bij de beleidsuitvoering. Een eerste bezwaar tegen kabinetten heeft te maken met de functiewinst van kabinetten ten koste van de ministeriële ambtenaren. Tussen kabinetsleden en ambtenaren bestaat een zekere rivaliteit om de betere posities in de beleidsvormingsprocessen te veroveren. Ambtenaren werden daarbij weggedrukt naar de periferie van de communicatienetwerken en naar beleidsuitvoerende taken, terwijl de beleidsvoorbereiding en vooral de beleidsvorming hun ontnomen werd (Dierickx & Majersdorf 1994:85,103). Kabinetsleden blijken in communicatie te treden met alle partners die voor de ambtenaren onbereikbaar zijn: ze dringen door in andere ministeries dankzij hun relaties met kabinetsleden en ministers. Zo slagen ze er zelfs in om tot bij de premier te komen, via zijn kabinetsleden. De kabinetsleden vormen als het ware de spil waarrond de Belgische beleidsnetwerken gevormd worden. De marginalisering van de ambtenaren gaf in het verleden dikwijls aanleiding tot wrijvingen tussen de minister en de administratieve diensten onder zijn bevoegdheid.

Een tweede vorm van kritiek hangt samen met de hoge kostprijs. Vaak wordt de grootte van de kabinetten geheld omdat het prijskaartje evenredig is met het aantal kabinetsleden. De kosten die samengaan met een kabinet worden uiteraard vooral door de oppositiepartijen stevig op de korrel genomen. Dat vooral oppositiepartijen de kosten van kabinetten hekelen, is niet moeilijk om te begrijpen. Deze partijen maken geen deel uit van de regeringscoalitie en kunnen dus zelf geen ministerieel kabinet aanwerven. Kabinetten versterken daarentegen de regering, wat het werken voor de oppositie een stuk moeilijker maakt.

Het feit dat een kabinetsfunctie de kabinetsleden parachuteert naar de administratie via politieke benoemingen, is nog een andere vorm van kritiek. Het kabinet wordt volgens critici al te vaak gezien als een springplank naar een 'betere' functie binnen de administratie, waardoor kabinetten dus mee aan de basis liggen van de politisering van de administratie. Deze werkwijze vergroot opnieuw de greep van de politieke partijen op de administratie en zet aan tot cliëntelisme, waardoor de macht van de politieke partijen nog groter wordt.

Er kan echter ook op een andere, positieve manier naar kabinetten worden gekeken. Kabinetten kunnen immers bepaalde mankementen in het functioneren van de administratie compenseren. Daarnaast ondersteunen ze de ministers tegen een overheersing van de administratie. De externe gerichtheid van een kabinet kan een pluspunt zijn, vermits op die manier externe prikkels in het beleid worden opgenomen. Doorgaans worden kabinetten ook bevolkt door bekwame en geëngageerde mensen, die via kabinetservaring hun competenties nog aanscherpen en daardoor meer kans maken op de arbeidsmarkt.

Pelgrims (2001:26-29), die zich voor een deel op Dewachter (1995) baseert, somt de functies van een kabinet op en verdeelt ze daarbij in twee categorieën. Er zijn enerzijds manifeste en anderzijds latente functies.

- 1 Een eerste manifeste functie is de *braintrust*. Dit betekent dat de persoonlijke medewerkers hun minister bijstaan in elk aspect van zijn functie met algemene en deskundige steun. De minister is vaak geen technicus en beschikt eerder over een algemene beleidsvisie. Hij laat zich dus graag omringen door specialisten die hem zullen bijstaan bij de uitvoering en de verwezenlijking van zijn beleidsvisie.
- 2 Het opvangen van de druk die vanuit belangengroepen op de minister en zijn of haar beleid wordt uitgeoefend, is een tweede manifeste functie. Verschillende organisaties proberen immers het beleid van de minister te beïnvloeden en doen dit via het kabinet, gelet op de belangrijke rol die het vervult tijdens de besluitvorming. Verschillende organisaties zullen dan ook proberen om een afgevaardigde op het kabinet te plaatsen. Drukkingsgroepen proberen op deze manier de weg naar de besluitvorming te vergemakkelijken, zodat de eigenlijke invloed op het beleid een zo groot mogelijke kans op slagen heeft en eventueel zelfs in stilte gevoerd kan worden.
- 3 De derde manifeste functie zouden we kunnen omschrijven als de communicatiefunctie van het kabinet. Kabinetsleden onderhouden immers contacten met politici en hun respectieve partijen, met lokale besturen, met andere ministeries en uiteraard ook met het eigen ministerie. Dierickx en Majersdorf (1994:122-123) spreken over het 'communicatietalent' van het

kabinet. Ze tonen in hun onderzoek aan hoe centraal het kabinet ligt in de communicatienetwerken.

- 4 Een laatste manifeste functie is dienstbetoon en logistieke steun. De meerderheid van kabinetsmedewerkers bestaat uit lager personeel, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen logistieke functies (chauffeur, recepties, enz.) en administratieve functies voor bedienden die zich voltijds bezighouden met dienstbetoon. Wat het dienstbetoon betreft, kan men vooral wijzen op het feit dat elke minister in verschillende gemeenten van zijn kieskring een aantal contactpersonen heeft. Deze personen kunnen de minister vragen en problemen van de plaatselijke bevolking doorgeven.

Zes latente functies vervolledigen dit overzicht.

- 1 Een kabinet blijkt een kweekschool te zijn voor jonge politici in spe. Op het kabinet krijgt men immers de mogelijkheid om veel te leren over de werking van het politieke bestel en over beleidsvorming. Men kan er zich voorbereiden op het 'echte' politieke werk waardoor de stap om nadien een politiek mandaat te proberen te bemachtigen niet zo groot is.
- 2 Vervolgens kan een kabinet ook dienst doen als een tussenstop of wachttheuvel voor niet-verkozen politici, in afwachting van een politiek mandaat.
- 3 Ten derde doet een kabinet soms dienst als springplank. Kabinetsleden nemen soms na hun functie op het kabinet een leidinggevende of bestuursfunctie op.
- 4 Het kabinet kan soms ook een controlefunctie uitoefenen ten aanzien van de minister. De controle kan zowel uitgaan van de eigen politieke partij of van de coalitiepartners. Vooral wanneer een minister benoemd is wiens bekwaamheid in twijfel wordt getrokken, wordt dikwijls een heel bekwame kabinetschef naast hem geplaatst. Dat deze controlefunctie ook binnen de coalitie werkt, blijkt uit het feit dat partijen soms een kabinetslid van hun partij opdringen aan een minister die niet tot hun partij behoort. In het besluit van 20 juni 1995 tot bepaling van de samenstelling en de werking van de kabinetten van de Vlaamse ministers werd de controlefunctie van het kabinet zelfs juridisch vastgelegd.
- 5 Een ministerieel kabinet doet soms ook dienst als sleutel tot de geheimen van de bureaucratie. In de administratie gelden soms andere regels die door de minister niet zo goed gekend zijn. Het is voor een nieuwe minister ook belangrijk om omringd te zijn met een aantal mensen die wel vertrouwd zijn met de (in)formele regels en hiërarchieën.
- 6 Tot slot doet een kabinet soms ook dienst als verdeckte financiering van partijfunctionarissen en andere stafmensen van de minister. Een aantal mensen zijn ingeschreven als kabinetslid maar zijn nooit aanwezig omdat ze een politiek mandaat beoefenen en/of actief zijn binnen partijorganisaties.

In het licht van de belangrijke rol die kabinetten spelen in het besluitvormingsproces, vormen ze ook een onderwerp van studie in de politieke wetenschappen. Politicologen hebben bijvoorbeeld onderzoek gevoerd naar kabinetsleden om de bestaansredenen en de kanalen van de politieke invloed van kabinetten te kunnen achterhalen. Suetens en Walgrave (1999:500) stellen in dit verband: "Hoogstwaarschijnlijk ligt in het profiel van kabinetsleden en de werking van de kabinetten immers al een deel van de verklaring voor hun vermeende politieke invloed". Ze gaan zelfs verder door te stellen dat het profiel van kabinetsmedewerkers ons veel kan leren over de functies van een kabinet.

