

## De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit

**Toon Moonen**

**Aspirant Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO), Universiteit Hasselt en Universiteit Gent**

### INHOUD

I.	Acties van het staatshoofd tijdens de crisis	231
A.	Totale blokkering na de verkiezingen van 2007	231
B.	De Regeringen – Verhofstadt III en Leterme I	232
C.	De Regeringen – Van Rompuy I en Leterme II	233
D.	Opnieuw totale blokkering na de verkiezingen van 2010	234
E.	De doortocht van Vande Lanotte, Reynders en Beke	234
F.	De vorming van de Regering – Di Rupo	235
II.	De ministeriële verantwoordelijkheid als basis van een constitutionele monarchie	235
A.	Principe van de ministeriële verantwoordelijkheid	235
B.	Essentiële kenmerken van de ministeriële verantwoordelijkheid	236
III.	De gebrekkige ministeriële verantwoordelijkheid voor koninklijke handelingen tijdens de crisis	237
A.	Acties van de Koning die dekking vereisten	237
B.	Onwerkzaamheid van de ministeriële verantwoordelijkheid	240
IV.	Mogelijke hervormingen van de koninklijke rol bij de regeringsvorming	242
A.	Het Vlaamse model: de partijen zijn vrij	243
B.	Het Nederlandse model: de Kamer van Volksvertegenwoordigers	243
C.	Het Zweedse model: de Kamervoorzitter	244
D.	Een Belgisch model?	246
V.	Weinig verandering in zicht	247

Onenigheid over een verdere hervorming van de Belgische Staat beheerste de afgelopen jaren de federale politiek. De discussies over de zesde staatshervorming hielden het land in een dagelijkse ban en ook nu nog is het resultaat het voorwerp van een fel debat. België is een land in hervorming, zoals het de afgelopen veertig jaar bijna permanent is geweest. Een hele reeks institutionele problemen die de afgelopen jaren opdoken, waren een bijproduct van die communautaire twisten. Velen vroegen zich af waar de grenzen lagen van de lopende zaken, hoe de alarmbelprocedure en de procedure ter oplossing van belangenconflicten correct moesten worden toegepast, of stelden zich vragen over de grondwettelijkheid van verkiezingen zonder gevolg te geven aan het arrest van het Grondwettelijk Hof in de zaak Brussel-Halle-Vilvoorde.

De steeds vastlopende onderhandelingen over de organisatie van het Belgisch federalisme brachten ook

een van de andere wezenskenmerken van de staatsstructuur onder het voetlicht. België is een monarchie met een Koning als staatshoofd. In de huidige stand van de grondwettelijke regels heeft het staatshoofd meer dan louter protocollaire functies. De Grondwet behoudt hem een aantal specifieke taken voor, waarvan de meest prominente de afgelopen jaren duidelijk de leiding van de vorming van een federale Regering was. Er was geen ontkomen aan, zeker toen het formele initiatief om de mislukkende onderhandelingen vlot te trekken, keer op keer bij hem terecht kwam. Net omdat Albert II tijdens de institutionele crisis prominenter op de voorgrond trad, stak ook dat debat over zijn rol in het Belgisch staatsrechtelijke huishouden opnieuw de kop op.

Hoewel er een niet onbelangrijke republikeinse tendens bestond, kozen de *founding fathers* van België in 1831 voor een monarchie. Gevreesd werd dat een republiek de goedkeuring van de andere Europese mogendheden niet zou wegdragen, en hun steun was hard nodig. Bovendien zagen velen in een beperkte vorst de ideale kans om zelf meer macht te verwerven. Intussen is België aan zijn zesde koning toe. Het systeem is gedurende 180 jaar bewaard gebleven, hoewel dat zeker niet zonder kleerscheuren is gegaan. Het stond voor het eerst fundamenteel ter discussie in 1950, toen het optreden van Leopold III tijdens de Tweede Wereldoorlog het land verdeelde. De monarchie overleefde de koningskwestie, maar de invulling ervan zou nooit meer dezelfde zijn. Meer recent beleefde ze een crisis toen Boudewijn in 1990 weigerde zijn handtekening te plaatsen ter bekrachtiging van de abortuswet, ondanks goedkeuring door het Parlement en het aandringen van de Regering. Door een merkwaardige interpretatie van artikel 93 van de Grondwet kon een systeemcrash opnieuw worden vermeden, maar de politieke wereld was duidelijk: dit was eens, maar nooit weer. Uiteraard is de monarchie, net als alle instellingen van ons land, onderhevig geweest aan evolutie. Beide crisissen ontstonden echter omdat de Grondwet het staatshoofd een weliswaar van de Regering afhankelijke, maar niettemin noodzakelijke rol geeft in de politieke huishouding.

In deze bijdrage tonen we aan dat de periode 2007-2011, mits enkele momenten van luwte, één langgerekt crisismoment was dat eigenlijk niet moet onderdoen voor de beide eerdergenoemde. Eerst geven we een overzicht van de gebeurtenissen, niet vanuit inhoudelijk standpunt, maar wel procesmatig. Daarbij staat het perspectief van het staatshoofd centraal (I). Daarna tonen we aan dat het probleem niet zozeer zat in wat de Koning deed of niet deed, maar wel in de gebrekkige dekking die de politieke wereld hem daarvoor kon bieden. Een van de grondwettelijke sleutelementen van de monarchie is immers de ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van de Koning, waarvan we de context en krachtlijnen eerst herhalen (II). Vervolgens groeperen we het koninklijk optreden tijdens de crisis functioneel en linken we het aan de vereisten van ministeriële verantwoordelijkheid. Zoals zal blijken hebben de voorbije vier jaar de pijnpunten van het systeem duidelijk aan het licht gebracht (III). Het institutionele raderwerk hervormen behoort weliswaar tot de mogelijkheden, maar de alternatieven zijn geen van alle evident (IV). Het ziet er ook niet naar uit dat die verandering er snel zal komen (V).

## I. Acties van het staatshoofd tijdens de crisis

Aan de hand van communiqués van het koninklijk paleis reconstrueren we de acties die de Koning ondernam ter ontwarring van de institutionele knoop, die officieel ontstond door de politieke patstelling na de verkiezingen van juni 2007 en die pas opgelost raakte met het akkoord over de zesde staatshervorming en het regeerakkoord van Di Rupo I in december 2011. In normale omstandigheden zijn dergelijke communiqués zeldzaam. Zoals hieronder blijkt, was dat de afgelopen jaren wel even anders. Na de verkiezingen van 2007 wordt het land geconfronteerd met een totale blokkering (A). Hoewel de institutionele hervormingen die de Vlaamse partijen vragen, niet worden gerealiseerd, treden uiteindelijk toch de Regeringen – Verhofstadt III en Leterme I aan (B). Na de val van de Regering over de Fortissaga volgt een periode van relatieve rust met de Regeringen – Van Rompuy en Leterme II (C), waarna toch vervroegde verkiezingen volgen ten gevolge van het uitblijven van een akkoord over de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. Die verkiezingen resulteren in een nieuwe totale blokkering (D). Na een bijzonder lange periode van

onderhandelen en bemiddelen (E) kunnen een aantal partijen uiteindelijk toch een institutioneel en regeerakkoord bereiken dat leidt tot de vorming van de Regering-Di Rupo (F).

### A. Totale blokkering na de verkiezingen van 2007

Daags na de verkiezingen van juni 2007, die in Vlaanderen gewonnen werden door het kartel CD&V/N-VA en in Franstalig België door de MR, biedt uittredend eerste minister Guy Verhofstadt (Open VLD), zoals gebruikelijk, het ontslag van de Regering aan. De Koning belast hem met de lopende zaken. Dezelfde en de daaropvolgende dag ontvangt de Koning de voorzitters van de Kamer en de Senaat, en de voorzitters van elf politieke partijen in audiëntie.<sup>1</sup> Een eerste onderhandelingsinitiatief is de aanduiding als informateur van uittredend vicepremier Didier Reynders (MR).<sup>2</sup> Na een uiterst brede consultatieronde ontslaat hij hem van zijn opdracht<sup>3</sup>, waarna het staatshoofd minister van Staat Jean-Luc Dehaene (CD&V) vraagt om het pad verder te effenen voor een formateur.<sup>4</sup> Het blijkt moeilijk om het CDH mee te krijgen in een oranje-blauwe coalitie. Ook het vinden van een tweederdemeerderheid voor een staatshervorming zorgt voor problemen. Na tien dagen vraagt ook Dehaene een einde te maken aan zijn missie. De Koning brengt Yves Leterme (CD&V) aan zet als formateur.<sup>5</sup> Bij zijn toespraak naar aanleiding van de nationale feestdag prijst Albert de culturele diversiteit van ons land en spoort hij iedereen aan om de andere gemeenschappen beter te leren kennen.

De zomervakantie gaat voorbij en de situatie zit nog steeds sloot.<sup>6</sup> De Franstalige onderhandelaars vinden dat er pas over een staatshervorming kan worden gesproken nadat er eerst een nieuwe Regering is gevormd. Ook over de toekomst van Brussel is het water heel diep. De gesprekken vallen stil en de Koning nodigt de voorzitters van de oranje-blauwe politieke families opnieuw uit.<sup>7</sup> Hij verzoekt Leterme 'nieuwe politieke contacten te leggen' voordat de onderhandelingen worden verdergezet. Wanneer er geen vooruitgang komt, gooit Leterme de handdoek in de ring. De Koning, die snel terugkomt uit vakantie, aanvaardt zijn ontslag en ziet Reynders.<sup>8</sup> Albert consulteert de voorzitters van de Kamer en de Senaat en tracht het vacuüm op te vullen door een lange reeks ministers van Staat naar het Paleis te brengen. Het staatshoofd maakt

1. Communiqués van het Paleis van 11 en 12 juni 2007. Het gaat respectievelijk om Herman De Croo (Open VLD) en Anne-Marie Lizin (PS), en om partijleiders Jo Vandeurzen (CD&V), Joëlle Milquet (CDH), Didier Reynders (MR), Jean-Michel Javaux (Ecolo), Vera Dua (Groen!), Bart Somers (Open VLD), Elio Di Rupo (PS), Johan Vande Lanotte (SP.A), Jean-Marie Dedecker (LDD), Bart De Wever (N-VA) en Geert Lambert (Spirit).
2. Communiqué van het Paleis van 13 juni 2007.
3. Communiqués van het Paleis van 20 juni en 2 en 4 juli 2007.
4. Communiqué van het Paleis van 5 juli 2007.
5. Communiqués van het Paleis van 10 en 15 juli 2007.
6. Communiqués van het Paleis van 20 en 27 juli en 2 en 17 augustus 2007.
7. Communiqués van het Paleis van 17 en 18 augustus 2007.
8. Communiqués van het Paleis van 23 augustus 2007.

officieel gewag van een 'politieke crisis'.<sup>9</sup>

Begin september 2007 wordt Kamervoorzitter Herman Van Rompuy (CD&V) als verkenners het veld ingestuurd. Na een maand ontheft Albert hem van zijn opdracht. De perspectieven ogen somber, maar er lijkt weer een wil tot onderhandelen te zijn. Hoewel gespeculeerd wordt dat de Koning een Franstalige in de arena zal sturen, duidt hij opnieuw Leterme aan als formateur.<sup>10</sup> Die brengt de daaropvolgende periode wekelijks verslag uit.<sup>11</sup> Deze keer is Leterme echter niet de enige die het mijnenveld in moet. De dag nadat de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde in de Kamercommissie door een louter Vlaamse meerderheid wordt gesplitst, draagt het staatshoofd Van Rompuy en de voorzitter van de Senaat, Armand De Decker (MR), op om een dialoog op te starten 'over een evenwichtige verdere uitbouw van onze instellingen en de versterking van de cohesie tussen de gemeenschappen.' Hij overtuigt Leterme verder te werken in het belang van 'de welvaart van alle burgers van ons land, voor de geloofwaardigheid van België en zijn noodzakelijke cohesie.'<sup>12</sup>

De bemiddelaars rapporteren over hun missie, naar aanleiding waarvan ook de partijvoorzitters over de vloer komen. Deze keer worden ook de voorzitters van de socialistische en groene families uitgenodigd.<sup>13</sup> In hun eindverslag stellen Van Rompuy en De Decker voor een interinstitutionele conventie – al snel bekend als een 'comité van wijzen' – op te richten om de problemen verder te bespreken, een idee dat lauw wordt onthaald door de partijvoorzitters. De conventie zou pas van start gaan na de vorming van de Regering.<sup>14</sup> Verdere onderhandelingen vallen na de B-H-V-stemming nagenoeg volledig stil. Achter de schermen probeert Leterme informeel verder te praten, maar wanneer hij begin december 2007 onvoldoende garanties op succes heeft kunnen loskrijgen, verzoekt hij van zijn taak ontheven te worden.<sup>15</sup>

## B. De Regeringen – Verhofstadt III en Leterme I

Nu de situatie een tweede keer totaal geblokkeerd zit, gooit de Koning het over een andere boeg. Hoewel veel Vlaamse onderhandelaars opnieuw liever een Franstalige (in)formateur op het voorplan zien treden, richt de Koning zich tot Verhofstadt, premier in lopende

zaken. Aan Vlaamse kant reageren Open VLD en SP.A zeer kritisch op het idee van een noodregering, maar Albert wil – intussen een half jaar na de verkiezingen – weten of de formatie van een interimkabinet en 'het opstarten van besprekingen die moeten leiden tot een hervorming van de instellingen' een optie is. Verhofstadt wordt prompt belast met de formatie.<sup>16</sup> Vijf dagen later legt de Regering-Verhofstadt III, samengesteld uit oranje-blauw en aangevuld met de PS, de eed af.<sup>17</sup> De premier laat echter meteen weten dat hij hoogstens drie maand op post blijft en dat Leterme het dan van hem moet overnemen. Tijdens zijn kersttoespraak verwijst de Koning naar de communautaire problemen. Hij geeft aan tevreden te zijn dat er een Regering is en bevestigt dat 'een hervorming en modernisering van onze federale staat' in de steigers staat. Voor de gestelde lichamen zegt Albert, met verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel, nog eens dat nationale eenheid en decentralisatie elkaar niet uitsluiten. Een Belgisch compromis zal uiteindelijk een oplossing moeten brengen. Zoals aangekondigd trekt Verhofstadt zich in maart terug. De Koning benoemt Leterme als zijn opvolger en de Regering wordt herschikt.<sup>18</sup>

Er komt echter snel een nieuwe crisis. In juli 2008, meer dan een jaar na de verkiezingen, biedt Leterme tijdens een lange audiëntie het ontslag van zijn Regering aan. Het kartel CD&V/N-VA ziet onvoldoende duidelijkheid over hoe het verder moet met de staats-hervorming, terwijl in het regeerakkoord staat dat er tegen half juli een deal moet zijn. Een jaar na de verkiezingen heeft het bestaande federale overlegmodel voor Leterme zijn limieten bereikt. De Franstalige regeringspartijen reageren verrast. De Koning houdt zijn ontslag in beraad en consulteert de voorzitters van Kamer en Senaat, een waslijst partijvoorzitters (deze keer met LDD erbij) en de vicepremiers. Ook de minister-presidenten van de deelstaten komen op het Paleis aan de beurt, net als vertegenwoordigers van het middenveld. Aangezien intussen geen enkel (Vlaams) kopstuk nog extra politieke schade wil oplopen, stuurt het staatshoofd twee ministers van Staat, François-Xavier De Donnea (MR) en Raymond Langendries (CDH), en de minister-president van de Duitstalige Gemeenschap, Karl-Heinz Lambertz (PS), het veld in om te bemiddelen. Letermes ontslag wordt geweigerd en de Regering krijgt de boodschap mee 'de slaagkan-

9. Communiqués van het Paleis van 25, 27, 28 en 29 augustus 2007. De Koning ontvangt de christendemocraten Jean-Luc Dehaene (CD&V), Wilfried Martens (CD&V), Herman Van Rompuy (CD&V), Raymond Langendries (CDH) en Charles-Ferdinand Nothomb (CDH); de liberalen Herman De Croo (Open VLD), Guy Verhofstadt (Open VLD), Gérard Deprez (MR) en Louis Michel (MR); de socialisten Willy Claes (SP.A), Philippe Busquin (PS) en Philippe Moureaux (PS); en de groenen Jos Geysels (Groen!) en José Daras (Ecolo).

10. Communiqués van het Paleis van 3, 10, 17, 24 en 29 september 2007.

11. Communiqués van het Paleis van 5, 15, 22 en 29 oktober en 5, 8 en 26 november 2007.

12. Communiqués van het Paleis van 8 november 2007.

13. Communiqués van het Paleis van 11, 12 en 13 november 2007. Aan Vlaamse kant heeft Caroline Gennez (SP.A) de plaats ingenomen van Johan Vande Lanotte en Mieke Vogels (Groen!) die van Vera Dua. Aan Franstalige kant vergezelt Isabelle Durant (Ecolo) Jean-Michel Javaux als co-voorzitster.

