

# De rol van het staatshoofd in de regeringsvorming in België (1831-1940)

door

Bregt HENKENS

Ondanks de federalistische staatshervorming en de verschuiving van een groot gedeelte van de *decision-making power* naar partijhoofdkwartieren en sociaal-economische machtscentra, blijft de nationale regering één van de gewichtigste beslissingscentra in ons land. In die regering zitten de managers die – sedert de Tweede Wereldoorlog in de eerste plaats als vertegenwoordigers van hun respectieve partijen – de koers van het land bepalen. Daarom is de kabinetsformatie zo belangrijk: het is tijdens die handeling dat wordt vastgelegd wie – welke partijen en welke individuen – de uitvoerende macht zal vormen<sup>1</sup>.

Wij zullen hier ingaan op de rol die het Belgische staatshoofd, de Koning, speelde bij de totstandkoming van de regeringen in de periode 1831-1940. Hij is als het ware de scheidsrechter die moet zorgen dat het spel snel en eerlijk verloopt. Voornamelijk in de eerste fase van de regeringsvorming speelt hij een belangrijke rol, al is zijn initiatiefvrijheid in de loop der jaren sterk verminderd. Over zijn exacte rol in het formatieproces en de draagkracht van zijn optreden hangt echter nog heel wat mist.

Dat kan worden verklaard doordat de inhoud van de gesprekken met de Koning strict confidentieel is. De politici die worden geraadpleegd houden zich over het algemeen zeer nauwgezet aan de regel om de kroon niet te 'ontbloten'. Deze discretie vloeit voort uit het grondwettelijke principe van de 'onverantwoordelijkheid' van het staatshoofd<sup>2</sup>. Af en toe laten de geconsulteerden wel eens wat los aan de pers over wat zij het staatshoofd hebben meegedeeld, maar meestal blijft het wachten tot de diensten van het Koninklijk Paleis een perscommuniqué verstrekken. Dat be-

1. Deze studie resulteert uit FKFO-project 8.0012.93 "Regeringsvorming in België, 1909-1940", met E. Gerard (K.U.Leuven), G. Janssens (Archief Koninklijk Paleis) en L. Wils (K.U.Leuven) als promotoren.

2. Artikel 88 van de gecoördineerde grondwet (1994), voordien artikel 63. Zie ook verder.

vat echter zelden meer dan een opsomming van de personen die door de Koning werden geraadpleegd (zonder de reden van hun consultatie te vermelden, laat staan de exacte inhoud van het gesprek, dit overigens in tegenstelling tot wat in Nederland de gewoonte is), of de mededeling dat het ontslag van de regering werd aanvaard, of dat N. tot formateur werd aangeduid. In de pers vindt men zelden meer dan wat in die communiqués werd medegedeeld, geflankeerd met giswerk en commentaar.

Meer informatie kan aangetroffen worden in privé-archieven van de geraadpleegden, op voorwaarde dat die één of andere vorm van dagboek bijhielden, want over de inhoud van de gesprekken met de vorst werd vrijwel nooit gecorrespondeerd. Er werd zonder twijfel door velen wel in intieme kring over gepraat, maar zulke gesprekken vonden zelden hun weg naar het papier. Ook in notulen van partijvergaderingen vind je vrijwel nooit rechtstreekse verwijzingen naar de inhoud van de consultaties terug, al stelden wij vast dat de BWP wat dat betreft iets minder scrupuleus was dan de andere partijen<sup>3</sup>.

Daarnaast zijn er de stukken van het staatshoofd zelf, bewaard in het Archief van het Koninklijk Paleis (AKP). Voor sommige periodes bevatten zij weliswaar weinig bruikbare informatie voor de studie van kabinetsformatie maar op andere momenten is die informatie soms zeer gedetailleerd. Vooral het archief van het secretariaat van koning Leopold III is daarbij interessant omdat deze bij verschillende kabinetsformaties in schriftjes gedetailleerde aantekeningen maakte over de gesprekken met de geconsulteerden, of zijn secretaris, baron – later graaf – Robert Capelle, daarover verslagjes liet opstellen. Wij zullen hieronder de koninklijke bijdrage in het formatiespel onder meer met elementen uit deze bronnen illustreren.

## 1. CONSTITUTIONELE ROL VAN HET STAATSHOOFD IN DE KABINETSFORMATIE

Vooraleer te starten met het overlopen van de verschillende fases in de kabinetsformatie, staan wij even stil bij de constitutionele rol die aan het staatshoofd werd toegekend. Het voormalige

3. Zo vinden wij bijvoorbeeld in de notulen van de Bureauvergadering van de BWP van 20 maart 1935 terug hoe E. Vandervelde verslag uitbracht over wat de Koning hem bij zijn consultering had toevertrouwd: AMSAB, Archief BWP-Algemene Raad/Bureau, 1935, 173.

art. 65 van de Belgische grondwet stelde: "De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers". Dat was lange tijd het enige wat met betrekking tot de regeringsvorming wettelijk was bepaald. Bij de grondwetswijziging van 1993 werd daaraan toegevoegd dat het parlement slechts een motie van wantrouwen tegen de regering kan stemmen als daarbij meteen ook een opvolger voor de premier wordt voorgesteld, die dan door de Koning moet worden benoemd (sedert de grondwetscoördinatie van 1994 is dit het artikel 96 geworden). De eigenlijke vorming van de regering berust echter volledig op het gewoonterecht<sup>4</sup>.

Vermits de uitvoerende macht uitgaat van de Koning (art. 29 van de grondwet, sedert 1994 art. 37), en de ministers de noodzakelijke organen zijn waarlangs deze macht kan worden uitgeoefend (art. 63 en 64, momenteel art. 106), is het logisch dat de Koning instaat voor de benoeming van de ministers. Het Nationaal Congres van 1831 bedoelde dan ook dat het staatshoofd persoonlijk de macht kreeg om afzonderlijke ministers te benoemen of te ontslaan<sup>5</sup>. De Koning moet er echter rekening mee houden dat zijn ministers "verantwoordelijk" zijn (art. 63). Die verantwoordelijkheid moet worden afgelegd tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Daardoor is de Koning genoodzaakt om met de samenstelling van het parlement rekening te houden bij de benoeming van ministers.

Ondanks zijn grondwettelijk privilege heeft de vorst nooit op eigen houtje een voltallige regering benoemd. Reeds van bij de vorming van zijn eerste regering (de Muelenaere) heeft Leopold I gebruik gemaakt van een formateur, die belast werd met de samenstelling van het kabinet<sup>6</sup>. Op de functie van formateur komen wij dadelijk nog terug. Het feit dat de Koning het samenstellen van een ploeg overliet aan een kapitein, betekent echter niet dat hij zijn macht volledig uit handen gaf, integendeel: in de loop van de geschiedenis zijn er meer dan genoeg voorbeelden van interventies.

4. "De gewoonterechtelijke constitutionele regel is die welke naar voren treedt in gevolge een ononderbroken en overeenstemmende reeks van rechtshandelingen die door de gestelde machten verricht zijn in de overtuiging dat deze handelingen voor rechtmatig en wettig moeten worden gehouden." A. Mast, "De grondwettelijke norm" in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* (1970), p. 430.

5. Zie bijvoorbeeld het Rapport van Raikem aan het Nationaal Congres (1831), geciteerd in J. Stengers, *De Koningen der Belgen: macht en invloed van 1831 tot nu* (Leuven, 1992), p. 56.