Het kabinet als springplank zou volgens critici de greep van de politieke partijen op de administratie verhogen en aanzetten tot cliëntelisme, waardoor de macht van de politieke partijen op het ganse politieke leven aanzienlijk toeneemt. Er is dan ook niet alleen onderzoek gebeurd naar het profiel van kabinetsleden, als deel van de Belgische politieke elite, maar ook naar het loopbaanaspect – de instroom, de doorstroom en de uitstroom op kabinetten – teneinde deze kritiek te kunnen verifiëren. Vragen als: 'Hoe verloopt de werving en de selectie voor een ministerieel kabinet?', 'Hoe evolueert de doorstroom van een kabinet naar andere functies toe?', 'Wat gebeurt er met kabinetsleden nadat ze het kabinet verlaten hebben?', 'Is er werkelijk sprake van een springplank en wordt de nieuwe functie gekenmerkt door een loonstijging, een grotere verantwoordelijkheid?', 'Welke rol speelt de oud-minister bij de verandering van functie?', komen in dit soort politicologisch onderzoek aan bod.

## **3.2 ENKELE AANVULLENDE BELEIDSINSTRUMENTEN**

### **3.2.1 DE BEGROTING**

Een belangrijk aspect van het regeringsbeleid is het opstellen van de begroting. De begroting maakt eigenlijk een raming van de voorgenomen staatsuitgaven en de verwachte staatsinkomsten van een overheid, in casu de federale overheid.<sup>18</sup> Het is ook een belangrijk instrument voor politicologen omdat uit een begroting kan worden afgelezen waar de regering haar beleidsprioriteiten legt. Het is meer dan een boekhouding, het is een bij uitstek politiek document. Een begroting toont aan welke financiële middelen een regering voorziet voor welk beleidsdomein en is het resultaat van onderhandelingen tussen de verschillende ministers die elk een zo groot mogelijk budget in de wacht willen slepen. De begroting is dus meer dan enkel een raming van inkomsten en uitgaven: het is de in cijfers omgezette uitdrukking van het beleid dat een regering op bijvoorbeeld economisch, financieel en



sociaal gebied wenst te voeren. De begroting is een raming van vermoedelijke uitgaven en ontvangsten voor een toekomstig jaar en houdt dus per definitie een onzekerheidsfactor in.

Het opstellen van een begroting doorloopt een bepaalde cyclus, die je zou kunnen voorstellen op een tijdsband (figuur 2). De begrotingscyclus valt samen met een periode van drie jaar en wordt uitgesplitst in drie grote fasen of stadia: de voorbereidende fase, die reeds wordt gestart in het jaar dat voorafgaat aan de begroting, en dit omwille van het tijdrovende karakter van de procedure; de fase van de uitvoering van de begroting tijdens het betrokken dienstjaar en de fase van de afsluiting, met het opstellen van de eindrekening of rekeningenwet (realisatie). Een begrotingsjaar valt samen met een kalenderjaar en loopt van 1 januari tot 31 december.

De regering is de initiatiefnemer van de begroting en is bevoegd inzake voorbereiding en uitvoering. In de maand april, tenminste als we het formeel-traditionele schema van de begrotingsopmaak volgen, maakt de minister van Begroting een omzendbrief op waarin wordt uitgelegd hoe de begroting moet worden opgemaakt (berekeningen, verantwoordingen, enz.). Tijdens de voorbereiding stelt elke minister met zijn administratie een voorafbeelding van de begroting van zijn departement op. Dit gebeurt aan de hand van de richtlijnen uit de omzendbrief van de minister van Begroting (maand mei). Die voorstellen worden voor advies voorgelegd aan de inspecteur van financiën, die als budgettair en financieel adviseur van de minister bij het betrokken departement geaccrediteerd is en een verslag opmaakt voor de minister van Begroting. De inspecteur van financiën doet aan de minister voorstellen die de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de aangewende middelen kunnen verbeteren, die de werking van de departementale diensten kunnen optimaliseren en die besparingen opleveren. De inspecteur van financiën geeft eveneens advies over alle vragen die hem worden voorgelegd door de minister bij wie hij is aangesteld. Die kan hem ook onderzoeksopdrachten toevertrouwen bij private of openbare instellingen die door de staat worden betoelaagd. De inspecteur handelt dan uiteraard in naam en voor rekening van de minister bij wie hij is aangesteld.

Een volgende stap omvat de bilaterale vergaderingen of discussies tussen de departementen en de minister van Begroting (maand juni). De minister van Begroting beschikt dus over een machtspositie. Wanneer ministers met beleidsvoorstellen komen aandragen, dan hebben ze het fiat nodig van de minister van Begroting die de rekening in het oog moet houden. Over de knelpunten worden daarna nog eens postbilaterale vergaderingen gevoerd op kabinetsniveau (maand juli). In de periode augustus-september worden de documenten afgewerkt en de laatste wijzigingen aangebracht. De departementen moeten aan de FOD Budget en Beheerscontrole het verantwoordingsprogramma bezorgen om deze laatste in staat te stellen de Algemene Uitgavenbegroting en Rijksmiddelenbegroting af te werken en in proefdruk te geven. In oktober keurt de ministerraad de definitieve cijfers goed (begrotingsconclaf). De regering legt na de begrotingsopmaak het begrotingsontwerp ter goedkeuring voor aan de Kamer. De premier neemt de krachtlijnen ervan doorgaans op in de federale beleidsverklaring. Dat is evenwel niet altijd het geval. Zo slaagde de regering Di Rupo I soms maar in december, dus na de beleidsverklaring van oktober, in zijn begrotingsopdracht. De begrotingsvoorstellen worden grondig besproken, eerst in de Kamercommissies en dan in de openbare vergadering waar de ministers ondervraagd worden. Hier moeten we ook wijzen op de belangrijke rol van het Rekenhof als begrotingsspecialist van de Kamer. De goedkeuring moet uiterlijk op 31 december gebeuren in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. De regering vraagt dus de toestemming om gedurende het beoogde begrotingsjaar belastingen te heffen, uitgaven te verrichten en te lenen voor de uitgaven die de globale ontvangsten overschrijden.

Deze eerste fase van de begrotingscyclus gaat steeds meer gepaard met inmenging van de Europese Unie. Als gevolg van de Europese staatsschuldencrisis, die zijn aanvang nam in 2010, volgt de Europese Commissie immers heel strikt de begrotingen van de EU-lidstaten op. De Commissie kreeg daartoe de mogelijkheid door de goedkeuring van de zogenaamde *sixpack* en *twopack*. Deze verzameling van verordeningen geven de Europese Unie sterke instrumenten om toe te zien op de overheidsfinanciën en het economisch beleid van de lidstaten. Zo moeten de leden van de eurozone voor 1 oktober hun ontwerpbegroting bij de Europese Commissie indienen. Dat is nog voor de nationale parlementen er over hebben gesproken. Op die manier wil men voorkomen dat de nationale begrotingen ontsporen en er geen werk wordt gemaakt van een afbouw van de overheidsschuld. Als een begroting niet aan de Europese eisen voldoet, wordt een 'procedure buitensporige tekorten' gestart. Dat wil zeggen dat een lidstaat op korte termijn zijn begroting in orde moet brengen volgens de Europese eisen. Indien niet volgt een zeer zware geldboete. In het kader van deze EU-begrotingsnorm worden ook afspraken gemaakt tussen het federale niveau en de deelstaten. De EU is immers geïnteresseerd in de begroting van België als geheel. Dat wil zeggen dat er overleg nodig is tussen de verschillende regeringen van het land over de begrotingsdoelstellingen.

De tweede fase van de begrotingscyclus bestaat uit de uitvoering van de begroting door de regering. De uitvoering van de begroting bestaat uit inning van ontvangsten en verrichten van uitgaven. Op de uitvoering heeft de regering een intern controlemechanisme ingesteld, met name de administratieve en begrotingscontrole. Deze controle is van preventieve aard,

omdat het een a priori controle is en diverse aspecten kan behelzen: de wettelijkheid, de regelmatigheid en de opportuniteit van uitgaven en ontvangsten. In de loop van het begrotingsjaar wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met eventuele wijzigingen in de economische groei. In februari wordt de begroting dan volledig onderzocht en eventueel aangepast (begrotingscontrole). Ook op andere tijdstippen in het jaar (meestal in het najaar) kunnen, indien nodig, nog een aantal aanpassingen worden doorgevoerd. De aanpassingen moeten worden goedgekeurd door de Kamer.