14. Communiqué van het Paleis van 23 november 2007.

15. Communiqué van het Paleis van 1 december 2007.

16. Communiqués van het Paleis van 1, 3, 10 en 17 december 2007.

17. Communiqué van het Paleis van 22 december 2007.

18. Communiqué van het Paleis van 20 maart 2008.

sen van de opdracht maximaal te bevorderen.’<sup>19</sup> Tijdens de 21-julitoespraak de week nadien verklaart de Koning: ‘Eenheid en verdraagzaamheid, met eerbied voor de identiteit van elke gefedereerde entiteit, zijn de enige uitweg in onze democratische samenleving. In ons land moeten wij nieuwe vormen van samenleven bedenken.’

In september 2008 stelt het trio aan de Koning zijn eindrapport voor. Er bestaat een consensus over onderhandelingen met het oog op het ‘verder uitbalanceren van het institutioneel zwaartepunt’ door ‘meer autonomie, bevoegdheden en verantwoordelijkheden’ toe te kennen aan de deelstaten, evenwel ‘zonder de inter-personele solidariteit ter discussie te stellen.’ De onderhandelaars zullen helemaal opnieuw beginnen, zonder vooraf vastgestelde thema’s, agenda, methode of tempo. Het probleem Brussel-Halle-Vilvoorde wordt buiten de gesprekken gehouden.<sup>20</sup> De N-VA geeft het op en wil niet meer deelnemen aan de nieuwe communautaire dialoog, waar kopstukken uit de deelstaatregeringen aan deelnemen. Het leidt tot een breuk met kartelpartner CD&V, die in de federale Regering blijft en wel aan tafel gaat. De dialoog verloopt enkele weken in relatieve discretie, maar botst dan op het dossier van de drie niet-benoemde Franstalige burgemeesters in de faciliteitengemeenten rond Brussel.

In december struikelt de Regering-Leterme onverwacht over de affaire-Fortis. De premier biedt zijn ontslag aan, dat eerst opnieuw in beraad wordt gehouden, maar na raadpleging van de voorzitters van de Kamer en de Senaat en van de regeringspartijen toch wordt aanvaard. De Koning stelt minister van Staat Wilfried Martens (CD&V) aan als verkenner.<sup>21</sup> In zijn kerstboodschap van 2008 beperkt Albert zich ertoe de hoop uit te drukken dat de dialoog ‘in een constructieve geest en met de onontbeerlijke discretie’ zal worden voortgezet.

## C. De Regeringen – Van Rompuy I en Leterme II

Terwijl Martens tijd koopt, wordt gezocht naar een nieuwe premier uit het kamp van de Vlaamse christendemocraten. Het staatshoofd duidt Van Rompuy, die de boot zeer lang had afgehouden, aan als formateur.<sup>22</sup> Nog voor Nieuwjaar legt zijn Regering – nog steeds in dezelfde samenstelling – de eed af.<sup>23</sup> Gedu-

rende bijna een jaar van ‘rustige vastheid’ lijkt de situatie enigszins af te koelen, al wordt er ten gronde geen vooruitgang geboekt. Een comité van ontmiñers wordt aangesteld om te trachten het probleem Brussel-Halle-Vilvoorde op te lossen. Met de regionale verkiezingen van 2009 in zicht leiden pogingen om de communautaire dialoog nieuw leven in te blazen tot weinig. Op 21 juli besteedt de Koning meer aandacht aan de financiële crisis dan aan de institutionele.

Wanneer in november 2009 duidelijk wordt dat Van Rompuy het permanente voorzitterschap van de Europese Raad zal toegeschoven krijgen, wordt Martens opnieuw uitgenodigd om ‘een vlotte en efficiënte overgang te begeleiden’, met bijzondere aandacht voor ‘een procedure voor de onderhandeling van institutionele problemen.’ De leiders van de regeringspartijen komen ook langs.<sup>24</sup> Na het verslag van Martens doet de Koning opnieuw een beroep op oudgediende Dehaene. Hij wordt verondersteld tegen Pasen 2010 met een oplossing voor de dag te komen. Enkele dagen later vertrekt Van Rompuy, waarop Leterme voor de tweede keer de eed aflegt als premier.<sup>25</sup> In zijn kersttoespraak steekt Albert de loftrumpet van Van Rompuy en herhaalt hij de nood aan creativiteit, vertrouwen en vastberadenheid om uit de problemen te geraken. Voor de gestelde lichamen herinnert hij aan de noodzaak voor politici om goede contacten te hebben over de gemeenschapsgrenzen heen.

De pogingen van Dehaene kennen geen succes en in april 2010 zegt Open VLD het vertrouwen in de Regering op. De Koning laat weten dat ‘een politieke crisis inopportuun zou zijn en ernstige schade zou toebrengen enerzijds aan het economische en sociaal welzijn van de burgers en anderzijds aan de rol van België op Europees vlak.’ De voorzitters van de Kamer en de Senaat worden geraadpleegd. Er volgt een korte passage van Reynders als koninklijke opdrachthouder. De Koning ziet de partijvoorzitters, ontvangt Dehaene en praat eveneens met vertegenwoordigers van het middenveld.<sup>26</sup> Aangezien de situatie muurvast zit, aanvaardt Albert uiteindelijk het ontslag. Een nieuw rondje partijvoorzitters consulteren volgt, deze keer echter zonder Open VLD.<sup>27</sup> Verkiezingen zijn onafwendbaar.

19. Communiqués van het Paleis van 15, 16 en 17 juli 2008. Het gaat om de minister-presidenten Karl-Heinz Lambertz (Regering van de Duitstalige Gemeenschap), Charles Picqué (Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Rudy Demotte (Regering van het Waalse Gewest en van de Franse Gemeenschap) en Kris Peeters (Vlaamse Regering) en om Jan Vercamst (ACLVB), Rudy De Leeuw (ABVV), Luc Cortebeek (ACV) en Thomas Leysen (VBO).

20. Communiqués van het Paleis van 22 en 31 juli en 19 september 2008.

21. Communiqués van het Paleis van 19, 20, 21 en 22 december 2008. Aan Vlaamse kant heeft Marianne Thyssen (CD&V) de plaats ingenomen van Jo Vandeurzen.

22. Communiqués van het Paleis van 24, 27 en 28 december 2008.

23. Communiqué van het Paleis van 30 december 2008.

24. Communiqués van het Paleis van 20 november 2009. Aan Vlaamse kant heeft Guy Verhofstadt (Open VLD) de plaats ingenomen van Bart Somers.

25. Communiqués van het Paleis van 24, 25 en 26 november 2009.

26. Communiqués van het Paleis van 22, 23, 24 en 25 april 2010. De Koning ontvangt Marie-Anne Belfroid-Ronveaux (UCM), Luc Cortebeek (ACV), Rudy De Leeuw (ABVV), Thomas Leysen (VBO) en Piet Vanthemsche (Boerenbond). Aan Vlaamse kant heeft Wouter Van Besien (Groen!) de plaats ingenomen van Mieke Vogels en Alexander De Croo (Open VLD) die van Guy Verhofstadt.

27. Communiqués van het Paleis van 26, 27 en 28 april 2010.

## D. Opnieuw totale blokkering na de verkiezingen van 2010

De verkiezingen van 13 juni 2010 leveren twee afgetekende winnaars op. In Vlaanderen boeken de Vlaams-nationalisten een monsterscore, terwijl in Franstalige België de socialisten opnieuw het leiderschap overnemen. Beide partijvoorzitters, respectievelijk Bart De Wever (N-VA) en Elio Di Rupo (PS), komen langs op het Paleis, net als de voorzitters van de Kamer en de Senaat en de voorzitters van de andere partijen met federale verkozenen, zoals steeds met uitzondering van Vlaams Belang. Naar de verwachtingen duidt de Koning De Wever aan als informateur.<sup>28</sup> Omdat de tijd nog niet rijp is voor een formateur, vraagt het staatshoofd Di Rupo begin juli om De Wever af te lossen en een preformatieopdracht uit te voeren.<sup>29</sup> Op de nationale feestdag herhaalt Albert de noodzaak om 'nieuwe vormen van samenleven te bedenken.' In augustus verzoekt hij Di Rupo bijzondere aandacht te geven aan de autonomie en de responsabilisering van de deelstaten en aan de duurzame financiering van de federale staat, twee thema's die bij de onderhandelingen voor grote spanningen zorgen. De Koning ziet ook de partijvoorzitters, maar zonder de liberalen.<sup>30</sup>

Nog lopen de onderhandelingen vast, deze keer op de financiering van Brussel. Aan het einde van de maand wenst Di Rupo van zijn opdracht ontslagen te worden, hetgeen de Koning weigert.<sup>31</sup> Als CD&V en N-VA begin september een nieuwe onderhandelingsnota verwerpen, dringt Di Rupo aan. De onderhandelende partijvoorzitters komen opnieuw langs. Albert beëindigt de preformatieopdracht en stuurt de voorzitters van Kamer en Senaat uit, intussen respectievelijk André Flahaut (PS) en Danny Pieters (N-VA).<sup>32</sup> De bemiddelaars leveren twee verslagen in, waarna hun opdracht wordt stopgezet.<sup>33</sup> Begin oktober trekt N-VA zich immers uit de onderhandelingen terug. De Koning vraagt dat ontslagnemend premier Leterme 'in nauwe samenwerking met het Parlement, het maximum zou doen om het economische en sociale welzijn van de burgers te vrijwaren in deze zeer lange periode van lopende zaken.' Albert krijgt de voorzitters van de onderhandelingsploegen over de vloer, nog steeds zonder de liberalen. Hij wendt zich nu tot de N-VA. De Wever krijgt een tiendaagse verduidelijkingsopdracht.<sup>34</sup> Wanneer

De Wever zijn nota neerlegt, stoot hij aan Franstalige kant onmiddellijk op afkeuring. De impasse is wederom compleet en het staatshoofd roept de andere betrokken voorzitters bij zich.<sup>35</sup>

## E. De doortocht van Vande Lanotte, Reynders en Beke

De Koning belast voor het eerst sinds de verkiezingen een 'ancien' met een opdracht. Minister van Staat Johan Vande Lanotte (SP.A), die na de nederlaag van zijn partij in 2007 onder de radar was verdwenen, wordt in oktober 2010 bemiddelaar en zal voornamelijk werken rond de financieringswet.<sup>36</sup> Albert ontvangt ook de top van de federale Regering.<sup>37</sup> Vande Lanotte werkt twee maanden door. Wanneer blijkt dat de verschillende standpunten onoverbrugbaar blijven, vraagt hij van zijn taak te worden ontheven. De Koning, die in zijn kerstboodschap heeft opgemerkt dat 'de kunst van het compromis' in België verloren is geraakt, houdt zijn beslissing voor de zoveelste keer in beraad.<sup>38</sup> Hij verzoekt de bemiddelaar nog een poging te doen<sup>39</sup>, maar die is zonder resultaat. Twee weken later lopen de gesprekken vast op de bevoegdheidsverdeling inzake gezondheidszorg. De Regering is op dat moment bijna negen maanden in lopende zaken. Albert overlegt met de onderhandelaars, deze keer inclusief de liberalen.<sup>40</sup> De jaarlijkse receptie voor de gestelde lichamen gaat niet door.

Voordat hij een nieuw initiatief neemt om het institutionele kluwen te ontwarren, belast de Koning de Regering van ontslagnemend premier Leterme om de begroting 2011 op te maken en voor te leggen aan het Parlement. Hij duidt ook MR-voorzitter Reynders aan met het oog hem te informeren over nieuwe opties.<sup>41</sup> De opdracht, die oorspronkelijk twee weken zou duren, neemt een maand in beslag. Veel duidelijkheid brengt hij niet. De Koning brengt de Vlaamse christendemocraten weer aan zet. Begin maart 2011 krijgt voorzitter Wouter Beke (CD&V) een onderhandelingsopdracht.<sup>42</sup> Hij werkt, zonder deadline en zonder partijen op voorhand uit te sluiten, gedurende acht weken voort.<sup>43</sup> De voorzitters komen langs. Op basis van de geboekte vooruitgang wordt Di Rupo half mei 2011 opnieuw formateur.<sup>44</sup>

28. Communiqués van het Paleis van 14, 15, 16 en 17 juni 2010. Aan Franstalige kant wordt nu ook Mischaël Modrikamen (PP) ontvangen.

29. Communiqués van het Paleis van 24 juni en 2, 8, 20 en 30 juli 2010.

30. Communiqués van het Paleis van 18, 19 en 20 augustus 2010. Aan Vlaamse kant heeft Wouter Beke (CD&V) de plaats ingenomen van Marianne Thyssen.

31. Communiqué van het Paleis van 29 augustus 2010.

32. Communiqués van het Paleis van 3 en 4 september 2010.

33. Communiqués van het Paleis van 17 september en 5 oktober 2010.

34. Communiqués van het Paleis van 5, 6, 7 en 8 oktober 2010.

35. Communiqués van het Paleis van 19, 20 en 21 oktober 2010.

36. Communiqué van het Paleis van 21 oktober 2010.

37. Communiqués van het Paleis van 25, 26, 27 en 28 oktober 2010.

38. Communiqués van het Paleis van 2, 16 en 29 november en 16 december 2010 en 6 januari 2011.

39. Communiqué van het Paleis van 11 januari 2011.

40. Communiqués van het Paleis van 26, 27, 28 en 31 januari en 1 februari 2011.

41. Communiqués van het Paleis van 2 februari 2011.

42. Communiqués van het Paleis van 16 februari en 1 en 2 maart 2011.

43. Communiqués van het Paleis van 16 en 31 maart, 14 en 29 april, en 12 mei 2011.

44. Communiqués van het Paleis van 12, 13 en 16 mei 2011. Aan Franstalige kant heeft Charles Michel (MR) de plaats ingenomen van Didier Reynders.

## F. De vorming van de Regering – Di Rupo

Di Rupo werkt daarop aan een sociaaleconomische en institutionele basisnota.<sup>45</sup> Hoewel de meeste partijen het zien zitten op basis daarvan verder te werken, verwerpt N-VA de tekst. CD&V communiceert vervolgens dat onderhandelingen zonder de Vlaams-nationalisten wat haar betreft geen optie zijn. Di Rupo geeft het op. De Koning houdt zijn ontslag in beraad en ziet graag dat ‘elke politieke verantwoordelijke van het land enkele dagen bezinning zou nemen om de gevolgen van de politieke toestand te evalueren en pistes van oplossing te zoeken.’<sup>46</sup> Op de nationale feestdag komt Albert onverwacht kritisch en verontwaardigd uit de hoek. De aanslepende crisis creëert volgens hem ongerustheid bij de bevolking en onbegrip tegenover de politiek, ze tast het socio-economisch welzijn van de burger aan en brengt de rol van België in Europa in gevaar. Hij weigert het ontslag van Di Rupo, maar stelt wel een pauze tot midden augustus voor, teneinde het voor iedereen mogelijk te maken wat afstand te nemen.<sup>47</sup> Dan, op de avond van 21 juli, besluit CD&V finaal om op haar voorwaarden en zonder N-VA mee te werken aan een compromis.

Aan het einde van de zomervakantie van 2011 gaan de institutionele onderhandelingen opnieuw van start, die de Koning graag snel afgerond had gezien, teneinde over te gaan tot oplossen van de sociaaleconomische en budgettaire problemen. Brussel-Halle-Vilvoorde wordt gekoppeld aan de situatie van de niet-benoemde Franstalige burgemeesters in de rand en de financiering van Brussel. Di Rupo kan begin oktober, bijna 500 dagen na de verkiezingen, uiteindelijk een institutioneel akkoord voorleggen.<sup>48</sup> Hij onderhandelt daarna verder – nu zonder de groenen – over een regeerakkoord. De Koning onderstreept herhaaldelijk dat er haast bij is.<sup>49</sup> Eind november geraken de gesprekken een laatste keer in het slop. Dit keer is onenigheid tussen liberalen en socialisten over de omvang van de noodzakelijke besparingsmaatregelen de oorzaak. De Koning vraagt dat ‘elke onderhandelaar in de komende uren een bezinningsperiode neemt om de gevolgen van een mislukking in te schatten en om actief naar een oplossing te zoeken.’ Hij ziet de partijvoorzitters een laatste keer en verzoekt Di Rupo om de draad op te pikken.<sup>50</sup> Deze keer is het de formateur die zijn antwoord in beraad houdt. Hij wil eerst nagaan of er nog

onderhandelingsruimte is. In de daaropvolgende uren en dagen wordt een doorbraak gerealiseerd.<sup>51</sup> Het akkoord is definitief beklonken en op 5 december 2011 wordt Di Rupo aangesteld als eerste minister.<sup>52</sup> Zijn regering is bij het verschijnen van dit nummer nog steeds aan de slag. Een aantal elementen van het institutioneel akkoord zijn uitgevoerd, voor andere zijn de teksten in voorbereiding.

## II. De ministeriële verantwoordelijkheid als basis van een constitutionele monarchie

Uit het voorgaande blijkt dat de Koning tijdens de crisisjaren een wel zeer hoog aantal initiatieven heeft moeten nemen als regisseur van de regeringsvorming. Politieke verantwoordelijkheid voor de handelingen van het staatshoofd is onder normale omstandigheden van primordiaal belang voor de handhaving van een constitutionele monarchie. Voordat we duidelijk maken hoe het systeem tijdens de crisis tekortschoot, gaan we eerst in op het principe (A) en de essentiële kenmerken (B) van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van de Koning.