6. Dit was J. Lebeau, zie J. Stengers, "Léopold I<sup>er</sup> et la formation de la coutume constitutionnelle en Belgique" in *Liber Amicorum John Gilissen: code et constitution, mélanges historiques* (Antwerpen, 1983), pp. 328-330.

Hoewel alle koninklijke handelingen steeds moeten worden gedekt door een ministeriële medeondertekening, is daarvan niet veel te merken bij de vorming van regeringen. Tussen de val van een kabinet en de benoeming van de nieuwe ministers ligt een schemerzone waarin de Koning zich redelijk vrij kan bewegen. Hij kan in principe zelf bepalen wie hij raadpleegt, al zijn er een aantal figuren die hij, de constitutionele gewoonte volgend, moeilijk kan passeren. Ook inzake informateur en formateur heeft hij de vrije keuze. En ook hierbij houdt het staatshoofd doorgaans rekening met de gebruiken. Voor al deze daden is echter geen instemming van een minister vereist. Enkel op het einde van de formatieperiode, wanneer de Koninklijke Besluiten ter ontslag van de uittredende en benoeming van de nieuwe ministers worden uitgevaardigd, is er weer sprake van ministeriële medeondertekening<sup>7</sup>.

In de volgende paragrafen zullen de verschillende fases in de kabinetsformatie worden overlopen, waarbij de rol van het staatshoofd extra zal worden belicht. De regeringsvorming laat men doorgaans starten met de raadplegingen van het staatshoofd, en eindigen met de vertrouwensstemming in het parlement.

## 2. ONTSLAG VAN DE REGERING

In zekere zin moet ook het ontslag van het voorgaande kabinet tot de formatieperiode worden gerekend. De omstandigheden van en redenen voor het ontslag zijn meestal immers bepalend voor de richting waarin de nieuwe kabinetssamenstelling zal verlopen<sup>8</sup>. Er kunnen verscheidene motieven zijn voor het ontslag van een kabinet. We sommen hier de belangrijkste redenen op die

7. Zie over het juridische aspect hiervan A.J. Mast, "La nomination et la révocation des ministres" in *Journal des tribunaux*, 64 (1949), nr. 3832, pp. 649-653.

8. Dit is een element dat meestal over het hoofd wordt gezien in speltheoretische analyses. Zulke simulaties berekenen de slaagkansen van een coalitie aan de hand van formele kenmerken van de actoren, zoals grootte van de parlementaire groepen en onderlinge verwantschap op een ideologische schaal, maar kunnen geen rekening houden met conflicten en persoonlijke vetes die vaak de val van een regering hebben veroorzaakt. Zie over speltheoretische toepassingen in de regeringsvorming o.m. W.H. Riker, *The theory of political coalitions* (New Haven-Londen, 1962); A. de Swaan, *Coalition theories and cabinet formations: a study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918* (Amsterdam-Londen-New York, 1973); W.J. van der Linden en A. Verbeck, "Coalition Formation: a game-theoretic approach" in H. Wilke (ed.), *Coalition Formation* (Amsterdam, 1985), pp. 29-114; E. Buyst, L. Lauwers en P. Uytterhoeven, "A game-theoretical approach to the results of parliamentary elections in Belgium between the wars" in *Social Science History*, 13 (1989), nr. 3, pp. 237- 254.

(tot aan de grondwetswijziging van 1993) tot het ontslag hebben geleid.

Een grondwettelijk bepaalde, maar in de praktijk zelden voorkomende mogelijkheid is dat de Koning de regering ontslaat. Koning Leopold II, die al een tijdje ontevreden was met de regering-d'Anethan (omdat die zijn militaire plannen niet volgde), gebruikte de liberale straatrellen en de openbare bespottung van zijn persoon in november 1871 als voorwendsel om het ontslag van de regering te vorderen<sup>9</sup>. Soms heeft de vorst echter ook op een minder actieve wijze het ontslag van een regering bewerkstelligd. In 1911 verbaasde koning Albert I velen door de Kamer-voorzitter en een aantal Ministers van Staat te consulteren, zonder dat er een regeringscrisis plaatsvond. Omdat dit werd ervaren als een uiting van het gebrek aan vertrouwen in de regering, voelde kabinetsleider Schollaert zich genoodzaakt zijn ontslag in te dienen<sup>10</sup>. In 1932 liet Albert I opnieuw merken dat hij geen vertrouwen meer had in de regering, ditmaal door in een brief aan premier Renkin mee te delen dat hij verwachtte dat de regering de "nodige conclusies" zou trekken uit het feit dat zij verantwoordelijk was voor de slechte toestand van de openbare financiën<sup>11</sup>.

Omdat de ministers grondwettelijk ministers van de Koning zijn, is het gebruikelijk dat de regering haar ontslag aanbiedt wanneer een nieuwe vorst op de troon plaatsneemt. Dit is echter slechts een formaliteit, vermits het nieuwe staatshoofd altijd al het vertrouwen heeft bevestigd in een regering die onder zijn voorganger werd gevormd<sup>12</sup>.

Het kabinet dient zoals gezegd verantwoording af te leggen tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Wanneer die het vertrouwen weigert of onttrekt, moet het kabinet aftreden en moet de vorst dit ontslag aanvaarden. Dat wil echter niet zeggen dat de regeringsfractie(s) steeds over een absolute meerderheid moet(en) kunnen beschikken. Ook minderheidskabinetten kunnen regeren, zolang er voldoende leden van de oppositie hun vertrouwen aan deze regering verlenen. Anderzijds hebben geregeld leden van een meerderheidsfractie geweigerd hun vertrouwen te geven aan regeringen van hun eigen partijsignatuur. In de

9. Zie hierover o.m. J. Gol, "Naissance et mort de gouvernements belges au XIXe siècle" in *Annales de la faculté de droit de Liège*, 11 (1966), pp. 463-522.

10. Zie bv. R. Devleeshouwer, "Le Roi Albert et les partis" in *Handelingen van het colloquium Koning Albert* (Brussel, 1976), p. 332.

11. Stengers, *De Koningen der Belgen*, p. 66.

12. B. Waleffe, *Le Roi nomme et révoque ses ministres: la formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944* (Brussel, 1971), pp. 95-100.

periode voor de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht werd eigenlijk nooit expliciet naar het vertrouwen gevraagd. Bij coalitieregeringen lag dat natuurlijk anders. Vermits parlementsverkiezingen meestal de kaarten herverdeelden, waardoor een herschikking van de portefeuilles noodzakelijk werd, boden de meeste naoorlogse regeringsleiders het ontslag van hun kabinet aan na verkiezingen.