De interne controle werd ingesteld om over efficiënte middelen te beschikken om kredietoverschrijdingen te vermijden. Ook probeert de regering op deze manier te voorkomen dat onregelmatige of onwettelijke beslissingen door het Rekenhof worden gesanctioneerd. Zo vereisen alle betalingen de handtekening van een inspecteur van het ministerie van Financiën (met vermelding van de begrotingspost die de uitgaven toelaat). De inspecteurs van financiën beschikken dus over een ruime onderzoeksmacht bij de uitoefening van hun opdracht. Ze hebben toegang tot alle dossiers en alle archieven van het departement waarop ze controle uitoefenen. De diensten moeten de inspecteur alle gevraagde inlichtingen verschaffen. De inspecteur mag echter niet deelnemen aan de leiding of het beheer van de diensten, noch orders geven met de bedoeling een verrichting tegen te houden of te schorsen.

Na de uitvoering van de begroting, helemaal op het einde van de rit, legt de regering ook de rekeningen ter goedkeuring voor aan de Kamer. De rekeningenwet wordt echter niet altijd goedgekeurd, en soms gebeurt het zelfs dat dit pas jaren later gebeurt. Achteraf voert ook het Rekenhof een gedetailleerd onderzoek uit: haar verslagboek of 'blunderboek' bevat een lijst van sterk bekritiseerbare uitgaven. Daarnaast formuleert het Rekenhof ook beheersadviezen (niet alleen de wettelijkheid maar ook de wijze van uitvoering worden gecontroleerd).

De begroting bestaat uit drie onderdelen. Allereerst de ontvangsten, die worden onderverdeeld in lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten. De lopende ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (bv. btw, registratierechten, accijnzen op tabak, enz.) en in mindere mate uit niet-fiscale ontvangsten (bv. dividenden uit participatie in overheidsbedrijven). Het totaalpakket van de middelen of ontvangsten van de overheid wordt samengebracht in de Rijksmiddelenbegroting. Een tweede onderdeel van de begroting vormen de uitgaven. Per departement worden kredieten gevraagd om het regeringsbeleid uit te voeren. Alle uitgaven worden gegroepeerd in wat men de Algemene Uitgavenbegroting noemt. Tot slot is er nog een derde deel, de Algemene toelichting, die een synthese en ontleding bevat van de begroting, samen met informatie over de economische en financiële toestand van België en tot slot een meerjarenraming.

De wijze waarop de begroting wordt opgemaakt, uitgevoerd en gecontroleerd, is vastgelegd in een reeks grondwettelijke, wettelijke en reglementaire regels die de regering als uitvoerende macht verplicht moet naleven. De begrotingsdocumenten (de Rijksmiddelenbegroting en de Algemene Uitgavenbegroting) moeten elk jaar opnieuw door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd worden. Pas na de goedkeuring in de Kamer mag de begroting als formele wet uitgevoerd worden.

### **3.2.2 HET REKENHOF**

Het Rekenhof is een grondwettelijke controle-instelling die toezicht houdt op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van de Gemeenschappen en de Gewesten, van de provincies en van een groot aantal openbare instellingen (Ysebaert 2003:322). De opdrachten van het Rekenhof vinden o.a. hun grondslag in Art. 180 van de grondwet en in de oprichtingswet van 29 oktober 1846. Het Rekenhof is belast met de externe controle op de begrotings-, boekhoudkundige en financiële verrichtingen van de federale staat, de gemeenschappen, de gewesten, de openbare instellingen die ervan afhankelijk zijn, en de provincies. De controle op de gemeenten behoort niet tot de bevoegdheid van het Rekenhof. De controle over de overheidsfinanciën kan worden opgesplitst in drie deelopdrachten: de financiële en budgettaire controle, de controle van de wettigheid van de overheidsontvangsten en – uitgaven, en de controle van de goede besteding van de openbare gelden. De finaliteit van deze controleopdracht ligt in de informatievoorziening aan de leden van de verschillende wetgevende vergaderingen (parlementen). Deze controle gebeurt pas nadat de verrichtingen zijn uitgevoerd (*a posteriori*) en moet er voor zorgen dat de begrotingsregels niet worden geschonden en het overheidsgeld doeltreffend wordt besteed. Over de opportuniteit van de uitgaven doet het Rekenhof geen uitspraak (Infosteekkaart nr. 11.09 KVV).

De leden van het Rekenhof worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers benoemd voor een periode van zes jaar. Het betreft een hernieuwbaar mandaat tot de leeftijd van 70 jaar. Het Rekenhof telt twee kamers: een Franstalige en een Nederlandstalige, elk bestaande uit een voorzitter, vier raadsheren en een griffier. De algemene vergadering is de zitting van

de verenigde kamers. De bevoegdheidsverdeling en werkingsmodaliteiten liggen vast in het reglement van het hof.

### 3.2.3 DE RAAD VAN STATE

De Raad van State werd opgericht in 1946 en kreeg grondwettelijke erkenning in 1993 (Ysebaert 2003:323-326). De Raad van State is opgedeeld in twee afdelingen, met name de afdeling Wetgeving, een adviesorgaan, en de afdeling Administratie, een rechtscollege.

De eerste afdeling geeft advies over voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van koninklijk besluit of het besluit van een gemeenschaps- of gewestregering. Het advies wordt uiteraard verleend vooraleer het ontwerp of voorstel wordt goedgekeurd in het parlement of door de koning ondertekend is. Er wordt dus nagegaan of de initiatieven juridisch in orde zijn: dit betekent dat ze duidelijk moeten zijn, juridisch juist geformuleerd en in overeenstemming met de grondwet, de internationale verdragen en de andere rechtsnormen. Het advies is echter niet bindend: noch de regering, noch het parlement is verplicht de teksten aan het advies aan te passen. Normaliter worden adviezen wel zo goed mogelijk opgevolgd.

De tweede afdeling, de afdeling Administratie, heeft als belangrijkste bevoegdheid vernietiging van administratieve rechtshandelingen of de bindende beslissingen van administratieve overheden.<sup>19</sup> Voorbeelden van administratieve rechtshandelingen zijn: koninklijke besluiten (bv. een KB waarbij een rechter benoemd wordt), ministeriële besluiten (bv. waarbij een vreemdeling wordt teruggewezen), het verlenen van bouwvergunningen, het invoeren van een provinciale belasting, enz. Het doet als administratief rechtscollege uitspraken over geschillen van bestuur (machtoverschrijding, geldigverklaring gemeenteraadsverkiezingen, enz.). De Raad van State telt 42 leden waaronder een eerste voorzitter, een voorzitter, twaalf kamervoorzitters en 28 staatsraden. Er is hen een statuut toegekend opdat hun onafhankelijkheid verzekerd zou zijn ten opzichte van wie ook. Ze worden door de koning voor het leven benoemd uit twee lijsten, elk met drie kandidaten, voorgedragen door de algemene vergadering van de Raad van State en beurtelings door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door de Senaat. Ze kunnen slechts van hun ambt vervallen verklaard of geschorst worden door een arrest van het Hof van Cassatie. Het lidmaatschap van de Raad van State kan in principe niet verenigd worden met andere bezoldigde openbare ambten.

### 3.2.4 HET GRONDWETTELIJK HOF EN BEVOEGDHEIDSCONFLICTEN

De bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof lijkt sterk op die van de Raad van State. Net als de Raad van State is het Grondwettelijk Hof bevoegd om rechtsnormen te vernietigen. Het verschil ligt in de aard van de normen die vernietigd kunnen worden. De Raad van State kan administratieve rechtshandelingen vernietigen en schorsen, het Grondwettelijk Hof is bevoegd om wetten, decreten en ordonnanties te vernietigen en te schorsen.