### A. Principe van de ministeriële verantwoordelijkheid

De grondwettelijke regels over de bevoegdheden van de Koning worden niet geïsoleerd geïnterpreteerd. Het is dus geen door afstamming aangeduide monarch die de uitvoerende macht van België leidt, zoals de tekst suggereert, maar wel een Regering die het vertrouwen geniet van het verkozen Parlement. We lezen de bepalingen die de bevoegdheden van de Koning afbakenen in samenhang met andere bepalingen, en meer bepaald de artikelen 88 en 106 van de Grondwet: de Koning is onschendbaar, maar vooral ook *onverantwoordelijk*. Zijn ministers zijn dat wel. Die ministeriële verantwoordelijkheid, van oorsprong afkomstig uit het Britse staatsrechtelijke bestel, is al van bij het ontstaan van België een van de hoekstenen van het systeem.<sup>53</sup> Het is de enige reden waarom een moderne democratie een niet-verkozen staatshoofd zou blijven dulden. Een initiatief van het staatshoofd kan geen uitwerking krijgen zonder dat een van zijn ministers zich er ak-

45. Communiqués van het Paleis van 31 mei, 21 juni, en 1 en 4 juli 2011.

46. Communiqué van het Paleis van 8 juli 2011.

47. Communiqué van het Paleis van 22 juli 2011.

48. Communiqués van het Paleis van 30 augustus, 12, 15, en 26 september, en 6 en 10 oktober 2011.

49. Communiqués van het Paleis van 13 en 27 oktober en 7 en 16 november 2011.

50. Communiqués van het Paleis van 21, 22 en 23 november 2011. Aan Vlaamse kant heeft Bruno Tobback (SP.A) de plaats ingenomen van Caroline Gennez. Aan Franstalige kant heeft Benoît Lutgen (CDH) de plaats ingenomen van Joëlle Milquet.

51. Communiqués van het Paleis van 23 en 26 november en 1 december 2011.

52. Communiqué van het Paleis van 6 december 2011.

53. Zie bijvoorbeeld E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, IV, Brussel, Société typographique belge, 1844, 90; A. GIRON, *Le droit public de la Belgique*, Brussel, Manceaux, 1884, 121-122. De keerzijde van de medaille is dat de Koning niet persoonlijk ter verantwoording kan worden geroepen. Hij geniet een strafrechtelijke juridische onschendbaarheid (behoudens, theoretisch, voor het Internationaal Strafhof). Burgerrechtelijk voorziet artikel 41 Ger.W. erin dat de intendant van de civiele lijst in rechte optreedt. Het Parlement moet de Koning bovendien politiek ‘buiten de debatten’ houden (A. MAST, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1966, 291). De politieke onschendbaarheid van de Koning geldt bij uitbreiding voor zijn kabinetsmedewerkers (A. ALEN en J.-C. SCHOLSEM, ‘Kan een parlementaire onderzoekscommissie leden van het kabinet van de Koning ondervragen?’, *TBP* 1997, 291-296).

koord mee verklaart. Het motto *'le Roi règne et ne gouverne pas'* is dus ook van toepassing op het Belgische systeem.<sup>54</sup>

De vanzelfsprekendheid waarmee we vandaag aannemen dat de Koning niet op eigen houtje kan optreden, is niet van alle tijden. In de 19de eeuw werden tegen een algemene onverantwoordelijkheid allerhande argumenten aangebracht. Niemand zou minister willen worden uit angst verantwoordelijk te zijn voor het gedrag van iemand anders; de vorst – aan wie toen nog reële macht werd toegekend – zou om ministeriële goedkeuring moeten schoeien; volgens sommigen ging het zelfs in tegen het belang van het land.<sup>55</sup> Die initiële tegenstrubbelingen konden echter niet verhinderen dat het principe een van de belangrijkste pijlers van de moderne grondwettelijke monarchie zou worden.

## B. Essentiële kenmerken van de ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid heeft een aantal typerende kenmerken. Ze komt het duidelijkst tot uiting door de vereiste van medeondertekening van formele wetgevende en verordenende akten. De akten worden gewoonlijk eerst door de minister ondertekend voordat ze de Koning ter ondertekening worden voorgelegd. Grondwettelijk is aan de vereiste van politieke ministeriële verantwoordelijkheid voldaan

wanneer een akte ondertekend wordt door om het even welke minister<sup>56</sup>, of, onder bepaalde voorwaarden, staatssecretaris.<sup>57</sup> De ministeriële verantwoordelijkheid heeft echter een *algemeen* karakter. De handelingen van de Koning moeten worden gedekt, zodra er rechtstreeks of zijdelings enige politieke of beleidsmatige weerslag kan zijn.<sup>58</sup> Als er om een of andere reden geen dekking mogelijk is, dan moet de Koning zich ervan onthouden te handelen.<sup>59</sup> Naast de formele medeondertekening van akten geldt ze vandaag dus ook voor de andere specifiek aan de Koning opgedragen grondwettelijke taken en voor elk initiatief van het staatshoofd met politieke implicaties.<sup>60</sup>

Naast de algemeenheid heeft de verantwoordelijkheid van de minister ten aanzien van de handelingen van het staatshoofd nog enkele andere kenmerken. Ze is *volledig*. Als gevolg van de ontwikkeling van coalitieregeringen en de interne solidariteit binnen de Regering is er bovendien een vorm van *collectieve* verantwoordelijkheid ontstaan voor het doen en laten van het staatshoofd.<sup>61</sup> De Regering is ook *vrij* om de verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning al dan niet op te nemen. Het gevolg is wel dat de Regering bij een weigering onmogelijk kan aanblijven. De sanctie voor het niet-opnemen van verantwoordelijkheid is dus politiek.<sup>62</sup> Om vandaag zinvol effect te hebben, moet worden benadrukt dat de ministeriële verantwoordelijkheid *vooraf* wordt opgenomen, zodat de Regering er *achteraf* rekenschap van kan afleggen.

54. Een uitspraak van Adolphe Thiers, die later de eerste president van de derde Franse Republiek zou worden (geciteerd in A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, I, Paris, Sirey, 1927, 247). In de Grondwet van de Verenigde Nederlanden van 1815 stond in artikel 73 eenvoudigweg: *'De Koning besluit alleen.'* De commissie die in 1814 werd opgedragen een Grondwet te schrijven voor de Nederlanden, verwierp twee amendementen die een of andere vorm van ministeriële verantwoordelijkheid in de tekst wilden opnemen, zowel in de politieke zin als in de civiel- of strafrechtelijke zin (J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 199).
55. 'On dit en effet que [la responsabilité] paralyse tout développement matériel, intellectuel, moral et politique, par le changement incessant des ministères, qui met à chaque instant des hommes d'Etat nouveaux à la tête des affaires publiques' (O. DE KERCHOVE DE DENTERGHEM, *De la responsabilité des ministres dans le droit public belge*, Brussel, Muquardt, 1867, 50). Het is een argument dat vandaag doet glimlachen en zelfs toen al niet echt in overeenstemming bleek te zijn met de politieke realiteit: '[L]es véritables causes de cette succession déplorable de ministres sont les intrigues des partis, l'ambition de leurs chefs, les fautes des gouvernements, et l'on conviendra que ces causes n'ont rien de commun avec la responsabilité des ministres.'
56. Zie in die zin het verslag over de herziening van Titel III, Hoofdstuk II, Afdeling II van de Grondwet door invoering van een of meer nieuwe bepalingen handelend over het statuut van Staatssecretaris en van Onderstaatssecretaris, *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 347, 9. Voor de *administratieve* rechtsgeldigheid ervan moet echter ook rekening worden gehouden met de beperkte bevoegdheid die een minister krijgt toegewezen bij zijn benoemingsbesluit. Wanneer de geregelde aangelegenheid tot de bevoegdheid van verschillende ministers behoort, zijn meerdere handtekeningen nodig (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 31). Vanwege de regeringssolidariteit wordt trouwens dikwijls bij wet vereist dat besluiten in de voltallige ministerraad worden *beraadslaagd*. Dat wil niet zeggen dat ze ook door alle ministers moeten worden ondertekend. Artikel 106 Gw. houdt evenwel geen verbod in om toch de medeondertekening te vereisen van meerdere specifieke ministers. Het Hof van Cassatie en de Raad van State bevestigen dat een KB dat krachtens de wet waarvan het de uitvoering is, door meerdere ministers moet worden voorgedragen, onwettig is indien een van die ministers dat niet heeft gedaan (zie bijvoorbeeld Cass. 25 mei 1993, *Arr.Cass.* 1993, 523; RvS 21 december 1999, nr. 84.310, De Cock).
57. Zie art. 104, derde lid Gw. De handtekening van de minister aan wie de staatssecretaris is toegevoegd, blijft nodig in een aantal gevallen (zie art. 2 KB van 24 maart 1972 betreffende de Staatssecretarissen, *BS* 28 maart 1972). In de Senaat werd aangenomen dat, zodra een KB is mede ondertekend door een staatssecretaris, het naar derden toe een volledige rechtsgeldig verwerft, ook al overschrijdt hij de bevoegdheden zoals die hem door de Koning werden gegeven (verslag over de herziening van Titel III, Hoofdstuk II, Afdeling II van de Grondwet door invoering van een of meer nieuwe bepalingen handelend over het statuut van Staatssecretaris en van Onderstaatssecretaris, *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 347, 10-11).
58. Reeds in dergelijke zin: G. DOR en A. BRAAS, *Les Nouvelles: corpus juris Belgici. Lois politiques et administratives*, II, *La constitution*, Brussel, Picard, 1935, 207; later ook het verslag van de Commissie er mede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling (hierna verkort: Verslag Commissie Soenens), *BS* 6 augustus 1949, 7591.
59. Als er geen politieke gevolgen zijn, is dekking niet nodig. Het gaat in de eerste plaats om dingen die de Koning als privépersoon doet (O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, II, *Les pouvoirs de l'Etat*, Luik, Dessain, 1908, 227-228; verslag Commissie Soenens, *BS* 6 augustus 1949, 7591; P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, II, Brussel, Bruylant, 1952, 577-578). Hetzelfde geldt voor de aanduiding van de medewerkers van het paleis, zoals de kabinetschef (zie bijvoorbeeld *Hand.* Kamer 1999-00, 22 december 1999, 17). Gewoonlijk raadpleegt het staatshoofd bij zijn keuze wel de eerste minister (verslag Commissie Soenens, *BS* 6 augustus 1949, 7598). Er is bijgevolg geen politieke verantwoordelijkheid voor de uitspraken of handelingen van personen die geacht worden de persoonlijke mening van de Koning te kennen, maar die niet bevoegd zijn ze bekend te maken (zie ook RvS 8 juni 1961, nr. 8.649, Leloup, *Arr.RvS* 1961, 523).
60. Over die draagwijdte is lang onenigheid geweest. Leopold I en II probeerden in de begindagen van België vaak te ontsnappen aan de bemoeienis van hun ministers. Naarmate de tijd vorderde en de instellingen evolueerden, bood de Regering steeds meer weerwerk. Vandaag is het duidelijk dat de uitdrukkelijke aanduiding in de Grondwet van de koninklijke bevoegdheden in samenhang moet worden gelezen met de algemene regel van artikel 88 Gw.
61. A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium Belgisch staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2008, 67.
62. Zie ook verslag Commissie Soenens, *BS* 6 augustus 1949, 7592; J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée, o.c.*, 197.

Het is niet langer aanvaardbaar dat de Koning de Regering voor voldongen feiten zou stellen, zoals in het verleden wel eens gebeurde.<sup>63</sup>

Ten slotte is het belangrijk in herinnering te brengen dat de monarchie een *federale instelling* is. Ten gevolge van de diverse staatsvormingen en de overheveling van bevoegdheden naar de gemeenschappen en de gewesten, enerzijds, en de groei van de bevoegdheden van supranationale instellingen, anderzijds, is het aantal materies waarin de Koning moet worden betrokken, aanzienlijk verminderd. Wat de interne aangelegenheden van België betreft, heeft de Koning geen bevoegdheden inzake de uitoefening van de bevoegdheden van de deelstaten. Hij maakt geen deel uit van hun uitvoerende macht en evenmin van de wetgevende vergadering.<sup>64</sup> De enige band met het staatshoofd is de minister-president. Die legt de eed af voor het Parlement van de deelstaat, waarna hij hem herhaalt in de handen van de Koning, die op die manier akte neemt van de aanduiding van de minister-president.<sup>65</sup>

## III. De gebrekkige ministeriële verantwoordelijkheid voor koninklijke handelingen tijdens de crisis

De Koning heeft in de periode 2007-2011 een aantal acties ondernomen die in de praktijk niet of nauwelijks konden worden gedekt door een Regering. We geven hierna eerst een concreet overzicht van voor welke initiatieven ministeriële verantwoordelijkheid nodig was (A), en nadien tonen we aan hoe het systeem in de praktijk onwerkzaam is gebleken (B).

### A. Acties van de Koning die dekking vereisten

Drie categorieën van koninklijke optredens waarvoor een politiek verantwoordelijke noodzakelijk was, springen in het oog. Het gaat om publieke reacties van het staatshoofd op de crisissituatie (1), de ontmoetingen die de Koning had (2), en de initiatieven die Albert nam om de regeringsvorming aan de gang te houden (3).

#### 1. Publieke reacties op de crisis

Uit de algemeenheid van de ministeriële verantwoordelijkheid volgt dat er ook dekking vereist is in gevallen waarin geen formele ondertekening mogelijk is, dus inclusief voor toespraken, brieven, bezoeken enzovoort.<sup>66</sup> Wanneer de Koning een publiek optreden

63. Enkele voorbeelden kunnen dat illustreren. Zo was de inhoud van de 21-juli-toespraak van Leopold II in 1905 de Regering niet bekend, hoewel hij uitspraken deed over de militaire fortificatie van de haven van Antwerpen, wat destijds een heikel punt was (P. ERRERA, *Traité de droit public belge: droit constitutionnel, droit administratif*, Parijs, Giard et Brière, 1918, 204). Bij zijn terugkeer naar België in 1950, op een moment dat de koningskwestie in volle hevigheid woedde, had Leopold III een brief gericht aan het Parlement en de bevolking. De oppositie betwijfelde of de tekst op voorhand was gedekt en verklaarde over artikel 106 dat '[t]oute interprétation honnête et loyale de ce texte signifie que l'assentiment ministériel qui est nécessaire pour le Roi puisse valablement agir doit être au moins concomitant et ne doit pas être postérieur aux actes ou aux attitudes publiques que prend le Roi' (*Hand. Kamer BZ 22 juli 1950*, nr. 8, 13). In een radiotoespraak van 1959 stelde Boudewijn de Congolese onafhankelijkheid in het vooruitzicht. Over hoe het met de kolonie precies verder moest, was toen nog politieke onenigheid. Eerste minister Eyskens nam verantwoordelijkheid op en leek de tekst ook op voorhand te hebben gezien, hoewel daarover discussie was (M. VAN DEN WIJNGAERT, L. BEULLENS en D. BRANTS, *België en zijn koningen: monarchie en macht*, Antwerpen, Houtekiet, 2000, 336).

64. Art. 122 Gw.

65. Art. 60, § 4 BWVI. Dat laatste impliceert dan weer wel dat een federaal minister voor die kennisname verantwoordelijkheid draagt. Een en ander hoeft overigens niet te betekenen dat er een waterdichte scheiding is tussen het staatshoofd en wat er in de gefedereerde entiteiten gebeurt. Praat de Koning in algemene termen over aspecten die tot het deelstatelijk beleid behoren, dan kan dat eventueel worden gedekt door de federale Regering. Dat gebeurde bijvoorbeeld in 1996 toen Albert II tijdens de toespraak voor de gestelde lichamen zijn visie op meertalig kleuteronderwijs had gegeven, wat een gemeenschapsbevoegdheid is (*Hand. Kamer 1995-96*, 8 februari 1996, nr. 36, 1181-1182; zie ook F. DELPEREE, 'Le roi règne et ne gouverne pas', *JT* 1990, (701) 704; P. BOUCQUEY, 'Les messages du roi', *RBDC* 1997, (3) 20).