Er bestaan verschillende visies over wat nu precies dat 'vertrouwen' inhoudt. In principe wordt de regering slechts tot ontslag gedwongen wanneer de Kamer van Volksvertegenwoordigers expliciet haar vertrouwen opzegt. Soms wordt het wegstemmen van een wetsontwerp in een van beide Kamers echter ook als een uiting van wantrouwen gezien, waarop de regering zelf het initiatief neemt om op te stappen. De Koning is - gezien de verantwoordelijkheid van de ministers tegenover het parlement - genoodzaakt om bij een wantrouwenstemming onmiddellijk het ontslag te aanvaarden, maar hij behoudt zichzelf de vrijheid om te oordelen of een stemming al dan niet een 'wantrouwenstemming' is. Nadat bijvoorbeeld in 1930 de Brusselse Liberale Federatie kritiek had geuit op de houding van de regering t.o.v. de universiteit van Gent, trokken de liberale ministers daaruit hun conclusies en boden premier Jaspar hun ontslag aan. Jaspar zag geen andere uitweg dan het staatshoofd het ontslag van zijn regering te presenteren. Koning Albert antwoordde echter dat de regering het vertrouwen van het parlement nog niet had verloren, en dat hij bijgevolg geen reden zag om het ontslag te aanvaarden<sup>13</sup>. En toen in 1933 de liberalen samen met de socialistische oppositie een blaam stemden voor de minister van Binnenlandse Zaken (i.v.m. de benoeming van een burgemeester), bood premier de Broqueville het ontslag aan van zijn katholiek-liberaal kabinet. Maar koning Albert weigerde het ontslag. In zijn brief van 15 februari 1933 motiveerde hij deze beslissing door te stellen dat het lot van een regering die de opdracht had gekregen een oplossing te vinden voor de economische en financiële problemen van het land, niet mocht afhangen van een probleem met een lokale verkiezing<sup>14</sup>.

De druk van de Koning lukt echter niet altijd. August Beer-naert diende zijn ontslag in nadat zijn wetsontwerp over de even-

13. Zie o.m. A. Mast, "La nomination et la révocation des ministres" in *Journal des Tribunaux*, 18 december 1949, p. 652.

14. Albert I aan Charles de Broqueville, 15 februari 1933, geciteerd in E. Mélot, *L'évolution du régime parlementaire* (Brussel-Parijs, 1936), pp. 141-142.

redige kiesvertegenwoordiging in 1894 door de Kamer werd verworpen. Leopold II zag dit echter niet als een blijk van wantrouwen en vroeg Beernaert aan te blijven. Na dagenlang tevergeefs aandringen moest de emotioneel aangedane vorst echter toch het ontslag van het regeringshoofd aanvaarden<sup>15</sup>.

Er moet ook een nieuwe regering worden gevormd wanneer de regeringsleider overlijdt of ontslag neemt. Wanneer een andere minister ontslag neemt, hoeft het kabinet niet af te treden. Soms kan de vervanging van die persoon echter voor zo'n problemen zorgen dat er geen andere oplossing voorhanden lijkt dan het ontslag van het voltallige kabinet. Zo'n spontaan ontslag kan ook haar redenen vinden in politieke of persoonlijke interne twisten of in externe factoren. Denk wat dat laatste betreft onder meer aan het ontslag van de regering-Poullet-Vandervelde in 1926, als gevolg van het wantrouwen van de financiële milieu's na de devaluatie van de Belgische frank<sup>16</sup>. Evenzo nam premier Theunis in 1935 ontslag omdat zijn regering er niet in slaagde een uitweg uit de economische impasse te vinden zonder de frank nogmaals te moeten devalueren<sup>17</sup>.

In zulke situaties heeft het staatshoofd steeds geprobeerd om de ontslagnemende regeringsleider ervan te overtuigen aan te blijven, daarmee pogend te vermijden dat het land nodeloos in een periode van instabiliteit zou terechtkomen. Leopold III probeerde in 1935 bijvoorbeeld Theunis met alle mogelijke middelen te overtuigen om zijn regering voort te zetten. Wel driemaal verzocht hij Theunis om een nieuwe regering te vormen, de laatste maal zelfs met de hulp van zijn kabinetschef Louis Wodon. Mogelijk was zelfs de informatieopdracht die Theunis kreeg (waarmee Theunis de eerste Belgische 'informateur' werd) een poging van de Koning om de staatsman terug op het spoor van de regeringsvorming te loodsen<sup>18</sup>.

De vorst kon zijn antwoord ook in beraad houden, en overleggen met raadslieden over een uitweg uit de regeringscrisis. Vanuit zijn constitutioneel recht kon de Koning het ontslag ook ronduit

15. E. Vandersmissen, *Leopold II et Beernaert, d'après leur correspondance inédite* (Brussel, 1920), dl. II, p. 366.

16. Zie ook F. Périn, "Qui fait et défait les gouvernements (1918-1958)" in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 4 (30 januari 1959), p. 15.

17. Zie bijvoorbeeld M.R. Thielemans, *La grande crise et le gouvernement des banquiers* (Brussel, 1980).

18. B. Henkens, "De vorming van de eerste regering-van Zeeland (maart 1935): een studie van het proces van kabinetsformatie" in *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 26 (1996), nr.1-2, pp. 216-230.

weigeren, en de premier verder laten regeren, al dan niet na een regeringsherschikking. Toen Theunis in 1923 het ontslag van zijn regering aanbood omdat er geen oplossing kon worden gevonden voor het probleem van de militaire dienstplicht en de vernederlandsing van de Gentse universiteit, hield koning Albert het antwoord in beraad. Intussen kreeg Theunis de kans om te werken aan een compromis over deze problemen. Zodra een oplossing in het verschiet lag, liet Albert I weten het ontslag niet te aanvaarden. Zeven maanden later bood Theunis opnieuw zijn ontslag aan, ditmaal omdat het Frans-Belgisch handelsakkoord door de Kamer verworpen was. De Koning weigerde in te gaan op de vraag van de BWP om de Kamers te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven, maar gaf Theunis de opdracht een nieuwe regering te vormen<sup>19</sup>. In 1929 viel de regering-Jaspar over de kwestie van de vernederlandsing van de Gentse universiteit. Het ontslag werd echter door koning Albert niet aanvaard, net zoals hij een jaar later het aftreden van Jaspar als gevolg van datzelfde conflict consequent verhinderde.

Als de Koning het ontslag aanvaardde, ging hij meestal al dadelijk met de ontslagnemende regeringsleider een gesprek aan over een uitweg uit de kabinetscrisis. Dit onderhoud kunnen we eigenlijk al aanduiden als het eerste gesprek in de traditionele koninklijke raadplegingen. Hierop volgde dan de eigenlijke reeks consultaties.

### 3. KONINKLIJKE RAADPLEGINGEN

Het doel van de consultaties was het verwerven van informatie op basis waarvan het staatshoofd een formateur kon aanduiden die het meest kans op slagen had<sup>20</sup>. In feite kon de Koning raadplegen wie hij wou, maar in de praktijk zien we dat vrijwel steeds dezelfde personen naar het paleis werden geroepen. Omdat de nieuwe regering het vertrouwen van het parlement moest genieten, peilde de Koning in de eerste plaats naar de stemming van het parlement. Daarom nodigde de vorst bij aanvang van een regeringscrisis vrijwel steeds de voorzitters van de Senaat en de

19. Deze beslissing werd echter door de BWP sterk aangevallen. Volgens haar was de Koning zijn constitutionele rol te buiten gegaan. Zie C.H. Höjer, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940* (Uppsala, 1946), pp. 132-143.

20. Zie hierover bijvoorbeeld ook: P. Lemmens, "De raadplegingen van de Koning bij het begin van een regeringscrisis" in *Jura Falconis*, 1976-77, pp. 407-426.



Kamer van Volkvertegenwoordigers uit. Vanuit hun functie waren zij het best geplaatst om de slaagkansen van een bepaalde formateur in te schatten. Na hen vroeg de vorst meestal de mening van enkele Ministers van Staat, 'staatslieden' die het persoonlijke vertrouwen van de Koning genoten. Soms werden ook nog oud-ministers geconsulteerd die (nog) niet tot de groep van Ministers van Staat behoorden, of andere politieke vooraanstaanden.