Het Grondwettelijk Hof, het vroegere 'Arbitragehof', werd in 1984 geïnstalleerd. De oprichting van deze rechtbank heeft te maken met de federalisering die in België werd doorgevoerd. Daardoor kregen de gemeenschappen en gewesten net als de federale overheid ook het recht om wetgevende akten uit te vaardigen voor de zaken waarvoor ze bevoegd zijn. Om te oordelen of één van deze overheden zijn bevoegdheden niet te buiten gaat, werd het Grondwettelijk Hof in het leven geroepen. Het Grondwettelijk Hof is dan ook voornamelijk belast met de regeling van bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende overheden van ons land en kan in dat opzicht wetten, decreten en ordonnanties nietig verklaren (Ysebaert 2003:318-321).

Naast deze arbitrage taak ziet het grondwettelijk hof ook toe op de naleving van enkele artikelen uit de grondwet. Dit betekent dat het Grondwettelijk Hof de wetten, decreten en ordonnanties toetst aan Art. 24 van de grondwet over de vrijheid en het recht op onderwijs, aan Art. 10 van de grondwet over de gelijkheid van de Belgen en aan Art. 11 over het verbod van discriminatie. Daarnaast kan het Grondwettelijk Hof ook uitspraak doen over de schending door een wetskrachtige norm, van fundamentele rechten en vrijheden (Art. 8 t.e.m. 32 van de grondwet) en van Art. 170 (legaliteitsbeginsel in belastingzaken), Art. 172 (gelijkheid in fiscale zaken) en Art. 191 (bescherming voor vreemdelingen). Ook met deze toetsing van grondrechten kan het Grondwettelijk Hof het beleid sturen. Het meest befaamde voorbeeld daarvan is het BHV-arrest uit 2003. Het Hof oordeelde toen dat de keshervorming die de paarsgroene regering in 2002 doorvoerde in strijd was met het gelijkheidsbeginsel, omdat overal provinciale kieskringen werden ingevoerd behalve in Vlaams-Brabant. Kandidaten uit de provincie Vlaams-Brabant werden daardoor anders behandeld dan kandidaten uit de andere provincies. Dit arrest verlamde de Belgische politiek voor bijna 10 jaar. In 2012 werd de kieskring BHV gesplitst in een kieskring Brussel en Vlaams-Brabant. Daarmee kam men tegemoet aan de eisen van het Grondwettelijk Hof.

Ten slotte heeft het Grondwettelijk Hof ook de bevoegdheid om uitspraak te doen over zogenaamde 'prejudiciële vragen'. Dit zijn vragen van een rechtcollege aan het Grondwettelijk Hof over de grondwettelijkheid van bepaalde wetten, decreten of ordonnanties die ze moeten toepassen in een concreet geschil (Parlementaire infosteekkaart nr. 31.00).

Omdat het Grondwettelijk Hof beslissingen van parlementen kan vernietigen, heeft het Hof een specifieke samenstelling: er zijn 12 rechters, van wie 6 worden benoemd omwille van hun ervaring als parlementslid en 6 omwille van hun ervaring als magistraat of hoogleraar (Vande Lanotte e.a. 2003:114).

### **3.2.5 HET OVERLEGCOMITÉ EN BELANGENCONFLICTEN**

Als gevolg van de vele staatsvormingen telt België zes overheden die autonoom en voor hun eigen bevoegdheden wettelijke initiatieven kunnen nemen. Om die reden was het absoluut noodzakelijk om instelling in het leven te roepen waar de verschillende regeringen elkaar kunnen ontmoeten. Dit werd het Overlegcomité, dat in 1980 werd opgericht. Het Overlegcomité vergadert elke eerste woensdag van de maand, maar extra vergaderingen zijn mogelijk als dit nodig is.

Het overlegcomité is samengesteld uit twaalf leden van de verschillende regeringen van het land en daarbij geldt een dubbele pariteit: enerzijds tussen de taalgroepen en anderzijds tussen de vertegenwoordigers van het federale en het deelstaatsniveau. Het bestaat uit de Eerste minister en vijf andere leden van de federale regering, de minister-president en een ander lid van de Vlaamse regering, de minister-presidenten van de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Gewestregering<sup>20</sup> en de minister-president van de Brussels Hoofdstedelijke regering en een lid van deze regering die tot de andere taalrol behoort. De Duitstalige minister-president wordt op het overleg uitgenodigd wanneer belangenconflicten moeten worden geregeld die betrekking hebben op de Duitstalige Gemeenschap.

Het overlegcomité dient o.a. om belangenconflicten uit te praten. Belangenconflicten doen zich voor wanneer een deelstaat of de nationale staat meent dat hij benadeeld wordt door een wetgevend initiatief of regeringsmaatregel van een andere deelstaat of de federale overheid, ook al blijft die andere overheid geheel binnen de eigen bevoegdheden en is er dus geen bevoegdheidsconflict. Voor de regeling van belangenconflicten wordt een onderscheid gemaakt tussen belangenconflicten tussen parlementen enerzijds en tussen regeringen anderzijds.

In het eerste geval oordeelt een parlementaire assemblee in een motie die aangenomen wordt met drie vierde van de stemmen dat een wetgevend initiatief (wet, decreet, ordonnantie) in een andere parlementaire assemblee zijn belangen ernstig schaadt. Zo riep de Franse Gemeenschapsraad in 2006 een belangenconflict in tegen de Vlaamse Wooncode waarin o.a. staat dat sociale huurders in Vlaanderen bereid moeten zijn om Nederlands te leren. De aangenomen motie schorst het gewraakte voorstel of ontwerp gedurende 60 dagen. Indien in die periode geen oplossing gevonden wordt, moet de Senaat binnen 30 dagen een gemotiveerd advies uitbrengen aan het overlegcomité, dat binnen 30 dagen beslist. Indien de motie uitgaat van een federale wetgevende assemblee, is de tussenkomst van de Senaat niet nodig en beslist het overlegcomité binnen 60 dagen. Het belangenconflict kan verschillende keren herhaald worden tegen eenzelfde wetgevend initiatief.

De procedure tussen regeringen is minder omvattend. Een ontwerp van beslissing, een beslissing of het uitblijven van een beslissing op regeringsvlak kan voorgelegd worden aan het overlegcomité op verzoek van de Eerste minister of de voorzitters van de gemeenschaps- of gewestregeringen. Het overlegcomité poogt binnen de 60 dagen een oplossing te vinden. Intussen blijft de beslissing of het ontwerp geschorst (infosteekkaart nr.30 KVV). In tegenstelling tot het Grondwettelijk Hof beraadt het overlegcomité bij consensus en zijn de beslissingen niet in rechte afdwingbaar.

Het Vlaams Parlement riep in 2009 een belangenconflict in tegen de beslissing van de federale regering om een algemene lastenverlaging door te voeren in plaats van gerichte lastenverlagingen op de lonen van o.a. de vijftigplussers die de kern uitmaken van het Vlaamse werklozenprobleem. Het meest bekende voorbeeld van een belangenconflict heeft echter betrekking op het probleem BHV. Om te voorkomen dat er in het federale parlement zou worden gestemd over een wetsvoorstel om BHV te splitsen riepen in de periode 2007-2010 achtereenvolgens de Franse Gemeenschapscommissie, het Franse Gemeenschapsparlement, de Waalse Gewestraad en de Duitstalige Gemeenschap een belangenconflict in. Het belangenconflict werd hier dus vooral als een verdragingsmanoeuvre gebruikt in plaats van als een procedure om tot een conflictoplossing te komen.

Het overlegcomité kan sinds 1989, met het oog op de samenwerking tussen de verschillende overheden van dit land, gespecialiseerde comités oprichten: de interministeriële conferenties. Deze zijn samengesteld uit leden van de federale regering

en de executieven van de deelstaten. In deze interministeriële conferenties worden op een informele wijze beleidsafspraken gemaakt voor bepaalde domeinen. Die conferenties hebben in principe geen beslissingsbevoegdheid, maar bereiden beslissingen voor van de onderscheiden overheden (infosteekkaart nr. 31 KVV).

## 4 REGERING BESTUDEREN

De regering is één van de machtigste actoren op het politieke speelveld en alleen al daarom een bijzonder interessant onderzoeksdomein binnen de politieke wetenschappen. In deze paragraaf gaan we na hoe dit belangrijke politiek orgaan bestudeerd wordt en waarom men dit doet. We beogen daarbij geenszins een volledig overzicht. Het komt er enkel op aan om te illustreren hoe men de uitvoerende macht binnen de politieke wetenschappen zoal kan bestuderen. Er zijn uiteraard nog veel meer vragen en invalshoeken mogelijk dan deze die hier aan bod komen.