66. In de begindagen van België, tijdens het koningschap van Leopold I, werd nog aangenomen dat voor dergelijke boodschappen eenvoudigweg geen goedkeuring nodig was. Later werd ook daarvoor ministeriële tussenkomst de regel. Albert I maakte vaak van publieke brieven gebruik om zijn beweegredenen duidelijk te maken, waarbij mag worden aangenomen dat hij daarbij gedekt werd door ministeriële verantwoordelijkheid (F. DELPEREE en B. DUPRET, *Nul ne peut découvrir la Couronne*, Louvain-la-Neuve, Centre d'Etudes Constitutionnelles et Administratives, 1989, 21; J. STENGERS, *L'action du roi en Belgique depuis 1831: pouvoir et influence*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1993, 232-233). Over de inhoud werd niettemin soms een aardige discussie gevoerd tussen de Regering en het Paleis, die niet altijd in het voordeel van de Regering uitviel. Toen hij in 1940 weigerde het ontslag van de Regering-Pierlot te aanvaarden, wenste Leopold zijn motieven in een brief bekend te maken. De eerste minister stelde tekstwijzigingen voor waarop de Koning weigerde in te gaan. De Regering nam dan maar verantwoordelijkheid op voor de tekst zoals die was (R. SENELLE, M. CLEMENT en E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, 37). Hoewel ze zeldzaam zijn geworden, blijft de goedkeuring van de Regering ook gelden voor brieven van de Koning. Albert heeft in 2010 bijvoorbeeld een brief gericht aan de Verenigde Naties betreffende seksueel geweld tegen vrouwen.



maakt, geldt het principe volgens hetwelk de aanwezigheid van een minister in de nabijheid van de Koning aantoonde dat dit regeringslid de verantwoordelijkheid op zich neemt voor hetgeen hij doet en zegt.<sup>67</sup> Aan te nemen valt dus dat de Regering, in de mate dat ze niet deels zelf de pen vasthoudt, de inhoud steunt.<sup>68</sup>

Deze voorwaarde geldt dus voor de toespraken die de Koning houdt, zoals de traditionele kerst- en 21 juli-boodschappen, net als voor de communiqués die het paleis verspreidt en die, zoals hierboven bleek, zeer talrijk waren tijdens de crisis. Zeker in een communautaire context kunnen toespraken een politieke weerslag hebben.<sup>69</sup> De 21-juli-toespraak van 2008, waarin veel aandacht ging naar de verantwoordelijkheden van de deelstaten, leek tot verschillende interpretaties te leiden in de verschillende delen van het land. De toespraak van 2009, waarin Albert de noodzaak voor een staatshervorming onderstreepte, werd dan weer bekritiseerd vanuit unionistische hoek, omdat ze te ver zou gaan in de ontmanteling van de federatie. De toespraak van 2011, waarin de Koning het uitblijven van een akkoord in onverwacht scherpe bewoordingen en met enige zin voor drama veroordeelde, spant de kroon van de afgelopen crisisjaren. Sommige partijen reageerden begripvol, maar N-VA

en Vlaams Belang konden de tekst en de stijl allerminst smaken.

Uiteraard is ministeriële dekking slechts noodzakelijk als een koninklijke boodschap openbaar wordt. De Koning mag intern immers op eigen initiatief informatie inwinnen, zijn gesprekspartners raad geven, of hen desgevallend waarschuwen. Wanneer het staatshoofd aan de Regering opmerkingen bezorgt over een dossier, valt dat in principe onder de discretieplicht van het *colloque singulier*. Dergelijke communicatie eenzijdig publiceren valt niet te rijmen met het functioneren van de instelling.<sup>70</sup> Gelet op de veelheid aan koninklijke initiatieven tijdens de recente crisis wekt het nauwelijks verbazing dat ook op dit terrein alles verre van vlekkeloos is verlopen.<sup>71</sup>

## 2. Ontmoetingen tijdens de crisis

In de lijn van het voorgaande wekt het geen verbazing dat de Regering ook politieke verantwoordelijkheid moet nemen voor audiënties en ontmoetingen van het staatshoofd.<sup>72</sup> Theoretisch gebeurt dat doordat een minister aanwezig is bij de ontvangst of de Koning vergezelt, hoewel het staatshoofd in de dagelijkse praktijk vaak mensen ontvangt en pas nadien de Regering in-

67. Diverse regeringen hebben in het verleden, om begrijpelijke politieke redenen, geprobeerd om hun politieke verantwoordelijkheid te beperken tot het verschaffen van een forum aan de Koning, maar niet voor de inhoud van wat hij zei of deed. In 1904 schreef Leopold II een brief aan de Regering waarin hij pleitte voor een versterking van de militaire capaciteit van het land. Het kabinet wilde geruchten over de brief de kop indrukken en liet hem publiceren. Na interpellaties in het Parlement gaf de Regering aan verantwoordelijkheid voor de publicatie op te nemen, maar zonder het eens te zijn met de inhoud (*Hand. Kamer* 1904-05, 6 december 1904, 211; *Hand. Kamer* 1904-05, 7 december 1904, 226-228). In 1909 hield de Koning in Antwerpen een pleidooi voor investeringen in de nieuwe Belgische kolonie. Op aandringen van het kabinet waren passages die verwezen naar militaire investeringen geschrapt. De toespraak lokte niettemin een debat uit in de Kamer, waarna minister van Binnenlandse Zaken Schollaert de verantwoordelijkheid accepteerde voor het feit dat de Regering de Koning de kans had gegeven zich uit te spreken, maar niet voor wat hij had gezegd (*Hand. Kamer* 1908-09, 6 juli 1909, 1877). In 1990 verwees premier Martens in het Parlement naar de interpretatie van Schollaert om de bekendmaking van Boudewijns weigering om de abortuswet te ondertekenen inhoudelijk niet te hoeven dekken (*Hand. Kamer* 1989-90, 19 april 1990, nr. 42, 2019). Wanneer de Regering een inschatting maakt van de risico's van een tussenkomst, in welke vorm ook, dan is het niettemin onmogelijk – en *onwenselijk* – om geen rekening te houden met wat de Koning precies zal zeggen of doen (zie ook verslag Commissie Soenens, *BS* 6 augustus 1949, 7593).
68. De feitelijke controle door de Regering op de voornemens van het staatshoofd varieerde in het verleden van geval tot geval. In een toespraak van 1887 wilde Leopold II pleiten voor de invoering van de persoonlijke dienstplicht. Die plannen kenden nogal wat tegenstand. De Regering vlooidde de voorgestelde tekst regel voor regel uit. De Koning schrapte met tegenzin elke verwijzing naar de dienstplicht. Later besloot kabinetsleider Beernaert om een geplande toespraak van de Koning eenvoudigweg te annuleren omdat hij vreesde dat ze de Regering zou compromitteren (J. STENGERS, *L'action du roi en Belgique depuis 1831: pouvoir et influence*, o.c., 221-225). Over de inhoud werd niettemin soms een aardige discussie gevoerd tussen de Regering en het Paleis, die niet altijd in het voordeel van de Regering uitviel. Toen hij in 1940 weigerde het ontslag van de Regering-Pierlot te aanvaarden, wenste Leopold zijn motieven in een brief bekend te maken. De eerste minister stelde tekstwijzigingen voor waarop de Koning weigerde in te gaan. De Regering nam dan maar verantwoordelijkheid op voor de tekst zoals die was (R. SENELLE, M. CLEMENT en E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, 37). Soms ging de controle minder ver. Boudewijn sprak in 1961 in Parijs over het belang van de waarden van het christendom en zette zich af tegen religieus relativisme. Het maakte veel protest los bij de oppositie. Minister van Buitenlandse Zaken Spaak verklaarde over de tekst: 'Je l'ai lu, et j'ai demandé au Roi, en discutant avec lui, le changement d'un ou de deux mots qui étaient des mots politiques. J'avoue que le reste ne m'avait pas choqué, comme il me semble avoir choqué d'autres. Par conséquent, je le répète, s'il y a un coupable, c'est moi' (*Hand. Kamer* BZ 14 juni 1961, nr. 19, 12). De verantwoordelijkheid strekt zich trouwens uit tot de 'literaire kwaliteit' van de boodschap. Zie *Vr. en Antw. Senaat* 1987-88, 3 november 1987, 291 (*Vr. nr. 1* G. VAN IN).
69. In de kerstboodschap van december 1971, vlak na de eerste staatshervorming, moedigde Boudewijn de diverse autoriteiten aan om 'het spel eerlijk te spelen' en om zich aan te passen 'zonder vergeefse nostalgie naar het gezicht dat België vroeger bood.' In zijn 21-juli-toespraak van 1990 vermeldde hij dan weer dat 'in het kader van de pacificatie tussen de gemeenschappen alle maatregelen die tot verzoening tussen de burgers bijdragen worden onderzocht.' Dat laatste was een uitspraak met politieke implicaties, vermits ze gedaan werd op een moment dat het debat over amnestie voor oorlogscollaborateurs opnieuw de kop opstak. Eerste minister Martens nam de verantwoordelijkheid op. De zin kwam ook voor in het regeerakkoord (*Hand. Kamer* 1990-91, 11 oktober 1990, nr. 2, 80-90; *Hand. Kamer* 1993-94, 10 februari 1994, nr. 25, 935-952).
70. Incidenten naar aanleiding van de bekendmaking van opinies van de Koning deden zich al vroeg voor. Ophef ontstond in 1849 over een brief die Leopold I stuurde naar de liberale minister van Justitie en waarin hij zijn afkeuring uitsprak over enkele van diens standpunten (P. ERRERA, *Traité de droit public belge: droit constitutionnel, droit administratif*, o.c., 203). Een ander probleem dook op in 1865, toen de Koning – opnieuw onder een antiklerikale Regering – per brief aan de aartsbisschop van Mechelen liet weten met hoeveel tegenzin hij een nieuwe regeling voor onderwijsfinanciering had bekrachtigd (F. DELPERÉE en B. DUPRET, *Nul ne peut découvrir la Couronne*, o.c., 18-19). Lekken bestonden echter ook in een meer recent verleden: toen in 1990 een brief naar buiten kwam waarin Boudewijn de Regering-Martens verzocht 'haar plicht te doen' tegenover het onder druk staande regime in Rwanda (wat sommigen lazen als een aansporing om militair in te grijpen), zorgde dat voor politieke heibel (*Hand. Kamer* 1990-91, 29 oktober 1990, nr. 6, 210-241).
71. In februari 2008 kwam informatie uit de gesprekken met de Koning ten tijde van de mislukte oranje-blauwe regeringsvorming uitvoerig terecht in de reeks 'De zestien is voor u' van de krant *De Standaard*. Naar verluid waren politici van diverse partijen uit de biecht geklapt. Later, toen de Regering-Leterme II in april 2010 net was gevallen, sprak Open VLD-voorzitter De Croo openlijk over zijn onderhoud met de Koning in het VRT-duidingsprogramma *Phara*. Het meest opzienbarende probleem deed zich voor toen in mei 2011 het boek *Koning zonder land* van journalisten van de kranten *De Morgen* en *La Libre Belgique* verscheen, waarin melding werd gemaakt van de inhoud van de audiënties van partijvoorzitters in de nasleep van de verkiezingen van 2010. Het Paleis verspreidde zelf een communiqué, waarin het niet alleen betreurde dat de discretieplicht door bepaalde politici niet werd in acht genomen, maar ook dat de informatie in het boek 'manifeste onjuistheden' bevatte (communiqué van het Paleis van 5 mei 2011).
72. Over de noodzaak tot het dekken van bijvoorbeeld de ontvangst van leden van de parlementaire oppositie is al lang eensgezindheid, net als voor wat ontmoetingen met buitenlandse gezagsdragers betreft (in die zin al E. PICARD en N. D'HOFFSCHMIDT, *Pandectes belges: inventaire général du droit belge à la fin du XIXe siècle*, XCIII, Brussel, Larcier, 1908, 114).

formeert. Koninklijke audiënties hebben in het verleden soms aanleiding gegeven tot controverse, net als zijn aanwezigheid bij bepaalde manifestaties of reizen naar het buitenland.<sup>73</sup> De Regering moet ook eventuele onthoudingen van de Koning dekken wanneer die politieke gevolgen kunnen hebben, zoals het afwezig blijven bij een evenement.<sup>74</sup>

In de periode 2007-2011 heeft de Koning bijzonder veel mensen over de vloer gehad om een uitweg te vinden uit het institutionele moeras. Zoals blijkt uit het overzicht dat we eerder gaven, riep Albert niet alleen een onofficiële versie van de Kroonraad bijeen, hij zag ook – voor het eerst in het kader van een federale regeringsvorming – de minister-presidenten van de deelstaten, tweemaal vertegenwoordigers van de sociale partners, tweemaal de uittreedende regering-stop, zes keer de voorzitters van Kamer en Senaat, en niet minder dan zestien keer de partijvoorzitters, soms enkel van de regeringspartijen, soms enkel van de onderhandelende partijen, maar soms ook van alle partijen met verkozenen in het federaal Parlement. Daarbij komen nog de ontelbare ontmoetingen met de informateurs, formateurs, premiers en bemiddelaars die de onderhandelingen poogden vlot te trekken.<sup>75</sup> Voor al deze ontmoetingen droeg de (op dat ogenblik al dan niet ontslagnemende) eerste minister in principe de verantwoordelijkheid. Sommige keuzes, bijvoorbeeld het een tijdlang niet uitnodigen van de liberale familie na de regeringsval in 2010, ontlokten openlijke kritiek<sup>76</sup>, net zoals het overigens niet onopgemerkt voorbij was gegaan dat geen enkele van de

tien ministers van Staat die de Koning ontving, een vrouw was.

### 3. Beslissingen om uit de crisis te raken

De Grondwet bepaalt dat de Koning de ministers benoemt, maar regelt niet hoe hij – of iemand anders – te werk dient te gaan tijdens een kabinetsformatie.<sup>77</sup> In de praktijk benoemt de Koning meestal een informateur en vervolgens een formateur, die respectievelijk het terrein verkennen en de onderhandelingen ten gronde voeren. Hij kan bij zijn keuze onder normale omstandigheden alleen maar de politieke realiteit volgen.<sup>78</sup> Het zullen dus de winnaars van de verkiezingen zijn die daartoe aangezocht worden, hoewel daarvoor geen regels bestaan. Er is dus enige ruimte voor de eigen inschatting van het staatshoofd. Na een normale formatie tekent de aftredende eerste minister het benoemingsbesluit van zijn opvolger. De nieuwe premier tekent vervolgens de aanvaarding van het ontslag van de gewezen ministers en de benoeming van zijn nieuwe collega's.<sup>79</sup> Blijft een eerste minister op post na de regeringsonderhandelingen, dan weigert de Koning officieel het na de verkiezingen aangeboden ontslag. Die weigering wordt dan mee ondertekend door een vicepremier.<sup>80</sup>

Het *aanduiden* van informateurs, formateurs en andere onderhandelaars is de kern geweest van het koninklijk optreden tijdens de institutionele crisis. De Koning is daarnaast ook een aantal keer geconfronteerd met het *ontslag* van de Regering enerzijds, of van de door hem aangestelde onderhandelaars ander-

73. Die controverses waren soms communautair van aard. In 1979 ontmoette Boudewijn aan de afrit van de autosnelweg nabij Verviers de omstreden politicus José Happart, destijds leider van de 'action fouronnaise', wat sommige politici in het verkeerde keelgat schoot. Eerste minister Martens bevestigde dat de Koning had gehandeld onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken (*Hand. Kamer BZ 1979*, 23 mei 1979, nr. 20, 432; *Hand. Kamer BZ 1979*, 30 mei 1979, nr. 24, 542-551). In 1993 wilde de Koning Vlaams minister-president Van den Brande zien nadat die had gepleit voor een confederale staat. Eerste minister Dehaene nam de verantwoordelijkheid op voor de ontmoeting (*Hand. Kamer 1992-93*, 18 januari 1993, nr. 22, 739-746). In 1994 zorgde het verschijnen van Albert II op de guldensporenmarathon te Brugge voor parlementaire vragen (*Hand. Kamer 1993-94*, 14 juli 1994, nr. 53, 2142-2152).

74. Verslag Commissie Soenens, *BS 6 augustus 1949*, 7591. De beslissing van Boudewijn in 1952 om niet naar de begrafenis van Koning George VI te gaan, ingegeven door de moeilijke relatie die Leopold met Groot-Brittannië had, zorgde voor binnen- en buitenlandse kritiek en was eigenlijk niet gedekt door de Regering. De oppositie redeneerde: 'Ou bien le gouvernement a manqué gravement à son devoir en donnant au Roi de mauvais conseils; ou bien, ce qui serait plus grave encore, le gouvernement a donné au Roi de bons conseils, mais, n'ayant pas réussi à le persuader, il couvre une opinion qu'il ne partage pas' (*Hand. Senaat 1951-52*, 13 februari 1952, nr. 23, 454). Ook zeer recent zijn er controverses geweest. Diende de Koning in te gaan op de uitnodiging vanwege de Congolese Regering om aanwezig te zijn bij de viering van het vijftigjarige jubileum van de onafhankelijkheid in 2010? Gelet op de bedrukte diplomatieke relaties tussen België en Congo de jaren voordien en de situatie in het land zelf was dat een politiek zeer geladen beslissing. Aangezien de Koning onmogelijk zonder dekking had kunnen afreizen, was hij aangewezen op de beslissing van de Regering hem te vergezellen. In 2011 nodigde Burundi de Koning met hetzelfde doel uit, maar het kabinet liet het dossier deze keer liggen omdat ze het liever door een Regering met volheid van bevoegdheid liet behandelen.

75. Ter vergelijking: na de stembusgang van 18 mei 2003 volstond één consultatieronde van partijvoorzitters en sociale partners en de verslagen van één informateur en één formateur, over een periode van nauwelijks acht weken, om de Regering-Verhofstadt II in het zadel te helpen.