Na de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht konden door de complexere samenstelling van het parlement vrijwel uitsluitend nog coalities een meerderheidsregering vormen. Daardoor werd de houding van de verschillende fracties bepalend voor het succes van de regeringsvorming, en konden de fractieleiders niet uit de consultaties ontbreken. Pas in 1937 werd het voor het eerst noodzakelijk geacht om ook de partijvoorzitters te raadplegen. Daarmee moest Leopold III node hun belang in de kabinetsformatie erkennen.

Bij de vorming van het eerste kabinet-van Zeeland in 1935 werden voor het eerst ook vertegenwoordigers van economische en syndicale organisaties geraadpleegd. Leopold III hoopte op basis van hun raad de formateur de beste kansen te bieden om uit de monetair-economische impasse te geraken.

In zijn gesprekken vroeg de Koning doorgaans in de eerste plaats naar een geschikte kandidaat om de nieuwe regering te leiden. Zolang katholieken of liberalen over de absolute meerderheid beschikten in de Kamers, hadden de consultaties enkel de keuze van een regeringsleider uit die meerderheidsfractie voor ogen. Na de Eerste Wereldoorlog werd daarnaast meestal ook gepeild naar hun voorkeur voor een bepaalde regeringsformule. Vermits geen enkele partij nog de volstreckte meerderheid bezat, moest er immers een coalitie worden afgesloten. Soms deden de raadgevers ook suggesties voor bepaalde ministerportefeuilles, of spraken zij veto's uit tegen bepaalde politici. Het regeringsprogramma was zelden onderwerp van deze gesprekken. Sommige geconsulteerden vroegen nochtans expliciet aan de vorst om bepaalde programmapunten aan de formateur over te maken. In tijden van ernstige politieke of economische crisis vroeg de Koning soms ook zelf raad over gevoelige programmapunten<sup>21</sup>. Dit

21. Zo werd bijvoorbeeld bij de regeringsvorming van 1935 (van Zeeland I) aan vele geraadpleegden gevraagd of zij voor- dan wel tegenstander waren van een devaluatie van de Belgische frank. Voorts spraken verscheidene politici zich uit tegen de aanwezigheid van bankiers in de volgende regering. Capelle, Verslag van de regeringscrisis van 19-25 maart 1935: AKP, Archief van het secretariaat van Leopold III (Capelle), XIV/4.

kan dan gezien worden als een soort informatiefase, die vanaf de introductie van een informateur (1935) nog zelden werd gehanteerd.

Uit het archief van het secretariaat van koning Leopold III blijkt overigens dat het staatshoofd zich vrij nauwgezet hield aan de wensen van de geconsulteerden. Slechts één uitzondering: in 1939, na de val van de regering-Spaak, werd Hubert Pierlot door de meeste geconsulteerden genoemd als de meest geschikte persoon om een nieuwe regering te vormen. De Koning duidde echter oud-premier Henri Jaspar aan tot formateur, al was deze door geen enkele geconsulteerde vernoemd. Na diens falen zou hij zich dan toch tot Pierlot wenden<sup>22</sup>. Volgens sommigen was deze opdracht voor Jaspar slechts een schijnbeweging, en wist de vorst op voorhand dat deze niet zou slagen<sup>23</sup>.

Het aantal geraadpleegden was in de negentiende eeuw meestal beperkt. De eerder vernoemde complexe situatie vanaf 1919 maakte echter uitgebreide consultaties wenselijk. Het aantal was grotendeels afhankelijk van de omvang van de crisis. Zo ontving koning Leopold III op 13 mei 1938, enkele uren na het ontslag van de regering-Janson, slechts drie politici, namelijk de (katholieke) Senaatsvoorzitter, de (socialistische) Kamervoorzitter en de leider van de liberale Kamerfractie. Diezelfde dag nog werd Paul-Henri Spaak als formateur aangeduid. Anderzijds had diezelfde Leopold III twee jaar eerder – na de verkiezingen van 1936 – eenendertig audiënties nodig vooraleer hij besloot een informateur aan te duiden.

#### 4. AANDUIDING INFORMATEUR

Een informateur werd het eerst ingeschakeld bij de vorming van de regering-van Zeeland in 1935. Omdat reeds verscheidene politici een aangeboden formatieopdracht hadden afgewezen, vroeg de vorst de uittredeende regeringsleider, Georges Theunis, om eerst onder de verschillende partijen eensgezindheid te bereiken betreffende het economisch programma van de volgende regering, om zo de weg te effenen voor een formateur<sup>24</sup>. Later

22. Capelle, Verslag van de regeringscrisis van 9-22 februari 1939: AKP, Archief secretariaat Leopold III, XIV/14.

23. Zie bijvoorbeeld Périn, "Qui fait et défait les gouvernements", p. 4.

24. Waleffe beschrijft de informateur als iemand met een politieke wijsheid die door alle partijen erkend wordt, die het belang van het land laat primeren op persoonlijk of

werd nog frequent van informateurs gebruik gemaakt, maar in tegenstelling tot Nederland zou de informatiefase hier geen vast onderdeel van de institutionele gewoonte worden.

De functie van informateur stoelde eigenlijk in de relatieve complexiteit van ons politiek systeem sedert de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht, die maakte dat er in de periode van de kabinetsformatie vaak ook na de consultaties nog heel wat onzekerheden bleven bestaan over regeringsprogramma, -samenstelling en -leider. Omdat de Koning onbekwaam was om alleen op te treden, en dus niet gemachtigd was om zelf tussen de partijen te onderhandelen, liet hij deze informateur in zijn naam optreden om een uitsluitsel te bereiken over welke coalitie mogelijk was met welke regeringsleider. Dit overigens in contrast tot het feitelijke tweepartijstelsel dat ons land tussens het unionisme en de Eerste Wereldoorlog kende<sup>25</sup>.

De informateur bracht over de resultaten van zijn taak verslag uit aan de Koning, die op basis van die informatie een formateur aanduidde.

## 5. AANDUIDING FORMATEUR

Het concept van een formateur was naar alle waarschijnlijkheid gebaseerd op het Britse systeem, waar het de gewoonte was dat de Koning enkel de eerste minister aanduidde, die dan zelf de rest van de regering samenstelde. De functie van eerste minister werd echter niet overgenomen, de Koning zat aanvankelijk immers zelf de Ministerraad voor. Pas na de Eerste Wereldoorlog kreeg België een 'eerste minister'<sup>26</sup>.

In principe was de vrijheid van het staatshoofd in de keuze van een formateur zeer groot: de enige grondwettelijke restricties – tenminste indien de formateur ook minister zou worden – waren dat hij een Belg moest zijn en niet mocht behoren tot de konink-

partijbelang, die geacht wordt te handelen met diplomatie en discretie, in alle onafhankelijkheid en objectiviteit, "comme le ferait le Roi lui-même" (Waleffe, *Le Roi nommé et révoqué ses ministres*, pp. 34-36).

25. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de landen die ook nu nog een meerderheidssysteem kennen, vandaar dat bijvoorbeeld in Groot-Brittannië nooit een informateur werd gebruikt, maar doorgaans meteen de leider van de grootste fractie tot formateur werd aangeduid. Zie B. Waleffe, "Réflexion au sujet de l'investiture du Premier Ministre en Angleterre" in *Res Publica*, 9 (1967), pp. 661- 676.