De uitvoerende macht werd in het verleden nogal dikwijls louter institutioneel-juridisch benaderd. Dit betekent dat er binnen de politicologie vooral veel aandacht werd besteed aan de studie van de bevoegdheden van de uitvoerende organen. De bovenstaande uiteenzettingen over het uitzicht en functioneren van al deze instellingen is op dat studiewerk gebaseerd. Ondanks de klemtoon die in het verleden vaak op de loutere beschrijving van de uitvoerende organen lag, duikt ook heel wat literatuur op waarin op zoek wordt gegaan naar de dieperliggende bewegingswetten van het regeren. Een exhaustief overzicht van alle aspecten die hieromtrent in de politicologische literatuur aan bod komen is onmogelijk binnen de beperkte opzet van dit inleidende handboek, al was het maar omwille van de omvang van dat werk dat vanuit heel verschillende invalshoeken het regeringsbeleid bestudeert. Ondanks die grote verscheidenheid kunnen wel een aantal grote studiedomeinen onderscheiden worden. In overeenstemming met de levenscyclus van een kabinet maken we daarbij een onderscheid tussen onderzoekers die focussen op de formatieperiode, op het regeren zelf en ten slotte op de val van de regering.

Vooraf de formatieperiode krijgt in de politicologische literatuur heel wat aandacht. De regerings- en coalitievorming is wellicht ook één van de belangrijkste

machtsmomenten in een parlementaire democratie. De politicologie zal ernaar streven om het politieke besluitvormingsproces, de krachten die zorgen voor machtsbehoud en/of machtsverwerving en de mechanismen van conflictmanagement bloot te leggen. Het is aan de politicoloog om op zoek te gaan naar systematiek en regelmaat bij het tot stand komen van coalities en regeringen, zodat de output (het resultaat bij een regeringsvorming) kan worden voorspeld op basis van de input (de combinatie van de uittrekkende coalitie, het programma van de politieke partijen, het verkiezingsresultaat, enz.). De link tussen input en output is echter heel moeilijk te leggen. De eigenlijke regeringsonderhandelingen blijven voor politicologen een soort *black box*: een zwarte doos waarin je de input ziet verdwijnen en de output uit te voorschijn ziet komen, zonder voldoende precies te weten op welke manier de input tot output werd verwerkt.

Eén van de belangrijkste theorieën die worden gebruikt om coalitievorming te verklaren en te voorspellen is de rationale keuze-theorie.<sup>22</sup> De eerste die zich aan een speltheoretische benadering van regeringsvorming heeft gewaagd, was William Riker, in *The Theory of Political Coalitions* (1962). Het uitgangspunt van Riker was dat elke politieke partij ernaar streeft om met een minimum aan steun van andere een maximum aan invloed in de te vormen regering te verkrijgen. Dit mechanisme wordt ook wel het *size principle* genoemd. Elke partij zal proberen om zoveel mogelijk macht en dus zoveel mogelijk ministerposten te verwerven. Hoe kleiner het aantal partijen waarmee die macht moet worden gedeeld, hoe voordeliger voor de partij in kwestie. Een politieke partij is met andere woorden *office oriented*, wat betekent dat ze vooral geïnteresseerd is in zoveel mogelijk postjes en uiteraard in de daaraan gekoppelde macht.

Via het *size principle* probeert de politicoloog om het gedrag van politieke partijen tijdens regeringsformaties te verklaren en te voorspellen. Dit principe wordt ook toegepast in de theorie van de *minimum winning coalition*. Deze theorie stelt dat de partijen die net over een meerderheid beschikken in het parlement, een coalitieregering zullen vormen. Al gauw kwam er echter een precisering van deze theorie via de *minimum size coalition*, waarbij de nadruk komt te liggen op het aantal parlementszetels. Volgens deze theorie komt een coalitie tot stand tussen partijen die samen de kleinst mogelijke meerderheid in termen van parlementszetels bezitten. Een tweede precisering van het *size principle* is de *bargaining proposition* theorie die heel eenvoudig kan worden samengevat: proberen om met zo weinig mogelijk partijen te moeten onderhandelen. Het aantal partijen, en niet het aantal zetels dat nodig is om een meerderheid te vormen in het parlement, vormt hier dus de verklarende factor. Al deze theorieën zijn eigenlijk variaties op het *rekenkundig meerderheidspatroon*: het aantal is doorslaggevend en wel met zijn meest beperkte omvang. Ofwel het kleinste aantal partijen, ofwel de kleinst mogelijke meerderheid in zetels. En dit omdat partijen de macht het liefst zo volledig mogelijk willen uitoefenen en derhalve zo weinig mogelijk willen delen met anderen.

Deze theorieën werden verscheidene keren aan de empirie getoetst, onder meer door Arend Lijphart. Uit zijn onderzoek kan worden afgeleid dat de voorspellende kracht van deze theorieën eigenlijk niet zo bijzonder groot is. In realiteit blijken surplusregeringen (met mathematisch minstens één partij te veel) of net omgekeerd, minderheidsregeringen (met mathematisch één partij te weinig), minder uitzonderlijk dan de theorie doet vermoeden.

Verskillende kritieken, die we hier kort opsommen, zijn dan ook van toepassing op deze theorieën die vertrekken vanuit de veronderstelling dat partijen in de eerste plaats *office oriented* zijn. De *minimum size coalition* theorie bleek immers geen enkele voorspellende waarde te bezitten. Politieke partijen hechten duidelijk ook belang aan het feit dat het gemakkelijker samenwerken is met partijen van wie de beleidsvoorkeuren dichter aansluiten bij de eigen politieke voorkeuren. Dit *policy oriented* principe moet dus zeker in acht worden genomen indien men adequate voorspellingen wenst te maken rond coalitievorming. Het is daarenboven niet altijd helemaal duidelijk of een bepaalde partij al dan niet deel uitmaakt van een coalitie. Zonder zelf over vertegenwoordigers in de coalitie te beschikken, kan een partij toch een bepaalde regering steunen. Een reden hiervoor kan zijn dat de partij in kwestie graag invloed zou uitoefenen op het beleid, zonder zelf mee beleidsverantwoordelijkheid te moeten uitoefenen. Daarenboven kan de hoop bestaan dat steun aan een regering er na de volgende verkiezingen toe leidt dat de partij in kwestie zelf ook in de regering wordt opgenomen.

Het *size principle* leidt daarenboven tot de veronderstelling dat een partij altijd in een coalitie zal stappen als de kans zich voordoet. De politieke praktijk toont echter aan dat dit niet altijd het geval is. Het kan voor een politieke partij op een bepaald moment opportuun zijn om te passen voor regeringsdeelname omdat een oppositiekur soms versterkend of helend kan werken. Tijdens de regeringsonderhandelingen kunnen bepaalde tegenkrachten bovendien verhinderen dat de kleinste mogelijke coalitie gevormd wordt. Er kan bijvoorbeeld onzekerheid bestaan over de loyaliteit van een partij of van een aantal leden van die partij tegenover de te vormen coalitie. Om te anticiperen op eventuele problemen met die partij, kan een extra partij mee in de coalitie betrokken worden. Soms kan bij de coalitievorming ook rekening gehouden worden met het feit dat een tweederdemeerderheid nodig is in het licht van een wijziging van de grondwet. Tot slot is het ook mogelijk dat een minderheidsregering, die steun krijgt van één of meerdere partijen die geen deel uitmaken van de coalitie, tot stand komt.