76. Het negeren van de liberalen doet denken aan de vorming van de eerste Regering-Martens in 1979, toen Boudewijn de partijen die aan de onderhandelingen deelnamen in collectieve audiëntie ontving om een doorbraak te realiseren. Dat leidde in de (niet-uitgenodigde) liberale hoek tot zwaar protest (zie M. VAN DEN WIJNGAERT, L. BEULLENS en D. BRANTS, *België en zijn koningen: monarchie en macht*, o.c., 222-223).

77. In de begindagen van België, toen de politieke partijen nog niet bestonden, was het aanduiden van ministers een persoonlijke kwestie. Een eerste kentering kwam er in 1847, toen Leopold I door de verkiezingsuitslag gedwongen werd om een homogene liberale Regering te vormen. Het politieke systeem is sindsdien verder geëvolueerd, eerst naar partijregeringen, en sedert de Eerste Wereldoorlog quasi onafgebroken naar coalitieregeringen. Leopold III had echter geen hoge pet op van de bemoeienissen van politieke partijen. Ook de commissie Soenens drukte zich vlak na de Tweede Wereldoorlog nog voorzichtig uit en stelde over de politieke partijen dat 'in een zo kiese aangelegenheid als deze der benoeming en der afzetting der Ministers, (...) hun invloed zich met mate [zal] moeten laten gelden' (verslag Commissie Soenens, *BS 6 augustus 1949*, 7594). In de naoorlogse periode is het persoonlijk aandeel van het staatshoofd gestaag afgenomen. Vandaag zijn het de partijhoofdkwartieren die bepalen wie minister wordt.

78. Zie ook J. VELAERS, 'Het Koningschap in België in de eenentwintigste eeuw' in Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland (ed.), *Preadviezen 2011*, Den Haag, Boom, 2011, (11) 32-37.

79. J. MERTENS, 'De grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het ontslag en de benoeming van ministers', *RW 1946*, 179; P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, II, o.c., 610-611; A. MAST, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, o.c., 267. In het verleden is gesuggereerd dat de eerste minister die verantwoordelijkheid zou mogen afwijzen als hij daartoe gewichtige redenen heeft, bijvoorbeeld als hij ervan overtuigd is dat zijn opvolger nooit het vertrouwen van de Kamers zal genieten. De formateur toestaan de eigen benoemingsakte te ondertekenen was in de rechtsleer ook voorgesteld voor gevallen van overmacht of misbruik door de uittreedende premier (G. DOR en A. BRAAS, *Les Nouvelles: corpus juris Belgici. Lois politiques et administratives*, II, *La constitution*, o.c., 228; verslag Commissie Soenens, *BS 6 augustus 1949*, 7593; B. WALEFFE, *Le Roi nomme et révoque ses ministres*, Brussel, Bruylant, 1971, 71-72).

80. Zie bijvoorbeeld KB van 23 juni 1995, *BS 24 juni 1995* (weigering ontslag Regering-Dehaene); KB van 12 juli 2003, *BS 14 juli 2003* (weigering ontslag Regering-Verhofstadt I); KB van 21 december 2007, *BS 21 december 2007* (weigering ontslag Regering-Verhofstadt II). Formeel heeft de Koning het ontslag van die Regeringen dus nooit aanvaard, hoewel dat officieus wel gebeurde na de verkiezingen.

zijds.<sup>81</sup> Ondanks zijn zeer sterk ingeperkte manoeuvreerruimte, is het staatshoofd ook op dit punt niet geheel onderworpen aan de inschatting van de betrokkenen. Hij zal een ontslag in beraad kunnen houden of zelfs weigeren.<sup>82</sup>

Op de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor wat er tijdens de formatie zelf gebeurt, biedt het Belgisch staatsrecht weinig overtuigende antwoorden. Tijdens een formatieperiode wordt de Koning per definitie geconfronteerd met een ontslagnemende Regering. Gewoonlijk zorgt dat voor weinig problemen en leidt men later uit de ondertekening door de ontslagnemende premier van de benoeming van zijn opvolger af dat alle koninklijke initiatieven tijdens de formatieperiode gedekt zijn.<sup>83</sup> Die oplossing is echter een theoretisch zwaktebod<sup>84</sup>, omdat die dekking eigenlijk een fictie is: gesteld dat bij een coalitiewissel de formateur faalt in zijn opdracht, dan valt immers moeilijk in te zien hoe de aftredende premier verantwoordelijk kan zijn voor de minder geslaagde beslissingen van Koning. Het is immers niet eens zeker of hij zelfs wel bij de formatie betrokken was.<sup>85</sup> Een politieke sanctie is er in elk geval niet.

Een andere mogelijke conclusie is, in het beste geval, dat de veelheid van politieke contacten die de Koning tijdens de formatieperiode heeft, zorgt voor een soort collectieve verantwoordelijkheid van de gehele politieke gemeenschap<sup>86</sup>, hoewel anderen evengoed toegeven dat eigenlijk niemand voor de formatie politiek verantwoordelijk kan worden gehouden. Sommigen dichten de Koning in België dus een relatief grote rol toe bij de regeringsvorming, enerzijds omwille van ons stelsel van coalitieregeringen, anderzijds omwille van de politieke breuklijnen tussen de deelstaten.<sup>87</sup> Het is alleszins juist dat de rol van de Koning groter is in politiek onstabiele tijden, al was het maar omdat hij ook vaker zal worden gevraagd onderhandelaars aan

te stellen, hen ontslag te verlenen, of het in beraad te houden of te weigeren. In de periode 2007-2011 heeft Albert formeel drie informateurs, vijf formateurs en vijf Regeringen aangesteld, van wie hij bij negen gelegenheden het ontslag in beraad heeft gehouden of geweigerd. In totaal heeft de Koning bovendien niet minder dan vijftien keer een of meer onderhandelaars (onder diverse aanduidingen: bemiddelaar, verkenner, begeleider, opdrachthouder, verduidelijker, preformateur) het veld ingestuurd.

## B. Onwerkzaamheid van de ministeriële verantwoordelijkheid

Het systeem van koninklijke onverantwoordelijkheid heeft de druk van de crisis 2007-2011 in de feiten niet kunnen weerstaan. Enerzijds is het gecompromitteerd door de langdurige periode van lopende zaken en politieke onenigheid, waardoor van enige ernstige verantwoordelijkheid aan de zijde van de Regering weinig sprake kon zijn (1). Anderzijds werd de periode gekenmerkt door (een schijn van) instrumentalisering van de Koning, hetgeen een omkering van de grondwettelijke principes impliceert (2).

### 1. Het fenomeen van de langdurig lopende zaken

In de periode van de verkiezingen van 2007 tot de eedaflegging van Di Rupo in 2011 was er een volwaardige Regering, controleerbaar door het Parlement, van 22 december 2007 tot 14 juli 2008 (Verhofstadt III en Leterme I) en van 30 december 2008 tot 26 april 2010 (Van Rompuy en Leterme II). Rekenen we daar de enigszins bevreemdende periode van 15 juli tot 19 december 2008 bij, waarin de Regering-Leterme I aan het roer bleef nadat de Koning zijn ontslag had geweigerd, dan valt op dat het aandeel lopende zaken, althans tot aan de val van Leterme II, eigenlijk beperkt bleef tot een zevental maanden. Na de val van Leterme II was

81. Net als de benoeming werd ook het ontslag van ministers of de voltallige Regering door een deel van de politiek en de rechtsleer tot in de 20ste eeuw beschouwd als een koninklijk prerogatief, waarvoor enkel formeel een handtekening nodig was. Leopold I en zijn opvolger hebben zich meermaals het recht voorbehouden om te beslissen over het aanbliven van een minister (M. VAN DEN WIJNGAERT, L. BULLENS en D. BRANTS, *België en zijn koningen: monarchie en macht*, o.c., 182-183). In 1871 weigerde de Regering-d'Anethan bijvoorbeeld naar aanleiding van een financieel schandaal op te stappen, waarop Leopold II zelf om het ontslag van het kabinet vroeg. D'Anethan verklaarde in de Senaat: 'Cet article ne serait pas une vérité si le contre-seing ministériel n'était pas en cette matière une simple formalité, formalité nécessaire sans doute, mais qui n'a d'autre objet que de satisfaire au vœu de l'art. 64 de la Constitution' (*Hand. Senaat 1871-72*, 18 december 1871, 15-18). Gelet op het klimaat op straat wilde de Regering voor dat ontslag geen verantwoordelijkheid opnemen. De opvolgers van d'Anethan, de Theux en Malou, namen op hun beurt enkel verantwoordelijkheid op voor hun eigen benoeming, hoewel de Theux toch de ontslagbesluiten had ondertekend. Op die manier trachtte iedereen de verantwoordelijkheid voor het ontslag te ontlopen. In 1884 gebruikte Leopold II het gegeven dat de liberalen, die in de steden traditioneel sterker stonden, bij de gemeenteraadsverkiezingen winst had geboekt om dezelfde Regering-Malou, die zijn defensiepolitiek niet steunde, te ontslaan. Beernaert, die al minister was, ondertekende het ontslagbesluit en werd aansluitend formateur. Albert I slaagde er in 1911 en 1932 op zijn beurt in de druk op de Regering-Schollaert en de Regering-Renkin hoog genoeg op te voeren dat ze zelf ontslag namen. Onder Leopold III kalfde die macht verder af. Tijdens een radiotoespraak in 1939 liet hij bijvoorbeeld weten dat het ontslag van de Regering een beslissing was van het staatshoofd. Een jaar later dwong de socialistische partij na een congres twee van haar ministers tot ontslag, waardoor de Koning toch buitenspel werd gezet (J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo, 1994, 81-82; R. SENELLE, M. CLEMENT en E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, o.c., 34-37). In de naoorlogse periode is het ontslag van de Regering duidelijk een zaak geworden van de eerste minister en de Regering, en in het verlengde daarvan van de politieke partijen.
82. In eerste instantie lijkt de weigering van het ontslag van de Regering een daad waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid niet kan gelden. Koning en Regering zitten dan immers op een verschillende golfengte. In dit geval verdient het de voorkeur beide actoren functioneel niet van elkaar te scheiden. Wijst de Koning een regeringsontslag af, dan valt dat onder de verantwoordelijkheid van de eerste minister (zie bijvoorbeeld *Hand. Kamer 1965-66*, 8 februari 1966, nr. 22, 3). Het publiek motiveren van het in beraad houden of het weigeren van een ontslag is eveneens aan ministeriële verantwoordelijkheid onderworpen (zie J. STENGERS, *L'action du roi en Belgique depuis 1831: pouvoir et influence*, o.c., 77-78; B. WALEFFE, *Le Roi nomme et révoque ses ministres*, o.c., 139-140).
83. Zie bijvoorbeeld *Hand. Kamer 1989-90*, 12 oktober 1989, nr. 2, 30.
84. Zie ook J. VELAERS, 'Het Koningschap in België in de eenentwintigste eeuw' in Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland (ed.), *Preadviezen 2011*, o.c., (11) 37-43.
85. Zie B. WALEFFE, *Le Roi nomme et révoque ses ministres*, o.c., 149-150.
86. F. DELPEREE, 'Le roi règne et ne gouverne pas', *l.c.*, (701) 703.
87. Zie bijvoorbeeld H. VAN HIMPE, 'De jongste Belgische regeringscrisis in staatsrechtelijk opzicht', *TBP* 1968, 83-84; K. RIMANQUE en M. WOUTERS, 'Het optreden van de Koning in België, in het bijzonder tijdens regeringscrisisen' in *Parlementaire monarchie. Het koningschap in het parlementair stelsel*, *Res Publica* 1991, (105) 120-123; A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium Belgisch staatsrecht*, 1, o.c., 68.

het hek echter van de dam en bleef de Regering in lopende zaken gedurende meer dan anderhalf jaar. Alles bij elkaar was er slechts in iets meer dan de helft van de 54 maanden durende crisis een formeel volwaardige Regering.

Dat wil meteen zeggen dat een aantal activiteiten van de Koning slechts gedekt konden worden door een vleugellamme Regering, een Regering die niet ter verantwoording kon worden geroepen in het Parlement. De positie van een ontslagnemende premier kan immers niet in alle ernst ter discussie worden gesteld. In sommige dossiers bleef de Koning gewoon inactief.<sup>88</sup> Andere beslissingen konden daarentegen niet ontlopen worden, waardoor een aantal controversiële acties genomen werden zonder onder de verantwoordelijkheid van een Regering te vallen die daarvoor politieke sancties riskeerde. Het gaat dan bijvoorbeeld om de reis naar Congo (waarover de principiële beslissing was genomen voor de val van de Regering, maar het bezoek pas nadien plaatsvond), maar ook, in het kader van de regeringsvorming, het systematisch niet-uitnodigen van de liberalen na de verkiezingen van 2010, de harde 21 julitoespraak van 2011 en vooral de ontelbare initiatieven die de Koning moest nemen om de ontwarring van de institutionele knoop en de vorming van een Regering mogelijk te maken. Het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid is dus een volgende toevoeging in het rijtje van problemen die een instabiel regeringsklimaat met zich meebrengt.

Het is met andere woorden de duur en de intensiteit van de afgelopen crisis die de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid bij regeringsvormingen, in al zijn onvolkomenheid, prominent voor het voetlicht heeft geplaatst. Bij de formaties van 1995, 1999 en 2003 hoefden er, gelet op de verkiezingsuitslagen en de analyses van de partijen, weinig controversiële acties ondernomen te worden om een Regering aan de slag te krijgen. In periodes zoals we ze net achter de rug hebben, komt de huidige regeling er eigenlijk op neer dat niemand verantwoordelijkheid draagt, hetgeen pijnlijk geïllustreerd werd toen er bij diverse gelegenheden geen enkele overeenstemming was over wat de Koning diende te doen en partijen, inclusief

regeringspartijen, zich openlijk distantiëerden van wat het staatshoofd ondernam.

## 2. Het risico op instrumentalisering van het staatshoofd

Stellen dat de Koning niet gedekt kon worden, is echter niet hetzelfde als stellen dat het staatshoofd eigen-gereid heeft beslist. Er bestaat zelfs weinig twijfel over dat een aantal pistes niet zijn idee waren, maar ingegeven waren door politieke protagonisten. Het feit dat niemand daarvoor kon instaan is één probleem; als het staatshoofd echter werd ingezet als boodschapper voor hetzij de Regering, hetzij de onderhandelende partijen, dan toont dat bovendien een problematische omkering aan van de rol van Koning en politiek.

Wat de Regering betreft, is het duidelijk dat waar de ministers vroeger in eerste instantie de raadgevers van de Koning waren, vandaag het omgekeerde dichter aansluit bij de waarheid. De Regering neemt de beslissingen en het optreden van het staatshoofd is slechts een noodzakelijke stap in het proces om een regeringsbeslissing uit te voeren.<sup>89</sup> Uiteraard is dat een normale democratische evolutie. Gelet op de gebeurtenissen is de vraag echter wie eigenlijk nog wie dekt. Het is immers, ook in een scenario waarbij de echte beslissingen genomen worden door de Regering, nooit de bedoeling geweest dat de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid tot gevolg zou hebben dat de Koning *de ministers* dekte. Het idee was om de macht van het staatshoofd te beteugelen door het aanstellen van verantwoordelijke ministers, maar geenszins om de Koning een instrument te maken in de handen van zijn Regering. De Regering kan de Koning dus in principe geen maatregelen laten bevestigen om haar politieke agenda vooruit te helpen.<sup>90</sup> Tijdens de afgelopen crisis vroeg de Koning de Regering echter herhaaldelijk om het sociaaleconomisch welzijn van de Belgen te vrijwaren en later zelfs om de volledige begroting – toch het beleidsinstrument bij uitstek – voor 2011 voor te bereiden. Het valt moeilijk voor te stellen hoe die vraag niet gesteld werd op initiatief van de Regering zelf, die de druk van Europa en de markten met de dag voelde groeien.

88. De Koning voorziet in een periode van lopende zaken niet meer alle teksten die hem worden voorgelegd effectief van zijn handtekening, waarbij hij logischerwijs niet kan worden verondersteld werkelijk gedekt te zijn (J. VELAERS, 'Het Koningschap in België in de eenentwintigste eeuw' in Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland (ed.), *Preadviezen 2011, o.c.*, (11) 65-68). De Koning reikte in 2010 en 2011 ook geen adellijke titels uit, wat een in art. 113 Gw. aan hem voorbehouden taak is. Een adellijke titel verlenen is onderworpen aan ministeriële goedkeuring. Het gaat traditioneel om een terrein waar de Regering weliswaar suggesties doet, maar waar het hof een al bij al grote inbreng heeft. In principe kan worden geargumenteed dat een Regering in lopende zaken dergelijke beslissingen niet kan nemen – *a fortiori* in de onmogelijkheid verkeert een Koning te denken die ter zake enigszins discretionair te werk kan gaan. Bovendien is wellicht ook een opportuniteitsafweging gemaakt. In de media werd gesuggereerd dat het Paleis op die manier zijn onvrede met het uitblijven van een oplossing wenste te tonen. Zowel in 2010 als in 2011 lag de verantwoordelijkheid daarvoor in principe bij de ontslagnemende Regering-Leterme II.