26. Dat is de reden waarom wij verkiezen de term 'regeringsleider' te hanteren i.p.v. 'eerste minister'. Zie ook J. Stengers, "Evolution historique de la royauté en Belgique: modèle ou imitation de l'évolution européenne" in *Res Publica*, 33 (1991), pp. 85-103.

lijke familie<sup>27</sup>. Onder de regeerperiodes van Leopold I en Leopold II werd de formateur vrijwel steeds uit een van beide Kamers gekozen<sup>28</sup>. Koning Albert I, die niet erg hoog opliep met het parlement, nam geregeld zijn toevlucht tot extraparlamentairen, zoals de katholieke advocaat Léon Delacroix (premier 1918-1920) en de bankier Georges Theunis (1921-1925). Albert hechtte overigens grote waarde aan het oordeel van niet-politieke raadgevers, in de eerste plaats van Emile Francqui, directeur van de Société Générale. Die zou een groot aandeel hebben gehad in het 'akkoord van Loppem' maar werd ook nadien nog geregeld op het paleis gesignaleerd. Leopold III nam de 'technocratische' visie van zijn vader over, inclusief het vertrouwen in het oordeel van Francqui. Die speelde al meteen een grote rol in de totstandkoming van de tweede regering-Theunis in 1934, koning Leopolds eerste volledige regeringsvorming. Ook bij de volgende regeringscrisis, in 1935, werd Francqui weer ingeschakeld, ditmaal om te pogen een andere extraparlamentair, Louis Franck, gouverneur van de Nationale Bank, te overtuigen om een formatieopdracht te aanvaarden. Uiteindelijk zou echter nog een andere extraparlamentair, Paul van Zeeland, de nieuwe regering vormen<sup>29</sup>.

Sedert het einde van het unionisme behoorde de formateur doorgaans tot de fractie met het grootste aantal zetels. De belangrijkste uitzonderingen hierop vonden plaats in een periode dat de BWP de grootste fracties vormde in Kamer en Senaat, nl. van 1936 tot 1939. Leopold III benoemde achtereenvolgens een extraparlamentair katholiek (van Zeeland, 1936), een extraparlamentair liberaal (Janson, 1937), een socialist (Spaak, 1938) en een katholiek (Pierlot, 1939) tot regeringsvormer. Hiernaast kan ook nog verwezen worden naar de (mislukte) formatieopdrachten van de tot minderheidsfracties behorende katholiek Adolphe Dechamps (1864), de liberaal Adolphe Max (1925) en de katholiek

27. Artikels 97 en 98 van de Belgische Grondwet.

28. Er waren weliswaar enkele uitzonderingen, denk aan Sylvain Van de Weyer, gezant in Londen, formateur in 1845 en aan Henri de Brouckère, oud-gezant bij de Heilige Stoel, in 1852.

29. Capelle, Relas van het gesprek tussen Capelle en Theunis, 19 januari 1935: AKP, Archief secretariaat Leopold III, IIc1/Th; Capelle, Verslag van de regeringscrisis van 19-25 maart 1935: AKP, Archief secretariaat Leopold III, XIV/4. Robert Capelle, secretaris van Leopold III, noemde Francqui nadien zelfs "le plus important homme d'affaires de Belgique" die "adore exercer dans la coulisse une influence sur la direction du pays": R. Capelle, *Au service du Roi, vol. 1 (1934-1940)* (Brussel, 1949), p. 214.

Jaspar (1939), al zouden deze laatste twee opdrachten ook schijnmanoeuvres geweest kunnen zijn<sup>30</sup>.

De macht van de Koning in deze mag echter niet worden overschat. Een formateur die niet voldoende krediet genoot bij de politieke partijen of de parlementaire fracties zou immers nooit in zijn opdracht kunnen slagen. Daarom was het staats-hoofd genoodzaakt een persoonlijkheid met grote capaciteiten te kiezen, die de steun kon genieten van zijn partij en van de eventuele coalitiepartner. Zo zou de katholiek Pouillet in 1925 precies tot formateur zijn benoemd omdat hij op voldoende socialistische steun kon rekenen om een kabinet met de BWP te leiden<sup>31</sup>. Anderzijds is Emile Vandervelde in 1936 net in zijn formatieopdracht mislukt omdat hij onvoldoende vertrouwen inboezemde bij de liberale en katholieke fracties<sup>32</sup>.

De keuze gebeurde doorgaans op basis van de informatie die de Koning in de consultatiefase had vergaard. Zoals gezegd hield Leopold III zich zeer nauwgezet aan de voorstellen die door de geconsulteerden werden verstrekt. Koning Albert liet echter soms zijn persoonlijke voorkeur voorgaan op de in de consultatiefase naar boven gekomen namen. Naar alle waarschijnlijkheid zijn de formateursopdrachten voor Carton de Wiart (1920) en de Broqueville (1934) persoonlijke initiatieven geweest van de vorst<sup>33</sup>. Leopold I verbaasde velen toen hij in 1845 de Belgische gezant te Londen, Sylvain Van de Weyer, liet overkomen om een regering te vormen.

De voor de formatieopdracht aangezochte politicus kon zijn antwoord in beraad houden, en eerst wat personen raadplegen om zijn eigen kansen in te schatten. Als hij aanvaardde, kreeg hij de opdracht om met coalitiepartners over een beleidsprogramma te onderhandelen (tenzij de partij de absolute meerderheid genoot) en de ministerportefeuilles te verdelen.

In die onderhandelingen was het niet zo dat de formateur over alle vrijheid beschikte, zolang zijn uiteindelijke kabinet maar op een parlementaire meerderheid kan rekenen, zoals tot op heden meestal werd aangenomen. De Koning bleek immers geregeld expliciete richtlijnen te geven. Voor de regeerperiode van Leo-

30. Zie Périn, "Qui fait et défait les gouvernements", p. 4.

31. F. Périn, *La démocratie enrayée: essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958* (Brussel, 1960), p. 38.

32. Capelle, Verslag van de regeringscrisis van 16 mei-12 juni 1936: AKP, Archief secretariaat Leopold III, XIV/5.

33. Höjer, *Le régime parlementaire belge*, p. 208.

pold III zijn die voorschriften goed na te trekken, en blijken zij opvallend parallel te lopen met de verlangens van de geconsulteerden en het verslag van de informateur. Maar ook de andere vorsten bakenden vaak nauwkeurig de speelruimte van de formateur af.

Aanvankelijk speelde daarbij de discussie over het regeringsprogramma een belangrijke rol. Tijdens de onderhandelingen over het programma die Leopold I in 1864 voerde met formateur Adolphe Dechamps ontstond er een conflict doordat de Koning de door de katholieke leider voorgestelde verlaging van kiescijns voor de gemeente- en provincieverkiezingen niet wilde aanvaarden. De vorst gaf daarom de opdracht aan de liberaal Rogier om zijn regering voort te zetten. In 1870 kregen de katholieken opnieuw de kans om een regering te vormen, maar Leopold II, die zijn vaders bezorgdheid deelde, gaf d'Anethan slechts de toestemming een regering samen te stellen nadat die had toegezegd niet te zullen besparen op het militaire budget en geen cijnsverlaging te zullen doorvoeren zonder goedkeuring van de vorst<sup>34</sup>. Zoals gezegd ging Leopold III zich eerder gedragen als een koerier (naar de formateur toe) van bemerkingen die uit de consultatie- of informatiefase naar boven waren gekomen. Zo kreeg Paul van Zeeland in 1935 de opdracht een regering te vormen op basis van een monetair-economisch herstelprogramma. In welke zin dit door de formateur moest worden ingevuld, werd niet gespecificeerd. En toen de Koning in 1937 een formatieopdracht schonk aan Hendrik De Man, stipuleerde hij dat het programma een voortzetting moest zijn van het programma van de regering-van Zeeland<sup>35</sup>.