Al deze kritieken hebben ertoe geleid dat het *size principle* verder werd bijgesteld door de beleidsvoorkeuren van een politieke partij mee in het plaatje te betrekken. Het zogenaamde 'programmatrisch patroon' is ontstaan uit onvrede met de rekenkundige benadering. Aanhangers van het programmatrisch patroon beargumenteren dat partijen pas tot rekenkundige operaties zullen overgaan, wanneer partijen qua programma het dichtst bij elkaar gesitueerd zijn. De *minimal range coalition* stelt bijgevolg dat naast het *size principle* ook de ideologische afstand tussen de partijen van belang is. De afstand tussen de partijen die in coalitie willen gaan, mag niet extreem groot zijn, aldus deze theorie. Een aanvulling vormt de *minimum connected winning coalition*, die zegt dat coalities slechts zullen ontstaan als de deelnemende partijen in termen van links en rechts direct naast elkaar liggen op de links-rechts schaal. Uit onderzoek van Lijphart (1984, o.c. in Tromp 2002) is echter gebleken dat ook deze twee theorieën faalden op het vlak van voorspellingskracht. Deze theorieën zijn immers ook niet vrij van kritiek. Beleidsvoorkeuren worden, bij toepassing van deze theorieën, onder andere afgeleid uit het partijprogramma, maar ook uit het stemgedrag van parlementsliden in het parlement. Net dat laatste element leidt ertoe dat een cirkelredenering gevolgd wordt. Het gaat niet op om een coalitievorming te verklaren aan de hand van beleidsvoorkeuren, indien deze voorkeuren op hun beurt reeds beïnvloed zijn door de rol die de partij speelde in vroegere regeringscoalities. Er spelen bovendien ook nog andere factoren (zoals religie, taal, regio, enz.) bij coalitievorming dan louter de links-rechts positionering van de partij. Soms, bijvoorbeeld in oorlogstijd, worden ook hele brede coalities gevormd om een democratisch regime tegen bepaalde bedreigingen te beschermen.

Samenvattend kunnen we stellen dat te veel factoren die niet in deze theorieën kunnen worden opgenomen, maar die toch de coalitievorming mee beïnvloeden, een rol spelen. De algemene kritieken op de rationale keuze-theorie gelden ook voor de coalitievormingstheorieën. Het aantal vooronderstellingen bij deze theorieën is meestal te groot en weinig realistisch. Het abstractieniveau is te hoog en de theorie gaat voorbij aan de onbetrouwbaarheid en wispelturigheid van het menselijk gedrag. Om de voorspellende kracht van deze theorieën op te drijven, moet naast het *size principle* en het *policy principle* op zijn minst rekening worden gehouden met historische elementen (bv. het feit dat partijen al eerder samen in een regering zaten), pre-electurale afspraken (bv. het *cordon sanitaire* tegen het Vlaams Belang) en institutionele determinanten (bv. pariteit), waardoor men echter al heel snel een eind verwijderd is van de oorspronkelijke rationale keuze-theorie.

Naast onderzoek naar de achterliggende principes bij het tot stand komen van regeringen, wordt er met betrekking tot de formatieperiode ook veel aandacht besteed aan de verdeling van de ministerportefeuilles. Daarbij werd lang uitgegaan van

de wet van Gamson. In zijn *A Theory of Coalition Formation* (1961) stelt hij dat het aantal ministerposten die partijen in een coalitieregering toebedeeld krijgen, afhankelijk is van de grootte van de steun die ze verlenen aan de coalitie. D.w.z. dat een partij die 20% van de zetels levert ook 20% van de ministerportefeuilles zal krijgen. Deze wet werd in empirisch onderzoek ook grotendeels bevestigd, al blijkt er een tendens aanwezig waarbij de kleinere partijen een meer dan proportioneel aandeel van de uitvoerende posten krijgen toebedeeld en grotere partijen minder. Ondanks het empirische bewijs in het voordeel van de wet van Gamson, zijn er theoretici die beweren dat de partij die de onderhandelingen leidt (de partij van de formateur) die leiderschapspositie gebruikt om een disproportioneel aantal regeringszetels in te palmen (*formateur overcompensation*) (Warwick & Druckman 2006:4). Niet alleen hoe de verdeling verloopt, maar ook hoe de verdeling er precies uitziet is voorwerp van onderzoek. In deze eerder beschrijvende studies worden bijvoorbeeld carrièrepatronen van ministers besproken, genderverhoudingen geanalyseerd en bekeken welke partijfamilies kiezen voor welke portefeuilles. Zo bleek volgens een – weliswaar verouderde – studie van Timmermans (1994) over de Belgische situatie dat o.a. christendemocraten altijd de portefeuilles van financiën en begroting bezetten wanneer ze met socialisten een regering vormden. Als ze evenwel met de liberalen in een regering stapten, gingen deze posten naar liberale ministers. Socialisten bleken dan weer altijd werk toebedeeld te krijgen wanneer ze deelnamen aan het beleid. Er blijkt m.a.w. een relatie te bestaan tussen de inhoud van de ministerportefeuilles en de beleidsvoorkeuren die kenmerkend zijn voor een partij; Het komt er dan ook niet altijd op aan om zoveel mogelijk ministerposten binnen te halen, maar vooral die posten te bezetten die men programmatisch echt belangrijk vindt (Back, Debus et al. 2010).

Een laatste aspect van de formatieperiode dat vaak wordt onderzocht, heeft betrekking op de beleidsformulering die in deze periode wordt gedaan. Daarbij staat o.a. de vraag centraal naar de relevantie van de regeerakkoorden die worden afgesloten. Volgens de meesten, de 'positivo's', zijn dit heel weloverwogen documenten die het verdere beleid van een regering bepalen. De 'sceptici' wijzen dan weer op het symbolische karakter van deze regeerakkoorden die enkel dienen als ritueel om de overgang aan te geven van een periode van electorale strijd naar een tijdperk van samenwerking tussen partijen (De Winter 2002:196). Naast het belang van regeerakkoorden wordt ook bestudeerd in welke mate de gemaakte afspraken worden ingewilligd. Hiermee komen we evenwel op het tweede beleidsdomein dat we onderscheiden, namelijk onderzoek over het regeren zelf.

Met betrekking tot het regeren zelf wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar de besluitvorming in kabinetten. Laver en Shepsle (1994:5-8) onderscheiden in dit opzicht zes modellen. Ten eerste spreken ze van bureaucratisch regeren. Dit model vertrekt van de veronderstelling dat ministers eigenlijk amateurs zijn in het beleidsdomein dat ze in handen krijgen, terwijl de ambtenaren die dag in dag uit met de materie bezig zijn, de echte kenners zijn. Deze kennisvoorsprong zorgt er voor dat deze ambtenaren een grote invloed kunnen hebben op de beslissingen die genomen worden door een regering. Als een regering vooral door de wetgevende vergadering wordt aangestuurd, spreekt men van een *legislative government*. Wanneer noch de wetgevende vergadering noch de ambtenarij bepalend zijn voor de beslissingen die de regering neemt, dan moet naar het uitvoerend orgaan zelf gekeken worden. De besluitvorming wordt dan aangestuurd door de Eerste minister, de partijen van de coalitie, het kabinet als geheel of door een of enkele ministers met een duidelijke reputatie op een belangrijk domein. In dat laatste geval kan van een regering die een 'havik' aanstelt als defensie-minister worden verwacht dat deze een hard defensiebeleid zal voeren.

Een ander interessant onderzoeksdomein uit deze tweede fase van de coalitiecycle heeft betrekking op de manier waarop regeringen omgaan met interne spanningen. Met andere woorden, hoe wordt er in coalitieregeringen aan conflictmanagement gedaan? Volgens Timmermans en Moury (2006) zijn de belangrijkste instrumenten in dit opzicht regeerakkoorden en conflictresolutiearena's (bv. werkgroep Beleidscoördinatie in de federale regering). Al stellen ze tegelijk dat uit hun onderzoek – waarbij de omvang, compleetheid en gedetailleerdheid van de regeerakkoorden wordt berekend – blijkt dat regeerakkoorden als middel voor conflictpreventie niet altijd afdoende werken.