89. Leopold III was de laatste Koning die streed voor het recht om zelf beslissingen te nemen, een gevecht waar na de Tweede Wereldoorlog definitief een einde aan kwam. Al in de jaren '30 ergerde hij zich aan zijn dalende invloed. Besluiten van de ministerraad werden zonder zijn instemming meteen na afloop vrijgegeven. Begin 1939 speelde zich het incident-Martens af. De beslissing om een voormalig activist in een wetenschappelijk orgaan te benoemen, was al in de krant verschenen nog voor ze ter ondertekening aan de Koning was aangeboden. Leopold gaf de Regering-Spaak in niet mis te verstane bewoordingen zijn mening te kennen: '[Artikel 106 Gw.] a pour but de ne jamais découvrir la personne du Roi. Or, de plus en plus, on s'engage dans des attitudes qui vont nettement à l'encontre de ce principe. C'est ainsi que fréquemment on me présente des arrêtés dont la teneur est exposée au public avant même qu'ils ne me soient soumis, ou encore que des Cabinets ministériels avertissent des tiers que des arrêtés royaux sont envoyés à ma signature. (...) De telles pratiques ne permettent pas au Chef de l'Etat de remplir son rôle constitutionnel; il n'est plus couvert par ses ministres, c'est lui au contraire qui les couvre' (geciteerd in M. VAN DEN WIJNGAERT, L. BEULLENS en D. BRANTS, *België en zijn koningen: monarchie en macht, o.c.*, 201).

90. Verslag Commissie Soenens, BS 6 augustus 1949, 7593.

Toegegeven, die kritiek is niet nieuw. Ook vóór de crisis was er soms aanleiding om te denken dat de Regering de Koning gebruikte om een boodschap van het kabinet te verspreiden, zij het dat haar ontslagnemende statuut in dit geval de zaak extra problematiseerde. Die instrumentalisering gaat echter nog een stap verder wanneer niet de Regering, maar ook *onderhandelaars* de Koning gebruiken als zendmast voor ideeën. De openlijkheid waarmee het staatshoofd tijdens de crisis het doorgeefluik was van suggesties die afkomstig waren van partijkopstukken gaat veel verder dan het incidentele verwijt van een oppositie aan het adres van een eerste minister dat hij de Koning gebruikt om regeringsmededelingen te verspreiden. Hoewel formeel gesproken alleen het ene een omkering van de verplichte dekking is, is het duidelijk dat ook het andere het staatshoofd in een weinig duurzame positie plaatst.

Het probleem tijdens de afgelopen crisisjaren was dus niet alleen dat de Koning onder beperkte dekking opereerde, maar ook dat politici buiten de Regering om de Koning meer dan eens gebruikten om bepaalde initiatieven op poten te zetten, om rustpauzes te verkrijgen, of om de druk op te voeren. Gelet op zijn grondwettelijke rol moest de Koning immers op het speelveld blijven. Het staatshoofd is onverantwoordelijk, maar betrokkenen en media begonnen hem ofwel toch verantwoordelijk te houden voor gemaakte keuzes, ofwel hem te zien als uitvoerder van partijpolitieke agenda's, los van regeerakkoord of meerderheid. De lijst met potentiële incidenten is lang. Partijen communiceerden zonder veel schroom over wat ze van de merites van een koninklijk initiatief vonden. Na de verkiezingen van 2007 suggereerde SP.A bij herhaling dat de Koning partijdige initiatieven nam om een oranje-blauwe coalitie op poten te zetten. Anderen meenden dat hij persoonlijk streefde naar een federale kieskring en een breuk in het kartel CD&V/N-VA. Vanuit christendemocratische hoek kreeg hij stevige kritiek op de creatie van de Regering-Verhofstadt III. De aanstelling van het bemiddelaarstrio in de zomer van 2008 vonden sommige partijen een schaamteloze manier voor de Koning om de falende formateur af te dekken. De liberalen zagen er de hand van de socialisten in dat het staatshoofd hen niet meer op gesprek vroeg na de stembusslag van 2010. De lange consultatierondes van partijvoorzitters werden aanvankelijk ook op verwondering – en bij de niet-onderhandelende partijen ongenoegen – onthaald. Dat Letermé of Di Rupo als formateur hun ontslag aan de Koning aanboden wegens het mislukken van de gesprekken is meer dan eens geherinterpreteerd als een schijnmaneuver met medewerking van het staatshoofd. De aanstelling van Vande Lanotte als bemiddelaar schoot N-VA, die zich gepasseerd voelde, dan weer in het verkeerde keelgat. Zoals

naderhand in de media bleek, was de partij in het algemeen van oordeel dat ze van het Paleis niet de armslag kregen die ze op basis van de verkiezingsuitslag verdienden, wat door de andere partijen prompt werd tegengesproken.

Dat politici in het aanduiden van onderhandelaars, het consulteren van betrokkenen, of het in beraad houden van een ontslag de hand menen te zien van politieke tegenstanders, is wellicht een deel van het mediaspel. Of zulke aantijgingen van partijdigheid kloppen, valt quasi onmogelijk te achterhalen. In situaties waarin het voor niemand van de betrokkenen duidelijk is wat er moet gebeuren, is de indruk alleen al dat de Koning gebruikt wordt door partijkopstukken – zelfs als die daar iets constructiefs mee op het oog hebben – echter problematisch. De waarheid is dus niet eens zo relevant voor het systeem: wat telt, is dat de handelingen van de Koning het voorwerp van een polemiek werden.

## IV. Mogelijke hervormingen van de koninklijke rol bij de regeringsvorming

Een aantal andere Europese monarchieën hebben vandaag nog steeds artikelen in hun Grondwet die – althans op papier – enige tot aanzienlijke macht aan het staatshoofd geven, in combinatie met ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is het geval voor Spanje, Denemarken, Noorwegen, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.<sup>91</sup> Discussies over hervormingen zijn ook daar niet uitzonderlijk, zeker niet wanneer zich een concrete aanleiding voordoet. Dat was enkele jaren geleden bijvoorbeeld het geval in Luxemburg, waar de Groothertog had aangekondigd dat hij een aankomende wettelijke euthanasieregeling niet zou bekrachtigen. De situatie, die hard deed denken aan het abortusincident waarmee België in 1990 werd geconfronteerd, resulteerde – anders dan in ons land – eind 2008 in de afschaffing van de bekrachtigingsbevoegdheid van het staatshoofd.<sup>92</sup>

Met het ouder worden van het huidige staatshoofd kent de roep om het stelsel te hervormen een groeiende politieke steun. Zodra de principiële beslissing genomen is om de Koning buiten de regeringsvorming houden, zijn diverse modellen denkbaar. We kunnen de onderhandelingen volledig vrijlaten, zoals eigenlijk nu al op Vlaams niveau gebeurt (A). Willen we zo'n ruime vrijheid liever niet, dan kunnen we de regie in handen geven van de Kamer, zoals in Nederland recent gebeurde (B). Een ander buitenlands model, waarbij de protagonisten verder worden geïndividualiseerd, is het Zweedse, waar de Koning al sinds 1974

91. Zie bijvoorbeeld art. 56, derde lid van de Spaanse Grondwet, art. 13 van de Deense Grondwet, art. 5 van de Noorse Grondwet, en de art. 4, 45 en 78 van de Luxemburgse Grondwet. In het Verenigd Koninkrijk is het principe gebaseerd op *constitutional convention*.

92. Zie L. FRIEDEN, 'Luxembourg: Parliament abolishes royal confirmation of laws', *Int. J. Const. L.* 2009, 539-543.

een zuiver ceremoniële rol vervult en dus ook geen enkel aandeel heeft in de kabinetsformatie. Daar is dat een zaak voor de parlementsvoorzitter (C). We zouden ten slotte ook uit die modellen kunnen putten om een eigen, Belgische variant te bedenken (D).

## A. Het Vlaamse model: de partijen zijn vrij

De eerste piste is meteen de eenvoudigste: waarom laten we de regeringsvorming niet over aan de wijsheid van de partijen, zoals dat overigens vandaag al gebeurt op het niveau van de Vlaamse Regering en op gemeentelijk niveau? In Vlaanderen wordt het initiatiefrecht in de praktijk overgelaten aan de grootste partij, op lokaal vlak is dat niet noodzakelijk zo. In elk geval zou de Kamer pas in beeld komen op het moment dat een kandidaat-premier weet dat hij het vertrouwen zal krijgen.

Het is duidelijk dat van alle coalitievormingen in ons land de federale stevast het meest complex is en het meest kans op mislukken kent. De vraag is of de partijen er achter de schermen in zouden slagen een evenwaardig proces te reproduceren als vandaag via de Koning plaatsvindt, en zonder hem te vervangen.<sup>93</sup> Maakt de Koning het leven van de onderhandelaars in de huidige regeling gemakkelijker? Hebben ze behoefte aan een *safe haven*? De Koning biedt hen wellicht de kans pistes te verkennen die hen naar de buitenwereld nadien niet noodzakelijk binden, of waarop ze door hun electoraat niet hoeven te worden afgerekend (wat we hierboven overigens net als een van de oneigenlijke toepassingen van de instelling van de monarchie hebben geïdentificeerd). Vaak horen we een argument over het gemak van een buitenstaander met enig symbolisch gezag, die de verschillende aktes van de regeringsvorming overschouwt. Ervaring, achtergrondkennis, een netwerk en luisterbereidheid worden als pluspunten aangemerkt, zeker in tijden van politieke versplintering en instabiele kabinetten. Of de betrokkenen dat nodig hebben om te slagen, en of iemand anders die rol desgevallend zou kunnen overnemen, is een vraag die ze eigenlijk enkel zelf kunnen beantwoorden. De kans dat de regeringsvorming na de verkiezingen van 2010 in complete chaos zou verlopen zijn als er geen aanduiding van initiatiefnemers was geweest, lijkt evenwel niet gering.

## B. Het Nederlandse model: de Kamer van Volksvertegenwoordigers

Als er dus toch behoefte zou zijn om iets of iemand aan de regietafel te zetten, dan moet worden nagegaan wie de Koning kan vervangen. De Kamer van Volksvertegenwoordigers komt daarbij in het vizier. Tot zeer kortgeleden lag het initiatief voor de start van een kabinetsformatie in buurland Nederland ook bij het staatshoofd. Eerdere pogingen om het laken naar de Tweede Kamer toe te trekken, draaiden op niets uit, maar in 2012 maakte een wijziging van het reglement een einde aan de initiatiefbevoegdheid van de Koningin. De tekst luidt nu als volgt: 'Onverwijld na de installatie van een nieuw verkozen Tweede Kamer, maar uiterlijk een week na de installatie, beraadslaagt de Kamer in plenaire zitting over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs te benoemen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de desbetreffende vergadering kan worden bereikt, besluit de Kamer daarover in een volgende vergadering, zo spoedig als dat mogelijk is.' Als een informatieopdracht met succes wordt afgerond – of als er geen nodig is – dan duidt de Kamer een formateur aan. Als de opdracht mislukt, wordt er een nieuwe opgesteld.<sup>94</sup> De Kamer mag de (in)formateur naderhand vragen om uitleg te komen geven over het verloop van de opdracht.<sup>95</sup>

Na de verkiezingen van 12 september 2012 werd voor het eerst een regeringsvorming aangevat zonder dat de Koningin daarvoor consultaties had gevoerd.<sup>96</sup> Vlak na de verkiezingen had zij zich wel geïnformeerd bij de uittredende voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, en bij de vicevoorzitter van de Raad van State. Ook de informateurs kwamen eind september langs bij Beatrix, maar dat werd door de Kamervoorzitter afgedaan als een beleefdheidsbezoek. De kritiek dat de Tweede Kamer niet onmiddellijk wordt geïnstalleerd – waardoor niet alleen kostbare tijd verloren zou gaan, maar ook gelegenheid zou ontstaan om door snelle, informele gesprekken de Kamer in de praktijk buiten spel te zetten – werd opgevangen door op initiatief van de uittredende Kamervoorzitter meteen na de verkiezingen een verkennersveld in te sturen.

Kunnen we de Kamer van Volksvertegenwoordigers in België bij haar eerste zitting laten stemmen over een

93. Zie ook J. VELAERS, 'Het Koningschap in België in de eenentwintigste eeuw' in Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland (ed.), *Preadviezen 2011, o.c.*, (11) 46-47.

94. Art. 139a Regl. van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In 2010 was de tekst van het reglement al zodanig gewijzigd dat de Kamer na de verkiezingen kon beraadslagen over de uitslag en de formatie en over de richting die deze uitging.

95. Art. 139b Regl. van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

96. De overwinning ging naar de liberale VVD en de sociaaldemocraten van de PvdA. Verlies was er vooral voor de rechtspopulistische PVV, het christendemocratische CDA en de groenen (zie voor details: <http://www.kiesraad.nl/nieuws/offici%C3%ABle-uitslag-tweede-kamerverkiezing-12-september-2012>). Daags na de verkiezingen vergaderden de fractieleiders van de Tweede Kamer met uittredend voorzitter Gerdi Verbeet van de sociaaldemocraten. Ze besloten dat de liberaal Henk Kamp als verkennersveld zou beginnen effenen. Kamp sprak alle fractieleiders, de voorzitter van de Eerste Kamer, en rapporteerde op 18 september aan Verbeet. Bij de samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer op 20 september bracht Kamp verslag uit. Hij werd op eigen voorstel, samen met PvdA'er Wouter Bos, benoemd tot informateur voor een paars kabinet. De onderhandelingen over een regeerakkoord, onder leiding van partijleiders Mark Rutte en Diederik Samsom, duurden tot eind oktober. Ze brachten verslag uit bij Kamp en Bos, die op hun beurt de nieuwe Kamervoorzitter, Anouchka van Miltenburg van de VVD, op de hoogte brachten. Uittredend liberaal premier Rutte werd op advies van de informateurs door de Tweede Kamer benoemd tot formateur. Zijn Regering legde op 5 november de eed af.

(in)formateur? Mogelijk is het vinden van een meerderheid over een *formateur* gemakkelijker dan het vinden van een meerderheid voor een *Regering*, hoewel in België meestal wordt aangenomen dat de formateur ook regeringsleider zal worden. Misschien biedt de verkiezingsuitslag voldoende doorslaggevende argumenten, en misschien kunnen we ook het eerste Nederlandse precedent volgen en meteen na de stembusslag, op initiatief van de uittredende voorzitter, een verkenners in het veld sturen. De vraag is echter of het risico dat de instellingen zich van bij het begin vastrijden, niet groter wordt: vermits België, net zomin als Nederland, een meerderheidsstelsel heeft (en de tijd van absolute meerderheden voorgoed achter ons lijkt te liggen), vergt de aanduiding van een informateur of formateur door de Kamer toch een pril politiek akkoord tussen de partijen.<sup>97</sup> Hoewel daar zoals gezegd soms – wellicht zelfs vaak – voldoende overeenstemming over gevonden kan worden, zijn er gemakkelijk situaties denkbaar waarin het helemaal niet duidelijk is wie het initiatief moet krijgen (de grootste fractie, de grootste ideologische ‘familie’, de grootste partij, de grootste winnaar?), of waarbij in de loop van een stroef verlopend onderhandelingsproces onenigheid ontstaat over wie een nieuw initiatief moet nemen. Het volstaat opnieuw te denken aan de overloze twisten over wie de Koning in de nasleep van de verkiezingen van 2010 als onderhandelaars het veld moest insturen om te zien dat deze discussie formeel overlaten aan de Kamer zelf geen garantie op succes zou geweest zijn. Bovendien wegen in België partijvoorzitters veel zwaarder op de regeringsvorming dan

in Nederland, waar de fractieleiders het zwaartepunt zijn. Het zwak punt zit dus in het risico op *deadlock* in de Kamer zelf.

## C. Het Zweedse model: de Kamervoorzitter

Onder voorstanders van een protocollaire monarchie wordt vaak verwezen naar het ‘Scandinavische model’ en met name de invulling die ze in Zweden vandaag de dag krijgt. In Zweden heeft de Koning sinds de inwerkingtreding van de *Regeringsformen* van 1974, een van de fundamentele wetten inzake staatsrecht van het land, inderdaad nog slechts een ceremoniële functie.<sup>98</sup> De invoering van een ceremonieel koningschap in België zou veel meer implicaties hebben dan we binnen het kader van deze bijdragen onder de aandacht kunnen brengen. We beperken ons hier dus tot de regeringsvorming.

Voor het faciliteren van de vorming van een nieuwe Regering is de voorzitter van de *Riksdag* verantwoordelijk.<sup>99</sup> Regeringen bieden hun ontslag bij hem aan. De voorzitter houdt, desgevallend na verkiezingen, overleg met de partijleiders en vraagt op basis van de politieke machtsverhoudingen een of meerdere van hen uit te zoeken of ze een kabinet kunnen vormen. De voorzitter wordt omringd door vicevoorzitters van andere partijen, met wie hij in voortdurend overleg staat. Als de onderhandelingen goed uitdraaien, stelt de voorzitter in samenspraak met hen een kandidaat minister-president voor aan het Parlement en legt uit welke partijen mee in de Regering gaan. Daarna volgt

97. Zie ook E. HIRSCH BALLIN, ‘Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap’ in Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland (ed.), *Preadviezen 2011*, Den Haag, Boom, 2011, (101) 130.