Na de Eerste Wereldoorlog werd het regeringsprogramma als eerste focus in de kabinetsformatie verdrongen door het probleem van de politieke samenstelling van de coalitie. Het is belangrijk te noteren dat een formateur steeds enkel die coalitie kon vormen waarvoor hij van de Koning de toelating had gekregen. Als hij er niet in slaagde met die partners tot een vergelijk te komen, was hij verplicht zijn formatiepoging te staken, tenzij de Koning hem de opdracht gaf om een andere coalitie te vormen. Zo kreeg Hubert Pierlot op 15 februari 1939 de opdracht om een regering van Nationale Unie samen te stellen, maar botste daarbij op een liberaal *njet*. Pas toen Paul Hymans enkele dagen later (op

34. L. de Lichtervelde, *Leopold II* (Brussel, 1928), pp. 97-105.

35. Leopold III, Toespraak tot H. De Man [28 oktober 1937]: AKP, Archief secretariaat Leopold III, XIV/9.

19 februari) persoonlijk aan de Koning kwam verklaren dat de liberalen in geen geval in de regering zouden stappen, werd Pierlot opnieuw bij de Koning geroepen, waar hij een nieuwe opdracht kreeg, ditmaal tot het vormen van een katholiek-socialistische regering<sup>36</sup>. Een ander voorbeeld: toen Leopold III in 1937 een formatieopdracht gaf aan Hendrik De Man, werd die taak gelimiteerd tot het vormen van een "véritable union nationale, établie sur des bases aussi larges que celles du gouvernement van Zeeland"<sup>37</sup>. Met andere woorden: er kon geen sprake zijn van een Volksfrontregering of een regering met inbegrip van Rex of het VNV.

Daarnaast gaf de vorst soms nog andere voorafgaande bemerkingen, bijvoorbeeld over de hoeveelheid ministers, of over de aanwezigheid van bepaalde politici in de regering. Bij de vorming van de regering-Pierlot I in 1939, bijvoorbeeld, liet de Koning eerst al bij de aanstelling van Pierlot weten dat hij een compacte regering wenste. Toen Pierlot later toch plannen uittekende voor regeringen met 14 ministers, deed Leopold III een beroep op L. Huart en op R. Hoyoit de Termincourt om druk uit te oefenen op Pierlot opdat deze het aantal ministers toch nog zou terugschroeven. Pierlot bond hierna in en beperkte zijn kabinet tot 11 ministers<sup>38</sup>.

## 6. SAMENSTELLING VAN DE REGERING

Op basis van deze restricties ging de formateur dan aan het werk. De traditionele methode was dat de formateur (meestal afzonderlijke) gesprekken voerde met politici die in aanmerking kwamen voor een ministerportefeuille of die een autoriteit vormden binnen de regeringspartij(en), en op basis van hun verlangens het regeerprogramma uitwerkte. Sedert de vorming van de regering-Carton de Wiart in 1920 hanteerde de formateur geregeld de methode met vertegenwoordigers van de coalitiepartijen rond de tafel te gaan zitten om met hen een beleid uit te tekenen. Een derde, zelden voorkomende, werkwijze was dat de formateur autonoom een programma uitwerkte, en dit ter goedkeuring

36. Capelle, Verslag van de regeringscrisis van 9-22 februari 1939: AKP, Archief secretariaat Leopold III, XIV/14.

37. Capelle, *Au service du Roi*, vol. 1, p. 250.

38. Capelle, Verslag van de regeringscrisis van 9-22 februari 1939: AKP, Archief secretariaat Leopold III, XIV/14.

voorlegde aan de leiding van de politieke partijen. Een dergelijke werkwijze vinden we o.a. terug bij de vorming van de regering-van Zeeland in 1935<sup>39</sup>.

Op geregelde tijdstippen bracht de formateur verslag uit aan de Koning. Die kon daarbij impliciet of expliciet zijn steun en vertrouwen toekennen, maar hij kon ook door een koele houding de formateur tonen dat deze niet voldeed en plaats moest maken voor een andere formateur. Wanneer een formateur weigerde om zich naar de wensen van de Koning te richten, kon de vorst weigeren om de net samengestelde regering te benoemen. Denk bijvoorbeeld aan de vorming van het kabinet-Rogier in 1857, toen Leopold I weigerde de regering te benoemen wegens de aanwezigheid van Auguste Orts (omdat die ooit de Franse regering had beledigd). Pas na de vervanging van Orts kon Rogier regeringsleider worden<sup>40</sup>.

In de onderhandelingen van de formateur werd er, zoals gezegd, meestal gestart met het samenstellen van een regeringsprogramma. In de hedendaagse coalitievorming vormt dat programma vaak de grootste moeilijkheid. Het is daardoor dat vele regeringscrissen zich nu over verscheidene maanden uitspreiden. Vóór de Tweede Wereldoorlog werd daarentegen meer dan eens op een mum van tijd een akkoord bereikt over het programma, maar werd een snelle vorming van een coalitie verhinderd door conflicten over de verdeling van de portefeuilles.

Over de regeringsleider bestond nooit discussie: normaal gezien was dat de formateur. Er zijn echter uitzonderingen, zoals Lebeau, die in 1931 formateur was van de regering-de Muelenaere<sup>41</sup>. De meeste moeilijkheden begonnen daarna, bij de toewijzing van de ministerportefeuilles. Er werd immers heel wat status en macht verleend aan de persoon die een ministermandaat in handen kreeg, en een dergelijke positie was bijgevolg vaak zeer geëerd. Maar bij de verdeling gingen vaak persoonlijke vetes en individuele machtsspelletjes meespelen, waardoor de formateur het soms knap lastig kon krijgen. Paul van Zeeland had bijvoorbeeld een optimistische visie toen hij in 1935 aan zijn formatieopdracht begon, want hij had zijn ideale regering reeds uitgete-

39. Ook in de meer recente geschiedenis werd deze methode nog gehanteerd, zie bijvoorbeeld de regeringsvorming van Tindemans in 1974.

40. Stengers, *De Koningen der Belgen*, p. 51.

41. Ook meer recent zijn daarvan voorbeelden te vinden, denk maar aan Paul van Zeeland als formateur voor de regering-Pholien in 1950, en Jean-Luc Dehaene voor de regering-Martens in 1988.



kend. Maar doordat sommige partijen kandidaten opdrongen, anderen tegen bepaalde personen veto's uitspraken, en nog anderen weigerden in de regering te stappen, had de uiteindelijke regering niet veel meer gemeen met van Zeelands oorspronkelijke plan<sup>42</sup>. Het was vooral de BWP die erop stond haar eigen ministers te mogen kiezen, zelfs op te leggen aan de formateur<sup>43</sup>. Het ministermandaat werd gezien als een middel waarmee de partij haar verdienstelijkste leden beloonde. Ook de katholieke en de liberale partij evolueerden in de jaren '30 naar frequentere tussenkomsten. Leopold III reageerde meermaals tegen de toenemende inmenging van partijbesturen in de regeringsvorming. Bekend is de brief die hij in 1939 aan premier Pierlot schreef waarin hij verwees naar zijn constitutioneel recht, een recht dat niet toebehoorde aan (partij)organen die "sans mandat légal interviennent dans la formation ou la dislocation des gouvernements"<sup>44</sup>.