Met dit onderzoek naar de stabiliteit van regeringen zijn we aanbeland bij de laatste fase in de levenscyclus van regeringen: het einde van regeringen. Dit is het meest onderbelichte aspect van regeringsstudies en volgens Damgaard (2008:301) is dit onbegrijpelijk: "if government formation is crucial in parliamentary democracies – which virtually all authors in the coalition politics literature either explicitly declare [...] or tacitly assume – then the termination of the very same cabinet must be equally important. It is indeed remarkable that so little attention has been given to this topic." De duurtijd van regeringen is daarbij een belangrijk aspect. Traditioneel wordt aangenomen dat énpartijregeringen de meest stabiele zijn, terwijl minderheidsregeringen het minst lang standhouden. Wanneer men dan onderzoek verricht naar de redenen waarom een regering beëindigd wordt, blijkt dit hoofdzakelijk het gevolg te zijn van nieuwe verkiezingen, al is een aanzienlijk deel van de ontbonden regeringen ook veroorzaakt door het uiteenvallen van coalities. Andere oorzaken die aan de basis van het

stopzetten van een kabinet kunnen liggen, komen veel minder frequent voor. Het gaat om de ziekte of dood van een premier, het wegvallen van parlementaire steun, de verbreding van de coalitie, het vrijwillig opstappen van een partij, interne partijgebeurtenissen of internationale voorvallen (Von Beyme 1982; Budge & Keman 1990). Andere auteurs maken slechts een onderscheid tussen contextuele en strategische overwegingen om het beëindigen van een coalitie te verklaren (Damgaard 1994).

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat politicologen dus op zoek zijn naar de dieperliggende wetmatigheden die gepaard gaan met functioneren van regeringen. Hoe ontstaan coalities? Hoe zien regeringen eruit? Hoe verloopt de interne besluitvorming in regeringen? Hoe komen regeringen ten val? Dat zijn enkele van de vragen die de politieke wetenschapper tracht te beantwoorden. De politologie houdt zich dus niet zoer bezig met het bestuderen van het inhoudelijke beleid dat regeringen voeren met betrekking tot bijvoorbeeld pensioenen en milieu. Deze concrete beleidskeuzes zijn enkel relevant voor zover ze een bijdrage kunnen leveren tot de dieperliggende vraag aan welke politieke wetmatigheden regeren onderworpen is.

## 5 UITLEIDING

Alhoewel de regering in België zoals elders onderworpen is aan parlementaire controle, wijst de politieke praktijk uit dat de machtsbalans ook zoals elders steeds vaker in het voordeel van de regering overhelt. Het grote belang van onder andere politieke partijen en van (neocorporatistische) overlegorganen, maar ook van gedisciplineerde parlementaire meerderheden brachten het beleid hoofdzakelijk in de sfeer van de uitvoerende macht.

De 'politiek' is evenwel niet de enige speler in het uitdenken en uitvoeren van beleid. In het volgende hoofdstuk bestuderen we andere actoren die daarin een cruciale rol spelen. We verkennen de wonderde wereld van het openbaar bestuur.

## REFERENTIES

- Budge, I. & Keman, H. (1990). *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, H., Debus, M. en Dumont, P. (2010). Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. In: *European Journal of Political Research*, 50(4), pp. 441-478.
- Damgaard, E. (1994). Termination of Danish Government Coalitions: Theoretical and Empirical Aspects. In: *Scandinavian Political Studies*, 17, pp.193-210.
- Damgaard, E. (2008). Cabinet Termination. In: K. Strøm, W. Müller & T. Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- De Winter, L. & Dumont, P. (2006). Regeringsformatie. In: E. Witte & A. Meynen (red.), *België na 1945*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij, pp.289-330.
- De Winter, L. (2002). Parties and Government Formation, Portfolio Allocation, and Policy Definition. In: K. Luther & F. Müller-Rommel (eds.), *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*. Oxford: Oxford University Press, pp.171-206.
- De Winter, L., Swyngedouw, M. & Dumont, P. (2006). Party System(s) and Electoral Behaviour in Belgium: From Stability to Balkanisation. In: *West European Politics*, 29, pp.933-956.
- De Winter, L., Timmermans, A. & Dumont, P. (2000). Belgium. On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics. In: K. Strøm & W. Müller (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press, pp.300-355.
- Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*. Leuven, Acco.
- Dewachter, W. (2002). *Politologie*. Leuven, Garant.
- Dewachter, W. (2003). *Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding*. Leuven / Leusden, Acco.
- Dierickx, G. & Majersdorf, P. (1994). *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge, Vanden Broele.
- Dierickx, G. (2001). *De logica van de politiek*. Leuven, Garant.
- Dujardin, J. & Vande Lanotte, J. (2008). *Basisbeginselen publiekrecht*. Brugge, Die Keure.
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-presidential Government. In: *European Journal of Political Research*, 8, pp.165-187.
- Elgie, R. (2004). Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations. In: *Political Studies Review*, 2, pp.314-330.
- Fiers, S., Dumont, P. & Dandoy, R. (2006). Het ministerschap als het ultieme mandaat? De selectie en 'deselectie' van de federale en Vlaamse regeringsleden. In: S. Fiers & H. Reynaert (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite In*



- Vlaanderen doorgelicht. Leuven: Lannoo Campus, pp.113-142.
- Gallagher, M., Laver, M. & Mair, P. (2006). *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties and Governments*. 4<sup>th</sup> ed. New York: McGraw-Hill.
- Gamson, W. (1961). A Theory of Coalition Formation. In: *American Sociological Review*, 26, pp.373-382.
- Godwin, R.K. & Wahlke, J.C. (1997). *Introduction to Political Science. Reason, Reflection and Analysis*. Forth Worth, Harcourt Brace College Publishers.
- Hague, R. & Harrop, M. (2001). *Comparative Government and Politics. An introduction*. Houndmills, Palgrave.
- Heylen, W. & Van Hecke, S. (2008). *Regeringen die niet regeren. Het malgoverno van de Belgische politiek. (1977-1981)*. Tielt, Lannoo.
- Heywood, A. (2002). *Politics*. 2<sup>nd</sup> ed. Houndmills / Basingstoke / Hampshire, Palgrave MacMillan.
- Joyce, P. (1999). *An Introduction to Politics*. Londen: Hodder and Stoughton.
- Kerremans, B. (2001). *De hoed van Uncle Sam: de federale politieke besluitvorming in de VSA*. Leuven, Acco.
- Laver, M. & Shepsle, K. (1994). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laver, M. & Shepsle, K. (1996). *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Aelst, P. & Louwerse, T. (2013). Parliament without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011. *West European Politics*, 37 (3), pp. 475-496.
- Mathijs, H., Buelens, P. & Marchand, K. (2011). *Bestuurswetenschappen. De overheid: instellingen en beleid*. 2<sup>de</sup> ed. Antwerpen: Intersentia.
- Pelgrims, C. (2001). *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*. Leuven, Instituut voor de overheid.
- Poguntke, T. & Webb, P. (2005). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Samyn, S. & Buxant, M. (2011). *Koning zonder land. De toekomst van de Belgische monarchie in woelige tijden*. Antwerpen: De Bezige Bij.
- Senelle, R., Clement, M. & Van de Velde E. (2004). *Handboek voor de Koning*. Tielt, Lannoo.
- Shalom, P.R. (2003). *Which Side are You on? An Introduction to Politics*. New York, Longman.
- Shugart, M. & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (2003). Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction. In: *European Journal of Political Research*, 42, pp.287-312.
- Suetens, M. & Walgrave, S. (1999). Leven en werk van de kabinetsleden: wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze? In: *Res Publica*, 41,4, pp.499-528.
- Tegenbos, G. (2003). Kabinetten nemen de macht terug. Ministers betalen belasting op personeel thuis. In: *De Standaard*, 15 juli 2003.
- Tegenbos, G. (2004). 176 bollebozen regeren mee. Hofhouding Vlaamse ministers blijft net onder de 500. In: *De Standaard*, 28 augustus 2004.
- Timmermans, A. & Moury, C. (2006). Coalition Governance in Belgium and the Netherlands: Rising Government Stability against All Electoral Odds. In: *Acta Politica*, 41, pp.389-407.
- Timmermans, A. (1994). Cabinet Ministers and Policy-making in Belgium: The Impact of Coalitional Constraints. In: M. Laver & K. Shepsle (eds.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.104-124.
- Tromp, B. (2002). *De wetenschap der politiek. Verkenningen*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Van Putten, J. (1994). *Politiek. Een realistische visie*. Utrecht, Het Spectrum.
- Vande Lanotte, J., Goedertier, G. & Bracke, S. (2003). *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch Labyrint*. Brugge, Die Keure.
- Vanpeteghem, B. (2001). *Paars met groen. De vorming van Verhofstadt I*. Tielt, Lannoo.
- Von Beyme, K. (1982). *Parteien in westlichen Demokratien*. München: Piper & Co.
- Walgrave, S., Caals, T., Suetens, M. & De Swert, K. (2004). *Ministerial Cabinets and Partitocracy. A Career Pattern Study of Ministerial Cabinet Members in Belgium*. PSW Paper 2004/7. Antwerpen, Universiteit Antwerpen.
- Warwick, P. & Druckman, J. (2006). The Portfolio Allocation Paradox: An Investigation into the Nature of a Very Strong but Puzzling Relationship. In: *European Journal of Political Research*, 45, pp.635-665.
- Witte, E. (1996). *Politiek en democratie: omtrent de werking van de westerse democratieën in de 19<sup>de</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw*. Brussel, VUB Press.
- Witte, E. & Meynen, A. (red.) (2006). *België na 1945*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

Ysebaert, C. (2003). *Politiek zakboekje. Structuren*. Mechelen, Kluwer.