98. Zie ook de *Riksdagordningen 1974*. De hervorming was een compromis tussen behoudsgezinde en republikeinse tendensen, waarbij de monarchie weliswaar behouden bleef, maar zonder enige reële macht of invloed. Het staatshoofd neemt principieel geen deel aan het politieke leven. Zijn handtekening is geen geldigheidsvereiste voor wetten of voor besluiten van de Regering. Wanneer de Koning zich toch politiek uitlaat, dan stelt hij zich bloot aan persoonlijke kritiek. De rol van de Koning beperkt zich in het algemeen tot protocollaire taken, zoals het openen van het parlementair jaar of het houden van een troonrede. Daarbij hoort ook het vertegenwoordigen van Zweden in het buitenland, het ontvangen van buitenlandse gasten, of het in ontvangst nemen van de geloofsbrieven van diplomaten. De Koning is het staatshoofd naar internationaal recht, maar heeft geen rol bij de sluiting van verdragen. Hij bekleedt enkel nog formeel de hoogste rang in het leger. De Koning kan – ook op papier – geen deel uitmaken van de Regering of van de *Riksdag*. Het Zweedse staatshoofd heeft daarentegen net als in België het recht om geïnformeerd te worden door de Regering. De enige opmerkelijke uitzondering op de zuivere ceremoniële functie is het voorzitterschap van de *Utrikesnämnden*, een overlegorgaan over buitenlandse zaken dat samenkomt op initiatief van de Regering en waarin meerderheid en oppositie zijn vertegenwoordigd. Een andere uitloper van de oude machtsstructuur is de (strafrechtelijke) onschendbaarheid van de Koning. Zie in het algemeen over de constitutionele rol van de Koning in Zweden bijvoorbeeld: J. NERGELIUS, *Constitutional Law in Sweden*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2011, 41-45; N. SONNTAG, ‘An introduction to Swedish Constitutional Law’, *Int. Const. L. J.* 2010, (663) 668-670; J. DE MEIJ, ‘Het Koninkrijk Zweden’ in L. PRAKKE en C. KORTMANN, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 2009, (951) 971-973; O. NYMAN, ‘Some Basic Features of Swedish Constitutional Law’ in S. STRÖMHOLM, *An Introduction to Swedish Law*, Stockholm, Norstedts, 1988, (47) 67-70; O. NYMAN, ‘The New Swedish Constitution’, *Sc. Stud. Law* 1982, (170) 182-183.

99. Er zijn geen formele regels over wie voorzitter kan worden, al is dat sinds 1982 steevast iemand geweest van de grootste meerderheidspartij. De adjunct-voorzitters worden aangeduid met als informeel criterium de grootte van de partijen in de *Riksdag*, op de partij van de voorzitter na.

een stemming.<sup>100</sup> Een expliciete meerderheid wordt niet vereist: elke voordracht die niet met een absolute meerderheid van de leden wordt weggestemd, is goedgekeurd. Onthoudingen kunnen op die manier dus wel scepsis uitdrukken, maar zonder de totstandkoming van de Regering zelf in het gedrang te brengen. Stemt de *Riksdag* in, dan ondertekent de voorzitter het benoemingsbesluit van de eerste minister, die vervolgens zelf zijn ministers aanduidt, een regeerverklaring aflegt en een eerste keer protocollair vergadert onder voorzitterschap van de Koning.<sup>101</sup> Als vier opeenvolgende voordrachten worden verworpen, dan zijn er binnen de drie maanden nieuwe verkiezingen nodig.<sup>102</sup> Tot op heden is een voordracht echter nog nooit afgewezen. Het is wel al voorgevallen dat een Regering na een goede verkiezingsuitslag gewoon in het zadel bleef, waardoor de voorzitter geen initiatieven hoefde te nemen. Die praktijk kon echter rekenen op kritiek van de oppositie.<sup>103</sup>

Kunnen we in België de Kamervoorzitter belasten met de regie van de regeringsvorming? We hebben gezien dat ook in het nieuwe Nederlandse systeem de eerste zet aan de uittredende voorzitter toekomt. Het is noodzakelijk enige omzichtigheid aan de dag leggen wanneer we de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vergelijken met zijn tegenhanger in de *Riksdag* of de Tweede Kamer. Parlementsvoorzitters vervullen niet overal dezelfde functies, hebben niet overal evenveel macht en hebben niet overal een even

grote partijpolitieke rol. Hoewel het in eerste instantie zijn taak is om de wetgevende vergadering in goede banen te leiden, is het voorzitterschap in België geen volkomen neutrale functie. Het is een onderdeel van de regeringsonderhandelingen en bijgevolg afhankelijk van een meerderheidsakkoord.<sup>104</sup> De voorzitters in België en Nederland hebben in vergelijking met andere West-Europese democratieën een middelmatige invloed op het wetgevingsspel, terwijl die in Zweden eerder aan de lage kant is. In Nederland en Zweden is de aanduiding van de voorzitter veel minder een regeringsaangelegenheid dan in België. In ons land komt de voorzitter altijd uit een regeringspartij, terwijl dat in beide andere respectievelijk slechts in de helft tot drie vierde van de gevallen zo was. Daar is de voorzitter in meer dan vier vijfde van de gevallen afkomstig uit de grootste parlementaire fractie.<sup>105</sup> De vicevoorzitters van de Kamer zijn in België op dit moment bovendien vooral pasmunt om een akkoord over de regeringsposities te vinden, terwijl ze in Zweden ook een noodzakelijk tegengewicht zijn voor de voorzitter, die alleen verantwoordelijk is voor de regeringsvorming.

Om een hervorming in die zin een kans op slagen te geven, moeten drie scenario's overwogen worden. Een eerste piste is het blijven volgen van de huidige politieke logica, maar waarbij we veronderstellen dat bij de samenstelling van de Kamer een voorlopige voorzitter wordt aangesteld en we niet uitsluiten dat het voorzitterschap na de regeringsvorming toch nog aan

100. Enkele voorbeelden uit de praktijk van de laatste twintig jaar kunnen de werkwijze illustreren. Aan de Regering-Carlsson I kwam in februari 1990 een voortijdig einde door onenigheid met het Parlement. Eerste minister Ingvar Carlsson van de centrumlinkse *socialdemokratiska arbetarepartiet* diende zijn ontslag in bij parlementsvoorzitter en partijgenoot Thage Peterson. Die instrueerde, na overleg met de partijleiders, oppositieleider Carl Bildt van de centrumrechtse *Moderata Samlingspartiet* om een kabinet te vormen. Toen bleek dat zijn pogingen niet succesvol waren, wendde Peterson zich weer tot Carlsson. Hij stelde aan het Parlement voor om Carlsson opnieuw als premier aan te duiden van een homogene sociaaldemocratische Regering. Het voorstel werd op 26 februari aanvaard. Peterson bevestigde de benoeming en een dag later trad de Regering-Carlsson II aan.

Alle linkse partijen verloren echter bij de verkiezingen van september 1991, net als de centrumrechtse partijen *Folkpartiet Liberalerna* en de *Centerpartiet*. Winnaars waren de gematigden van Bildt en de *Kristdemokraterna*, maar ook de nieuwe rechtspopulistische beweging *Ny Demokrati* (zie voor details over deze en volgende verwijzingen naar verkiezingsuitslagen: Statistiska centralbyrån (enheter för demokratistatistik), *Allmänna Valen 2010, 1, Riksdagen den 19 september 2010*, 2011, 15-17, [www.scb.se](http://www.scb.se)). Carlsson bood een tweede keer zijn ontslag aan bij Peterson. Die overlegde met de partijleiders en informeerde zijn vicevoorzitters. Hij droeg Bildt andermaal op om te onderzoeken of hij een centrumrechtse Regering kon vormen. Peterson informeerde de Koning, en de anderen en consulteerde hen opnieuw toen bleek dat Bildt succes boekte. Toen het nieuwe Parlement samenkwam, promoveerde Ingegerd Troedsson van de gematigden tot voorzitter. Ze hernam het overleg met alle partijvoorzitters en de Koning en intensifieerde de contacten met de waarschijnlijke regeringspartijen. Op 1 oktober stelde Troedsson aan de *Riksdag* voor om Bildt tot premier te benoemen. Het Parlement stemde daar mee in.

Bij de verkiezingen van september 1994 was de winst voor links en de groenen. Troedsson aanvaardde Bildts ontslag en pleegde overleg met de partijleiders en haar vicevoorzitters. Dezelfde dag nog kreeg Carlsson de vraag om na te gaan of een derde kabinet met zijn naam mogelijk was. De dagen daarop bracht Troedsson haar adjuncten en de andere partijleiders op de hoogte van het plan en ging langs bij de Koning. De formateur stelde een homogeen sociaaldemocratische Regering voor, waarop de voorzitter opnieuw terugkoppelde met de anderen. Op 3 oktober duidde de *Riksdag* Birgitta Dahl van de sociaaldemocraten aan als nieuwe voorzitter. Troedsson had haar enkele dagen tevoren over de stand van zaken ingelicht. Dahl ontmoette de partijleiders, informeerde haar nieuw benoemde adjuncten en zag vervolgens formateur Carlsson en de Koning. Een dag later droeg Dahl hem voor in het Parlement. Hij haalde het gemakkelijk.

101. Zie art. 6:1 en 6:6 Regeringsvormen 1974.

102. Art. 6:4 en 6:5 Regeringsvormen 1974.

103. De verkiezingen van 1998 betekenden groot verlies voor de sociaaldemocraten. De uitslag liet eerste minister Göran Persson – die Carlsson in 1996 was opgevolgd – echter toe verder te gaan, weliswaar na het sluiten van een akkoord over samenwerking met de concurrentie op links en de groenen. De oppositie, onder leiding van Bildt, eiste dat de gewone procedure tot vorming van een Regering zou worden gevolgd en stelde voor het kabinet weg te stemmen. De christendemocraten onthielden zich, net als de centristen en de liberalen, waardoor het voorstel het niet haalde.

De verkiezingen van 2002 betekenden verlies voor de linkse *Vänsterpartiet*. De stemmen gingen terug naar de sociaaldemocraten. De groenen hielden stand, waardoor een verderzetting van de groen-linkse samenwerking onder Persson mogelijk werd. *Riksdag*-voorzitter Dahl werd opgevolgd door partijgenoot Björn van Sydow. De gematigde partij herhaalde de kritiek van 1998, deze keer gesteund door de sterk gegroeide liberalen, en ook door de centristen en christendemocraten. De motie werd andermaal afgewezen.

De stembusslag van september 2006 bracht verandering. Links, sociaaldemocraten, liberalen en christendemocraten verloren. De gematigden vestigden een recordscore. Von Sydow vroeg aan de leider van de gematigden, Frederik Reinfeldt, om een Regering te vormen. Hij werd zelf opgevolgd door zijn voormalige adjunct, de gematigde Per Westerberg. Op 4 oktober droeg Westerberg Reinfeldt voor als premier. De *Riksdag* aanvaardde zijn kandidatuur nipt. Voor het eerst sinds lang was er geen minderheidskabinet. De verkiezingen van september 2010 leverden een verdere afkalving van links op. Uitgesproken winnaars waren de gematigden van Reinfeldt, die bijna net zo groot werden als de sociaaldemocraten, en de *Sverigedemokraterna*, een extreemrechtse partij. Westerberg werd herverkozen tot voorzitter. Reinfeldt en zijn alliantie konden zichzelf opvolgen, hoewel ze geen meerderheid meer hadden.

104. Vandaag wordt het voorzitterschap van de Kamer en dat van de Senaat definitief toegewezen aan parlementsleden behorend tot de regeringsmeerderheid en gespiegeld volgens taalgroep en ideologische achtergrond. Na de verkiezingen van 2010 werden weliswaar voorzitters verkozen zonder dat er een Regering op de been was, maar die benoemingen waren voorlopig, zoals bleek toen Sabine de Bethune (CD&V) Danny Pieters (N-VA) opvolgde als voorzitter van de Senaat nadat zijn partij de onderhandelingsstafel had verlaten. André Flahaut (PS), voorzitter van de Kamer en behorend tot de meerderheid, bleef op post.

105. Zie M. JENNY en W. MÜLLER, 'Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?' in H. DÖRING (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, (326) 342-358.



iemand anders toevalt. In dat geval moet de Kamer in eerste instantie vooral iemand aanduiden waarvan ze denkt dat die de vorming van een Regering zal kunnen leiden (en misschien niet meer dan dat). Een tweede variant bestaat erin te streven naar een mentaliteitswijziging, waarbij de voorzitter geen onderdeel meer is van de onderhandelingen, maar door de assemblee autonoom (en definitief) wordt verkozen.

Als de Kamervoorzitter de regie in handen heeft van de onderhandelingen, zal de verkiezing van de voorzitter, zelfs een voorlopige, in elk geval meer voeten in de aarde hebben dan heden het geval is. Essentieel is bovendien dat de Kamer kort na de verkiezingen al samenkomt. De Grondwet schrijft nu voor dat dat binnen de twee maanden na de ontbinding van de Kamers moet gebeuren.<sup>106</sup> Hoewel partijen wellicht graag tijd hebben om het stof te laten neerdalen en de impact van de verkiezingen op de samenstelling van deelstatelijke assemblees of regeringen te bekijken, is er geen reden om de eerste samenkomst niet kortbij de verkiezingen in te plannen, zoals in Nederland en Zweden gebeurt.<sup>107</sup> Dat maakt ook meteen dat de Kamer als centrum van de democratische macht meer onder het voetlicht komt.

Een derde scenario bestaat erin het eerste initiatief te laten aan de uittreedende voorzitter, zoals de Zweedse en Nederlandse voorbeelden toonden. Dat zou het probleem van onenigheid over de benoeming van een nieuwe kunnen beperken, of de partijen in de Kamer toch alleszins enig respijt geven om daarover te praten, zonder dat het proces in de tussentijd stil ligt en er dus onder grote tijdsdruk zou moeten worden beslist. Het is compatibel met beide andere scenario's, in die zin dat het niet uitsluit dat de Kamer in zijn nieuwe samenstelling toch een nieuwe voorzitter kiest, voorlopig dan wel definitief, die de regeringsvorming overneemt. De uittreedende voorzitter laten beginnen kan voor sommigen als nadeel hebben dat hij mogelijk minder legitimiteit bezit om de regeringsvorming aan te sturen. In het 'beste' geval is hij lid van de toekomstige meerderheid, in het 'slechtste' geval is hij niet opnieuw verkozen.

Voor sommigen is een openlijke politieke kleur van de regisseur wellicht erger dan de huidige situatie, hoewel de Zweedse ervaringen aangeven dat we helemaal niet moeten uitsluiten dat een uittreedend voor-

zitter op een efficiënte wijze het pad effent voor zijn politieke opponenten. Het heeft ook het voordeel van de duidelijkheid. De verkiezingsuitslag en de verantwoordelijkheid als voorzitter beperken de ruimte om zuiver persoonlijke voorkeuren de vrije loop te laten, maar als hij van de overblijvende 'marge' gebruikmaakt om oplossingen te verkiezen die het best aansluiten bij de eigen overtuiging, kan hem dat moeilijk verweten worden. Hij heeft immers een eigen democratische legitimiteit. In elk geval is het onafwendbaar dat de Kamervoorzitter meer macht krijgt als hij in de plaats treedt van de Koning. Om tot een Regering te komen, moet in België echter nog steeds een meerderheid beschikbaar worden gevonden om in de plannen van de voorzitter mee te stappen, een meerderheid die daardoor de verantwoordelijkheid van zijn schouders neemt.<sup>108</sup>

## D. Een Belgisch model?

Sommigen zullen niet genoeg vertrouwen hebben in de Kamervoorzitter. Vermits in België het succes van de federale regeringsvorming afhankelijk is van steun in beide landsdelen, is het niet ondenkbaar dat een voorzitter uit het ene deel niet voor genoeg vertrouwen kan zorgen in het andere. Het is echter niet onmogelijk om eigen modellen te bedenken, waarin elementen van de hierboven geïllustreerde systemen terug te vinden zijn.

We zouden bijvoorbeeld kunnen overwegen de regie bicommunautair te maken door de leiding van de onderhandelingen toe te vertrouwen aan de leiders van de grootste fractie in elke taalgroep.<sup>109</sup> Willen we hen de aanstelling van een (in)formateur liever niet autonoom toevertrouwen, dan kunnen we van hen een rapport aan de Kamer verwachten over de politieke verhoudingen, inclusief een voorstel voor het verder verloop, zoals in Nederland; een voorstel dat eventueel slechts, zoals in Zweden het geval is voor de definitieve keuze van de premier, verworpen kan worden door een absolute meerderheid van tegenstemmen.