Doordat de evenredige vertegenwoordiging en het algemeen enkelvoudig stemrecht met zich meebrachten dat het quasi onmogelijk werd voor een partij om een absolute meerderheid te verwerven in het parlement, ging zich een nieuw probleem stellen, namelijk het afwegen van de macht van elke coalitiepartner binnen de regering. Het ging daarbij niet louter om een kwantitatieve verdeling van de portefeuilles, maar ook om een kwalitatieve vermits niet alle portefeuilles evenveel waard zijn. Zij hadden bovendien niet dezelfde waarde voor elke coalitiepartner.

Bij die verdeling van de ministerposten trad de Koning ook zeer frequent op. Het is algemeen bekend dat Leopold I, als opperbevelhebber van het leger, zijn minister van Oorlog autonoom aanduidde<sup>44bis</sup>. Die werkwijze werd echter niet voortgezet onder Leopold II, al bleef die enige medezeggenschap hebben over de aanduiding van de minister van Oorlog, en kon hij onder meer in 1870 en 1879 een eigen kandidaat aanduiden. De laatste persoonlijke aanduiding van een minister van Oorlog gebeurde door Albert I in 1917<sup>45</sup>. Verregaander was echter dat koning Albert in

42. Zie over de vorming van de regering-van Zeeland verder Henkens, "De vorming van de eerste regering-van Zeeland", pp. 209-261.

43. Zie in dat opzicht E. Vandervelde in *Le Peuple*, 3 oktober 1937.

44. Leopold III aan Pierlot, 6 maart 1939, geciteerd in Höjer, *Le régime parlementaire belge*, p. 372.

44bis. In 1851 schreef Leopold I in een brief aan regeringsleider Rogier: "En ma qualité de chef de l'armée, il m'appartient de diriger le ministre de la Guerre d'une manière positive". Geciteerd in L. Wils, "De monarchie en de landsverdediging onder Leopold I" in *Actes du colloque d'histoire militaire (1830-1980)* (Brussel, 1981), p. 208.

45. Zie o.m. L. De Vos, "België tegen wil en dank beschermd door zijn dynastie" in *"Wij, Koning der Belgen...": 150 jaar grondwettelijke monarchie* (Brussel, 1981), pp. 159-178.

diezelfde oorlogsperiode zonder inspraak van premier de Broqueville de diplomaat baron Beyens de regering binnenloodste. Omdat hij verwachtte dat dit op tegenstand zou stuiten, maakte de Koning een omweg door Beyens eerst te benoemen tot Minister van Staat en hem dan *ad interim* de op "ziekteverlof" gestuurde minister van Buitenlandse Zaken te laten vervangen. Nadat Beyens in 1917 reeds uit de gratie van de vorst was gevallen, eiste Albert zijn ontslag. Het was nu Beyens' beurt om wegens "ziekte" af te treden<sup>46</sup>.

Dergelijke opgelegde benoemingen kwamen slechts zelden voor. Na de vrede schakelde Albert I zich overigens opnieuw in het traditionele politieke spel in, "en suggérant, en propositant, en objectant, en appuyant tels hommes ou en négligeant tels autres"<sup>47</sup>. Dat was de handelswijze die wij ook bij de andere koningen frequent aantreffen. Zo werd bij de vorming van de regering-Theunis in 1934 door Leopold III aanbevolen dat Francqui in de regeringsploeg zou worden opgenomen. Met tegenzin aanvaardde Theunis het voorstel van de Koning<sup>48</sup>. En toen koning Albert in 1920 vond dat Louis Franck minister van Koloniën diende te blijven, volgde Carton de Wiart de Koning tegen zijn zin<sup>49</sup>. Soms verzette de Koning zich ook tegen een kandidaat-minister. Daarbij werden doorgaans redenen van politieke stabiliteit ingeroepen. We noemden reeds het voorbeeld van Orts in 1857. Een ander voorbeeld is dat van de vorming van de regering-Spaak in 1938, waarbij Leopold III zijn veto stelde tegen Emile Jennissen, omdat die als wallingant te gevaarlijk werd geacht voor de stabiliteit van het kabinet<sup>50</sup>.

46. Baron Beyens, *Un diplomate belge au service de son pays, 1915-1917*, pp. 30-35 en 189-192.

47. Devleeschouwer, "Le Roi Albert et les partis", pp. 344-345.

48. Francqui was de samensteller van het regeringsprogramma. Theunis had schrik (overigens terecht, zoals zou blijken) dat hij in de regering te dominant zou worden. Relas van het gesprek van Theunis met Capelle, 19 januari 1935: AKP, Archief secretariaat Leopold III, IIc1/Th.

49. In zijn memoires schrijft Carton de Wiart over Franck: "La nature de son intelligence, assurément brillante et où l'esprit sémitique se révélait par maintes nuances, ne me plaisait que médiocrement. Mais le Roi était d'avis - et cet argument l'emporta - que ce portefeuille, dont la gestion exige une assez longue initiation, ne devait pas changer trop de titulaire." H. Carton de Wiart, *Souvenirs politiques, vol. II (1918-1951)* (Brussel, 1981), p. 58.

50. Capelle, Verslag van de regeringscrisis van 13-15 mei 1938: AKP, Archief secretariaat Leopold III, XIV/12. Tal van andere voorbeelden over de positieve of negatieve inmenging van de Koning bij de keuze van de ministers zijn te vinden in Stengers, *De Koningen der Belgen*, pp. 51-56.

Aan de andere kant is de vorst ook steeds op een minder actieve manier opgetreden: hij heeft steeds bij allerlei personen die twijfelden om een ministerportefeuille te aanvaarden of te behouden aangedrongen om zich toch voor het vaderland te engageren. Koning Albert wist zo bijvoorbeeld in 1934 E. Hubert te overtuigen om in de regering-Theunis te stappen en deed hetzelfde bij de weigerachtige liberalen Hymans, Devèze, Janson en Forthomme bij de vorming van de regering-de Broqueville in 1932. Toen M. Lippens enkele maanden later eraan dacht om ontslag te nemen, was het opnieuw koning Albert die wist te overtuigen om aan te blijven<sup>51</sup>. Soms maakt de vorst daarbij gebruik van tussenpersonen. Op 13 januari 1939 stuurde Leopold III Charles de Broqueville, Hendrik De Man en August Balthazar op pad om premier Spaak te overtuigen zijn ontslag in te trekken. Zij slaagden in hun opzet<sup>52</sup>.

## 7. BENOEMING EN EEDAFLEGGING

Zodra het kabinet volledig was samengesteld, konden de ministers worden benoemd. Een nieuwe regering trad in functie op het moment dat het staatshoofd de Koninklijke Besluiten inzake de benoeming van de nieuwe en het aftreden van de oude ministers ondertekende. Vanaf hier gold opnieuw het principe van de ministeriële medeondertekening. In een eerste KB tekende de ontslagnemende regeringsleider de benoeming van de nieuwe premier. Deze laatste tekende daarop het ontslag van zijn voorganger en vervolgens de benoemingen, ontslagen en portefeuillewijzigingen van de overige ministers. Er werden geen KB's uitgevaardigd voor de ministers die op post bleven. Doorgaans gebeurde die ondertekening wanneer de nieuw benoemde ministers hun eed van trouw kwamen afleggen in de handen van het staatshoofd. Naar aanleiding daarvan hield de Koning een speech voor de nieuwelingen, waarbij hij soms nogmaals programmatische bemerkingsen naar voren bracht. Leopold III heeft bij die gelegenheid meer dan eens een kritische allusie gemaakt op de negatieve invloed die partijpolitieke spelletjes hadden op het vlotte verloop van de regeringsvorming.