Internetbronnen:

[www.premier.fgov.be](http://www.premier.fgov.be)

[www.begroting.be](http://www.begroting.be)

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)

[www.grondwettelijkhof.be](http://www.grondwettelijkhof.be)

[www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)

Voetnoten:

---

1 Gemeenschappen en gewesten beschikken daarentegen niet over een afzonderlijke rechterlijke macht.

2 Een toegewezen bevoegdheid is een bevoegdheid die door de wetgever of door de grondwetgever expliciet aan de uitvoerende macht werd toegewezen. Voor elk besluit van de uitvoerende macht moet er een wet of een grondwetsartikel bestaan waarin staat dat de uitvoerende macht de bevoegdheid heeft om dat besluit te maken.

3 De regering staat daarnaast ook in voor het waarborgen van de openbare orde, voor het beheer van de openbare diensten en voor het sluiten van verdragen.

4 Een *contraseign* is een 'tegenhandtekening' van een minister onder een wet of besluit. Daardoor is niet de koning(in) maar de minister verantwoordelijk. De koning(in) moet ook tekenen om de wet of het besluit te bekrachtigen en af te kondigen. Zie artikel 109 uit de grondwet: 'De Koning bekrachtigt de wetten en kondigt ze af.'

---

5 In tegenstelling tot de *executive president* is de constitutionele of *nonexecutive president* (bv. in Duitsland) vooral verantwoordelijk voor ceremoniële taken.

6 De benaming voor deze functie verschilt wel van land tot land. Zo spreekt men o.a. in België op federaal vlak ook van een premier, in Nederland van de minister-president en in Duitsland van de kanselier. Minister-president is in België de benaming van de hoofden van de deelstaatregeringen.

7 Burgerlijke vorderingen ten laste van het vermogen van de koning zijn wel mogelijk.

8 Vóór de grondwetswijziging van 1993 stond er geen limiet op het aantal ministers en staatssecretarissen dat een regering telde. In 1993 werd het aantal mandaten bij de uitvoerende macht grondwettelijk vastgelegd op vijftien, staatssecretarissen en regeringscommissarissen niet meegerekend. Bij het vastleggen van het aantal regeringsleden hebben de onderhandelaars dus enkel nog speelruimte met betrekking tot het aantal staatssecretarissen en regeringscommissarissen. Een tweede gevolg van de grondwetsherziening bestond erin dat ministers vanaf 1993 hun zetje in het parlement aan een opvolger moesten afstaan, waardoor ze bijgevolg niet langer tegelijkertijd deel konden uitmaken van de wetgevende en de uitvoerende macht.

#### *Figuur 1. Werkprocedure binnen de regering.*

---

9 Officieel werd de term kabinetschef vervangen door 'Directeur Algemeen Beleid', maar in de praktijk hanteert men nog steeds de term kabinetschef voor het hoofd van de ministeriële kabinetten, die officieel de 'beleidscellen' worden genoemd.

10 Het institutionele model ziet de krachtlijnen van de regeringsvorming zoals ze is uitgetekend in de institutionele vormgeving en de institutionele regels van het politieke gebeuren. Politicologen uit de institutionele denkrichting blijven nauw aansluiten bij het institutionele kader, niet alleen als denkkader maar vooral als besluitvormingspatroon.

11 Tot 1995 gebeurde dit zowel in Kamer als Senaat, na 1995 enkel nog in de Kamer.

12 De meest voorkomende redenen voor het ontslag van een individuele minister zijn ten eerste redenen van persoonlijk-fysieke aard (bv. overlijden, gezondheidsproblemen, enz.). Daarnaast is er de onverenigbaarheid van het ministerschap met een andere functie (bv. Europees presidentschap van Herman van Rompuy), de individuele verantwoordelijkheid van de minister in kwestie (bv. het ontslag van Yves Leterme en Jo Vandeuren naar aanleiding van de Fortis-affaire, het ontslag van Louis Tobback in 1998 naar aanleiding van het overlijden van de asielzoekster Semira Adamu, het

ontslag van Leo Delcroix in 1994 naar aanleiding van de bouw van zijn buitenverblijf, enz.), het zich niet kunnen schikken van een minister naar een beslissing van de regering (*cf. supra*), aanpassingen van de regering omwille van gewijzigde omstandigheden en het in balans moeten houden van bepaalde evenwichten (man-vrouw verhouding, taalpariteit, regionale spreiding, enz.) (Fiers, Dumont & Dandoy 2006:137-138).

13 Hiertegenover staat dus het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel volgens hetwelk de ministeriële mandaten evenredig verdeeld worden over de politieke fracties waaruit het parlement is samengesteld.

14 De koning maakt geen deel uit van de uitvoerende macht van de Gemeenschappen en Gewesten.

15 Sinds de grondwetsherziening van 1993 is België een federale staat, samengesteld uit drie Gemeenschappen (de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap) en drie Gewesten (het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Om hun beslissingsbevoegdheid te kunnen uitoefenen, beschikken gemeenschappen en gewesten over een eigen parlement en over een eigen regering. De gemeenschappen zijn bevoegd voor culturele en persoonsgebonden aangelegenheden (gezondheidsbeleid, gezinsbeleid, enz.), voor onderwijs en taalgebruik. De bevoegdheden van de gewesten situeren zich vooral op economisch vlak. Ook plaatsgebonden materies behoren tot de bevoegdheden van de gewesten (ruimtelijke ordening, leefmilieu en waterbeleid, landinrichting en natuurbehoud, energiebeleid, huisvesting, tewerkstelling, openbaar vervoer, enz.).

16 Federale overheidsdiensten zijn o.a. 'Binnenlandse Zaken', 'Mobiliteit en Vervoer', 'Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg'. Programmatorische overheidsdiensten werken rond belangrijke maatschappelijke thema's die verscheidene federale overheidsdiensten doorkruisen, zoals gelijkheidskansenbeleid, wetenschapsbeleid en duurzame ontwikkeling.

17 Bron: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2009-2010/g35-2.pdf>.

18 Voor meer info, zie: [www.begroting.be](http://www.begroting.be).

*Figuur 2. De begrotingscyclus (bron: [www.begroting.be](http://www.begroting.be)).*

---

19 "Administratieve overheden zijn overheidsinstellingen die niet tot de wetgevende of rechterlijke macht behoren, bijv. de federale regering, de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, de ministers, de gemeenten, de provincies." (Vande Lanotte e.a. 2003:111)

20 Als de minister-president van de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Gewestregering dezelfde persoon is, dan neemt die een collega-minister mee.

21 Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat de coalitieakkoorden tussen de regeringspartijen in België tot de langste van Europa behoren. Vermoed kan worden dat hoe langer het regeerakkoord is, hoe groter het wantrouwen tussen de coalitiepartners. Het regeerakkoord legt immers vast welk beleid op de verschillende deeldomeinen zal worden uitgevoerd (Fiers, Dumont & Dandoy 2006).

22 De Nederlandse politicoloog Bart Tromp, die zelf de mosterd bij Arend Lijphart haalt, geeft een helder en beknopt overzicht van de toepassingen van deze theorie in zijn overzichtswerk *De wetenschap der politiek. Verkenningen* (Tromp 2002:121-126). Onze uiteenzetting van deze coalitievormingstheorieën zal dan ook hoofdzakelijk op het werk van Tromp gebaseerd zijn.