De Kamer niet in alle vrijheid laten stemmen over een (in)formateur maakt dat niet in de val wordt getrapt waarbij sommigen veronderstellen dat er bij het begin van de opdracht noodzakelijkerwijs al een meerderheid moet zijn.<sup>110</sup> Het ontmijnt plenaire discussies over wie de verkiezingen 'gewonnen' heeft of wat het

106. Art. 46, vijfde lid Gw.

107. Na de verkiezingen van 2010 legden de nieuwe Kamerleden en Senatoren de eed af op 6 juli, hetgeen neerkomt op een termijn van 23 dagen na de verkiezingen en precies twee maanden na de ontbinding van het Parlement.

108. Wie in deze hypothese het leiderschap over de regeringsvorming in het verleden zou hebben gehad, valt moeilijk te reconstrueren, aangezien het feit dat de voorzitter de regeringsvorming leidt, met zich zou kunnen meebrengen dat de partijen andere mensen op die post plaatsen, of sneller na de verkiezingen een opvolger aanduiden. Als we daar abstractie van maken, zou voor wat de verkiezingen van 1991 en 1995 betreft, het initiatief bij Charles-Ferdinand Nothomb (PSC) hebben gelegen, in 1999 bij Raymond Langendries (PSC), in 2003 en 2007 bij Herman De Croo (Open VLD) en in 2010 bij Patrick Dewael (Open VLD). In 2014 zou het dan naar alle waarschijnlijkheid toekomen aan André Flahaut (PS).

109. In 1991 en 1995 zou dat geleid hebben tot informateurs van CVP en PS, in 1999 en 2003 van VLD en PS, in 2007 van CD&V/N-VA en MR en in 2010 van N-VA en PS. In geval in eenzelfde taalgroep meerdere fracties even groot zijn, kunnen extra criteria worden aangewend om de knoop door te hakken, bijvoorbeeld het aantal uitgebrachte stemmen, of zelfs de mate waarin een fractie groter of kleiner is geworden (desgevallend dan de samenstellende partijen voorheen cumulatief waren). Een dergelijke regel kan er overigens toe leiden dat beide informateurs uit eenzelfde ideologische 'familie' komen – in het huidige landschap is dat weliswaar alleen denkbaar voor de socialistische en liberale partijen.

110. Een door de Koning aangeduid (in)formateur heeft bovendien evenmin noodzakelijk een meerderheid achter zich. In dat opzicht verandert er dus niets.

betekent dat meerdere partijen samen een grotere ‘familie’ vormen. Een voorstel afkomstig van een duo van fractieleiders vergt verder ook niet dat de Kamer het eens moet zijn over een nieuwe voorzitter, of genoeg moet nemen met de uittreedende. Het heeft niettemin als voordeel dat de Kamer toch enige invloed kan uitoefenen op de aanduiding van de (in)formateurs, wat momenteel niet het geval is.<sup>111</sup> De mogelijkheid kan worden overwogen om constructieve moties mogelijk te maken, waarbij de Kamer een alternatieve kandidaat met de opdracht belast. Het feit dat de Kamer de informateurs op die manier kan *overrulen*, betekent ook dat er een rem staat op de macht die de grootste partijen initieel bij reglement toegeschoven krijgen. Een figuur die moeilijk ligt bij de grootsten, maar toch op een meerderheid kan rekenen, kan zo kansen krijgen. Slaagt de formateur in zijn opdracht, dan brengt hij daarover verslag uit aan de Kamer, vraagt het vertrouwen en legt vervolgens de eed af bij de Koning.<sup>112</sup>

De Kamer laten beraadslagen over een formateur is een extra tussenstap tegenover het Zweedse model, waar de voorzitter zelf een formateur aanstelt en pas laat stemmen nadat de onderhandelingen een Regering (en regeerakkoord) hebben opgeleverd. Het steunt ook op het eerste Nederlandse praktijkgeval, dat leert dat het nuttig is dat er een concreet voorstel tot (in)formateur op tafel ligt wanneer het plenair debat plaatsvindt. De vraag is natuurlijk waar de verantwoordelijkheid voor een nieuwe poging komt te liggen als het proces vastloopt. Het kan zijn dat de fractieleiders het niet eens geraken over een (in)formateur. Het kan zijn dat de Kamer het voorstel afwijst. Het kan ook zijn dat de formateur geen akkoord bereikt. Leggen we de bal elders: bij de voorzitter, de Kamer, of de partijen? De kans dat de Kamer of de partijen de puzzel in zo'n geval kunnen oplossen, lijkt klein. Het is wellicht wenselijk de fractieleiders aan het werk te houden tot er een oplossing is. Falen ze herhaaldelijk dan zijn nieuwe verkiezingen, zoals in Zweden, misschien de enige oplossing. In tegenstelling tot de Koning zijn het immers politici met een duidelijke eigen verantwoordelijkheid, die niet eindeloos kunnen blijven proberen.<sup>113</sup> Uiteraard zijn andere varianten denkbaar. Wie niet van fractieleiders houdt, zou kunnen overwegen om het ambt van vicevoorzitter van de Kamer anders in te vullen en op die manier samen met de voorzitter

in een bicommunautaire leiding van de formatie te voorzien.<sup>114</sup>

## V. Weinig verandering in zicht

Zoals hierboven aangetoond, is de oorzaak van de scepisis die het ambt van het staatshoofd de afgelopen jaren heeft opgewekt, uiteindelijk de onvolmaaktheid van het constitutionele systeem zelf. Het is niet ontworpen om ook tijdens aanslepende crisissen sluitend te zijn. Kritiek op de persoon van de Koning en de invulling die hij aan zijn taak gaf, blijft aan de oppervlakte en valt moeilijk te beoordelen. Wat goed en logisch was voor de enen, was slecht en ondemocratisch voor de anderen. Het probleem zit dieper: de laatste twee keer liep de regeringsvorming gelijk met het in vraag stellen van de volledige staatsstructuur. Het management van discussies van de laatste soort is eigenlijk nooit de taak van het staatshoofd geweest. Of de huidige situatie te handhaven valt, hangt dus af van de vraag hoe vaak beide elementen in de toekomst gaan blijven overlappen. We moeten ons op dat vlak wellicht weinig illusies maken.

Hoewel er in alle traditionele politieke families ook afwijkende geluiden werden gehoord, was er in het voorjaar van 2010 een brede consensus om de discussie aan te gaan over een evolutie naar een protocollair systeem waarin de Koning geen of nauwelijks nog staatsrechtelijke functies vervult. Ook CD&V, dat geen initiatief in die richting in gedachten had, wilde het punt niet uit de weg gaan. Tijdens de onderhandelingen werd gesuggereerd dat deze omvorming idealiter zou worden doorgevoerd voordat Albert II zijn regeerperiode beëindigt. Voorstellen om de rol van de Koning bij de bekrachtiging van wetten en voor het verlenen van genade (een bevoegdheid die regelmatig onder vuur komt te liggen) te wijzigen, waren ook opgenomen in de nota van Dehaene. Voor sommigen ging dat echter niet ver genoeg. Het is enigszins ironisch dat dezelfde partijen de Koning vervolgens in een rol drukten die veraf staat van een protocollaire monarchie. Zodra duidelijk werd dat er federale verkiezingen aankwamen, was een herziening van de relevante grondwetteksten niet meer aan de orde, met name voor de Franstalige partijen. In het najaar van 2010, met

111. Het is ten andere zo dat het voorstel van de fractieleiders gesteund kan zijn op akkoorden die partijen zelf eerst bereiken: ze voeren immers een eerste informatieronde uit en in geen enkel scenario waarbij de Kamer betrokken wordt, valt uit te sluiten dat de beslissingen alsnog genomen worden in partijhoofdkwartieren. Dat is nu ook het geval, al is het minder problematisch en bovendien transparanter, wanneer een duo van fractieleiders de deals van de partijtoppen incorporeert.

112. Het nadeel is opnieuw dat voor zover een kabinet moet worden gevormd na verkiezingen, het wachten is op een eerste samenkomst van het Parlement voordat fractieleiders aan de slag kunnen gaan. Vermits de beide grootste partijen weten wat de functie impliceert, valt ook niet uit te sluiten dat hun verkiezing na een moeilijke campagne meer voeten in de aarde heeft dan nu het geval is. Een dergelijk oponthoud kan enkel worden vermeden als er iemand al eerder aan de slag gaat, zoals de uittreedende fractieleiders van de grootste partij in elke taalgroep.

113. Het mag duidelijk zijn dat het risico op blokkering een zwakte is, een zwakte die overigens eigen is aan elk van de hierboven aangegeven pistes. Niets sluit immers uit dat het proces alsnog blokkeert. Waar de Koning niet uit zijn rol verwijderd kan worden, riskeren politici die zijn rol overnemen, zelf het voorwerp van zware discussies te worden, waardoor ze politiek misschien geen ernstige herkansing zullen krijgen. Anderzijds ligt daarin precies de consequentie van het uitschrijven van de Koning uit het proces. Voorstellen die het initiatief terug bij personen uit de Kamer zelf leggen, hebben alleszins als voordeel dat de wetgever opnieuw zelf (een begin van) greep krijgt op de formatie.

114. Op dit moment heeft de Kamer een voorzitter, een eerste en tweede ondervoorzitter, en drie ondervoorzitters, onder wie drie Nederlandstaligen en drie Franstaligen.

nog eens zes maand crisis achter de kiezen, bleef van de eerdere eensgezindheid niet veel meer over. Sommige partijkopstukken gaven zelfs aan van mening veranderd te zijn, gelet op de schijnbare onmogelijkheid de problemen op te lossen zonder koninklijke interventies. In het regeerakkoord van Di Rupo I staan geen plannen opgenomen om de rol van het staats-hoofd te hervormen.

De koninklijke kerstboodschap van 2012 stak het vuur weer aan de lont. De toespraak, waarin de Koning verwees naar de gevaren van hedendaags populisme en een vergelijking maakte met de jaren '30, schoot velen aan Vlaamse kant in het verkeerde keelgat. Nederlands- en Franstalige kopstukken spraken zich opnieuw uit voor de schrapping van de bekrachtigingsbevoegdheid, maar over de rol van de Koning bij de regeringsvorming was geen eensgezindheid. De groenen stelden voor om de benoeming van ministers over te laten aan de Kamer. N-VA-voorzitter De Wever was voorstander om de Kamervoorzitter de regie in handen te geven, net als Open VLD. Ze verwezen daarbij naar het Nederlandse voorbeeld, hoewel we hierboven hebben gezien dat het daar officieel eigenlijk over de voltallige assemblee gaat: bij het enige precedent tot nu toe nam de uittreedende voorzitter die taak *de facto* op, en dan nog slechts tot de Tweede Kamer een informateur aangesteld had. Vicepremier Reynders van de MR sprak zich er openlijk voor uit de kwestie gewoon aan de partijen over te laten. De andere partijen hadden echter geen zin om in het huidige politieke klimaat de discussie te heropenen.

De vraag is bovendien hoe we in België een wijziging aan de huidige regels moeten aanpakken. Volstaat een wijziging aan het reglement van de Kamer, zoals in Nederland? Of hebben we een even ingrijpende grondwetsherziening nodig als Zweden veertig jaar geleden? Daarvoor moeten we eerst weten wat het statuut van de huidige regeling is. De Grondwet zelf voorziet niets over de regeringsvorming zelf. We moeten dus nagaan of het principe gesteund is op een andere rechtsgrond. Gaat het om een grondwettelijke gewoonte?<sup>115</sup> Een brede definitie is die van Mast en Dujardin, die stellen dat een grondwettelijke gewoonte een regel is 'die naar voren treedt ingevolge een ononderbroken en overeenstemmende reeks van rechtshandelingen die door de gestelde machten zijn verricht, in de overtuiging dat die handelingen voor rechtmatig en wettig

moeten worden gehouden.'<sup>116</sup> Deze definitie is gelijkwaardig aan wat ook het internationaal recht vereist om te spreken van een gewoonte, namelijk een bestaande praktijk en een *opinio juris*. Het opnemen door de Koning van de rol van hoofd van de regeringsvorming zou in een dergelijke brede definitie als een gewoonte kunnen worden opgevat, hoewel we ons kunnen afvragen welke bedoelde rechtsgevolgen het aanduiden van een (in)formateur heeft, die van de benoeming een rechtshandeling zouden maken.

Voor Uyttendaele is het echter vaak onmogelijk na te gaan wat iemand drijft om een bepaalde praktijk aan te houden, waardoor de *opinio juris* een slecht criterium is, net als overigens de sanctioneerbaarheid.<sup>117</sup> Hij verkiest het noodzakelijke karakter van de gedraging te benadrukken om te kunnen spreken van een juridisch verplichte regel. De aanstelling van een formateur is dat dus, vermits de Koning anders zelf de Kroon zou moeten ontbloten door in de politieke arena te stappen.<sup>118</sup> Het is duidelijk dat het regisseren van de regeringsvorming *door de Koning* echter niet onontkoombaar voortvloeit uit onze grondwettelijke principes of onmisbaar is voor het goed draaien van onze instellingen. Vande Lanotte en Goedertier besluiten dat de huidige formatieregels geen grondwettelijk verplicht karakter hebben, waardoor de wijziging van een dergelijk gebruik kan gebeuren door eenvoudigweg een ander gebruik aan te nemen.<sup>119</sup> Alen en Muylle laten een ander geluid horen wanneer ze schrijven dat 'de traditionele regeringsvorming ... in ruime mate mede [wordt] bepaald door de grondwettelijke gewoonte.'<sup>120</sup>

Of het huidige verloop van het formatieproces dus als een gewoonte moet worden aangemerkt, hangt af van de gehanteerde criteria. Het is volgens ons alleszins juist om te stellen dat de politieke onverantwoordelijkheid van de Koning juridisch vereist dat formatie door iemand anders wordt gedaan. De afgelopen crisis heeft goed geïllustreerd hoe persoonlijke initiatieven kunnen vreten aan zijn principiële onverantwoordelijkheid en in het verlengde daarvan zijn legitimiteit. Vanuit de veronderstelling dat de gestelde gedraging *noodzakelijk* moet samenhangen met de grondwettelijke orde om van een gewoonte te kunnen spreken, betekent dat volgens ons echter niet dat die onderhandelaars op basis van de huidige grondwettelijke constellatie *door de Koning* moeten worden aangesteld.

115. Zie ook J. VELAERS, 'Het Koningschap in België in de eenentwintigste eeuw' in Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland (ed.), *Preadviezen 2011*, o.c., (11) 44-45.

116. A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story, 1987, 96.

117. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 100-102. Ook Ganshof Van Der Meersch hanteerde het ruime criterium van 'précédents qui dégagent du texte les conséquences que celui-ci implique ou permet', gedragingen die weliswaar het kenmerk moeten hebben van 'une condition indispensable du fonctionnement harmonieux des institutions' (W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, 'Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit', *JT* 1970, 561). Delpérée hecht meer belang aan de karakteristiek van de sanctionering en kwalificeert de aanstelling van een informateur tijdens een crisis daardoor evenmin als een gewoonte (F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 52-55).

118. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel Bruylant, 2005, 102; zie ook H. DUMONT, 'Coutumes constitutionnelles, conventions de la constitution et para-légalité' in *Liber Amicorum Paul Martens: l'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2007, (269) 286.

119. J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 155-157.

120. A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 226-227.

Een wijziging van de regels kan dus eenvoudig zijn (bij wet of reglement, uiteraard ook bij grondwetsherziening), zolang de Koning maar degene is die uiteindelijk benoemt.<sup>121</sup> Een pragmaticus zou zich er overigens tevreden mee kunnen stellen dat er, gewoonte of niet, geen sancties voorzien zijn.

De kans is onbestaand dat er voor de volgende federale verkiezingen nog een initiatief wordt genomen om iets aan de huidige gang van zaken te veranderen. Die komen er al aan in 2014. De hervorming van de rol van de Koning is geen prioriteit en zou sowieso een belangrijke, serene, en voorafgaande denkoefening vergen. Het ziet er, zeker rekening houdend met het

politieke klimaat in Vlaanderen na de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012, naar uit dat de onderhandelingen over een volgende federale Regering in verre van gemakkelijke omstandigheden zullen verlopen. We weten niet hoeveel crisismomenten het huidige formatiesysteem nog verdraagt voordat het finaal tot stilstand komt, al is de vraag misschien eerder hoeveel crisissen het institutionele evenwicht van ons land nog verdraagt. Los van de principiële, democratische argumenten die er zijn om de politieke rol van de Koning te laten uitdoven, zijn de problemen met het formatiebeheer daar immers uiteindelijk slechts een veruitwendiging van.

121. In het andere geval zou de wijziging ervan een complexe aangelegenheid geweest zijn. Het zou alleszins niet voldoende geweest zijn om de kwestie louter te regelen in het Kamerreglement. Het Parlement is slechts één staatsmacht en heeft op dit moment geen rol bij de *vorming* van de Regering. Behoudens een grondwetsamendement, zou naast een wijziging van het Kamerreglement (of de aanneming van een wet) ook het gedrag van de andere spelers – Koning en ontslagnemende Regering – van tel zijn om de gewoonte te laten uitdoven, zoals een intentieverklaring om de huidige rol niet langer te vervullen, of een ondubbelzinnige berusting in een nieuwe werkwijze.