51. Zie Höjer, *Le régime parlementaire belge*, pp. 208-212.

52. Capelle, Verslag van de regeringscrisis van 6/12/38 tot 21/1/39: AKP, Archief secretariaat Leopold III, XIV/13.

## 8. REGERINGSVERKLARING IN HET PARLEMENT

Tot 1919 bezat de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de eerste plaats een negatieve macht: zij kon een regering tot aftreden dwingen. Na de vorming van de tweede regering-Delacroix werd in de Kamer voor het eerst een verklaring voorgelezen, waarin het beleid werd voorgesteld dat de nieuwe regering zou voeren. Daarna volgde een debat dat beëindigd werd met een stemming over deze verklaring. Vanaf dan zou de Kamer ook een positieve inbreng in de regeringsvorming verwerven: zij stemde het vertrouwen. Zo werd meteen duidelijk of het nieuwe kabinet over een parlementaire meerderheid kon beschikken. Was dat niet het geval, dan moest de Koning noodgedwongen het ontslag van de regering aanvaarden. Vanaf de regering-van Zeeland I (1935) werd ook in de Senaat de vertrouwenskwestie gesteld<sup>53</sup>.

In deze fase kwam de Koning doorgaans niet meer tussen, al zou volgens sommige bronnen bijvoorbeeld Leopold III in 1935 oud-premier Charles de Broqueville druk hebben laten uitoefenen op de katholieke senatoren opdat zij de regering-van Zeeland met een voldoende meerderheid zouden steunen<sup>54</sup>.

## 9. NABESCHOUWING: DE KONING EN DE PARTIJEN

In de grondwet van 1831 waren enkele condities ingebouwd die machtsmisbruik door het staatshoofd moesten tegengaan. Maar voor het aanduiden van zijn ministers kreeg de Koning de vrije hand. Leopold I maakte van die mogelijkheden in grote mate gebruik, en werd daarbij nauwelijks gecontesteerd. De vorst merkte echter dat de beginnende partijvorming zijn greep op de samenstelling van de regering bedreigde. Hij stond minachtend tegenover de politieke partijen<sup>55</sup> en probeerde dan ook zolang mogelijk het unionisme in stand te houden, het systeem waarin zijn persoonlijke vrijheid het grootst bleef. Onder Leopold II kreeg het bipolaire politieke landschap verder vorm, met de schoolstrijd (1879-1884) als een van de hoogtepunten. De Koning diende rekening te houden met de verhoudingen, en kon

53. De laatste decennia is de regeringsverklaring echter niet meer dan een formaliteit, omdat de regeringspartijen doorgaans en bloc het nieuwe kabinet steunen.

54. Henkens, "De vorming van de eerste regering-van Zeeland", pp. 246-247.

55. Zie bijvoorbeeld zijn brief aan Thiers, 13 november 1864: "Les partis sont d'une violence extrême qui ne peut faire que du mal et qui prête dans un petit pays au ridicule", geciteerd in de Lichtervelde, *Leopold II*, p. 26.

bijvoorbeeld in 1878, na een liberale verkiezingsoverwinning, niet om de liberale zegevierder Frère-Orban heen bij de aanduiding van een formateur. Toch trad ook hij - in de lijn van zijn vader - nog geregeld autoritair op, en werd dit optreden bovendien ook in politieke kringen aanvaard, getuige de uitspraak van d'Anethan, vlak nadat die het koninklijk prerogatief om zijn ministers te ontslaan aan den lijve had mogen ondervinden: "De wil van de Koning moet werkelijk doorslaggevend zijn en is dat ook wanneer het gaat om de benoeming en het ontslaan van ministers. (...) Bij het vrij benoemen en ontslaan van zijn ministers maakt de Koning dus werkelijk gebruik van een persoonlijk prerogatief."<sup>56</sup> Ruim een decennium later werd "de wil van de Koning" al niet meer zo vlot aanvaard. Het feit dat Leopold II in 1884 het ontslag van de (antimilitaristische) ministers Jacobs en Woeste eiste, verwekte grote verontwaardiging in katholieke kringen. Leopold haalde zijn slag thuis, maar herhaalde een dergelijk autoritair ingrijpen niet meer. Het zou niet langer worden aanvaard.

Toen Albert I in 1909 zijn oom opvolgde, diende hij zich ook te schikken naar de gevormde gewoontes. In de Eerste Wereldoorlog zou hij, als aanvoerder van het vrije België, echter meer macht naar zich weten toe te trekken. Opnieuw in vreedstijd kwamen Koning en partijen in een totaal nieuwe situatie. Door de combinatie van representatieve vertegenwoordiging en algemeen enkelvoudig stemrecht werd de samenstelling van het parlement complexer, wat ook de regeringsvorming compliceerde. Het feitelijk tweepartijstelsel had plaatsgemaakt voor een sterk verdeeld politiek landschap. De politici gingen moeizaam om met de nieuwe regeringsvorm, de coalitie, wat leidde tot een relatief grote instabiliteit van de kabinetten. Koning Albert, getooid met het aureool van zijn optreden in de oorlog, kon zich nu profileren als *untouchable*, uittorend boven het politieke gekibbel, en had daarbij de publieke opinie achter zich. Albert wist hoever hij kon gaan, speelde het spel subtiel, en overschreed de grens van het aanvaardbare niet, al waren vanzelfsprekend niet steeds alle politici met zijn optreden gediend.

Koning Leopold III handelde naar zijn vaders voorbeeld, maar miste diens autoriteit. Zijn plichtsbesef, zijn ervaringen met regeringscrisissen veroorzaakt door de bekrompendheid van politieke partijen, de 'orleanistische' ideeën van raadgevers als zijn kabinetts-

56. Rede voor de Senaat op 18 december 1871, geciteerd in Stengers, *De Koningen der Belgen*, p. 41.

chef Louis Wodon<sup>57</sup>, en zijn mening dat hij de publieke opinie achter zich had, leidden Leopold III naar een onvermijdelijk conflict met de politieke partijen. Die partijen waren zich in het interbellum beter gaan organiseren. De 'particratie' kreeg langzaam vorm. Partijen gingen zich het recht toe-eigenen om zelf hun ministers aan te duiden, duldden niet langer dat de Koning zich bemoeide met het beleid, enzovoort. Het is opvallend dat koning Leopolds belangrijkste conflicten net plaatsvonden met partijvoorzitters, met name Emile Vandervelde en Hubert Pierlot. Dit conflict lag mee aan de basis van het fatale schisma met de regering-Pierlot in 1940, en de daaruit gegroeide Koningskwestie. Na de Tweede Wereldoorlog werd het koninklijk prerogatief beperkt tot het signaleren van de wensen van de geconsulteerden en het aanduiden van een formateur. Niet alleen de macht van de Koning bleek omgekeerd evenredig met de macht van de politieke partijen, ook die van de formateur. Het werden immers de partijbureaus (en niet langer de formateur) die het programma en de samenstelling van de regering uitwerkten, los van elke parlementaire of koninklijke inmenging. Aan het staatshoofd restte nu enkel nog de formele bekrachtiging van hun beslissingen.

57. Zie hieromtrent J. Velaers en H. Van Goethem, *Leopold III: de Koning, het Land, de Oorlog* (Tielt, 1994), pp.75-76.