

Naar een nieuw *malgoverno*?

Steven Van Hecke & Wim Heylen

1. Inleiding

Om de politieke crisis waarin België sinds de verkiezingen van 13 juni 2007 in verzeild is geraakt toch enigszins inzichtelijk te maken, hebben tot nu toe talloze politici en journalisten de link gelegd met de jaren 1977-1981. In die chaotische periode brengen de moeizame zoektocht naar een grote communautaire pacificatie en de onmogelijkheid van een krachtadig herstelbeleid België aan de rand van de afgrond. Tussen juni 1977 en einde december 1981 passeren maar liefst zeven regeringen de revue: Tindemans IV, Vanden Boeynants II, Martens I, II, III en IV, en Eyskens jr. De diep door-drongen wil bij enkele toppolitici om na de mislukking van het Egmont-Stuyvenbergpact alsnog een nieuw institutioneel evenwicht te vinden, zal tijdens Martens III leiden tot de staats hervorming van 1980. Nadien domineren de hoofdzaakelijk partijpolitieke tegenstellingen die een uitweg uit de sociaaleconomische en budgettaire crises bemoeilijken. Pas met het aantreden van Martens V in december 1981 komt er ook hier een kentering in het beleid. Parlement, staatshoofd en sociale partners: alle instellingen delen in de klappen. Maar het zijn vooral de regeringen die het laten afweten.¹

Het is huidig eerste minister Herman Van Rompuy (CD&V) die destijds in *Hopen na 1984* de term *malgoverno* introduceerde om deze turbulente episode in de Belgische politieke geschiedenis te typeren. Sindsdien is de term in Vlaanderen gemeengoed geworden. Aan Franstalige zijde heeft de term echter nooit ingang gevonden. De Italiaanse term *malgoverno* (*mal governo*, letterlijk: 'slechte regering') verwijst in de eerste plaats naar de zwakke positie van de regering in het Italiaanse politieke systeem maar is gaandeweg gebruikt als algemene omschrijving van zwak gouvernementeel gezag. De ironie wil dat de Italianen zelf nauwelijks het woord *malgoverno* hanteren, ook niet in wetenschappelijke analyses. Zij gebruiken veeleer de tegenstelling *buono e cattivo governo*. Niettemin, de term *malgoverno* sluit nauw aan bij de recentelijk wereldwijd opgang makende term *good governance*. Van de Vlaamse variant 'goed bestuur' en het vermeende gebrek daaraan is het slechts een kleine stap naar het huidige politieke *imbroglio*.

Meestal dient de vergelijking tussen wat zich eind jaren 1970, begin jaren 1980 heeft afgespeeld en de recente politieke crisis als waarschuwing voor de gevolgen van een nieuw *malgoverno*; enkelen heb-

ben in het licht van het nefaste verleden echter ook op de relativiteit van de huidige crisis geweest. De gelijkenissen zijn niettemin legio en bijzonder treffend. Zo dook al enkele jaren vóór het Egmontpact de idee op van een 'corridor' langs de Waterloo-sesteenweg in Sint-Genesius-Rode die Brussel met Wallonië zou verbinden. De fundamentele problemen, niet in het minst over Brussel en de rand, zijn nog steeds dezelfde; de oplossingen helaas ook. Nog steeds botst het personaliteitsbeginsel van de Franstaligen met het territorialiteitsbeginsel van de Vlamingen. Velen wijzen trouwens vandaag op de gemiste kansen van het Egmont-Stuyvenbergpact: een gesplitste kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde bijvoorbeeld. "Une occasion perdue pour la Belgique", aldus huidig PS-onderhandelaar Philippe Moureaux.² De talloze overeenkomsten maken dat verschillende quotes die dateren van de periode 1977-1981 feilloos passen in de berichtgeving over de huidige politieke crisis. *L'histoire se répète?*

Op het eerste gezicht zijn er inderdaad frappante gelijkenissen: de zwakte van de regeringen, de scherpe tegenstellingen tussen Vlamingen en Franstaligen, de economische neergang die op een politiek antwoord wacht... Tegelijk zijn enkele feitelijke verschillen onmiskenbaar. Dertig jaar geleden streefden de Franstaligen naar sociaaleconomische autonomie en waren de Vlamingen vooral geïnteresseerd in culturele bevoegdheden. Vandaag willen de Franstaligen, afgezien van het aanvankelijke 'non', geen extra sociaaleconomische bevoegdheden voor de gewesten; Vlamingen willen ze des te meer. Destijds blokkeerde

de regering het hele land; vandaag is de federale slechts één van de zes regeringen, weze het dat in de recente politieke crisis ook de Vlaamse regering averij heeft opgelopen. Het eerste *malgoverno* duurde ruim vier jaar en er passeerden maar liefst zeven regeringen de revue, slechts onderbroken door één voorziene Europese en twee vervroegde nationale verkiezingen: die van 17 december 1978 en van 8 november 1981. Als we voor het huidige *malgoverno* niet alleen de federale maar ook de regionale verkiezingen in rekenschap brengen – en er bestaan goede redenen om dat te doen –, dan krijgen we binnenkort misschien een heel ander plaatje.

Vanzelfsprekend loopt elke vergelijking altijd enigszins mank en herhaalt de geschiedenis zich nooit volledig. Dit belet echter niet dat het verleden het heden inzichtelijker kan maken en vice versa. Zoeken naar parallellen in de geschiedenis vormt alleszins een krachtig antidotum tegen een overdreven fixatie op het *hic et nunc*. Alsof Vlamingen en Franstaligen nog nooit eerder zo lijnrecht tegenover elkaar stonden. Alsof budgettaire problemen nooit eerder in het vaarwater van het sociaaleconomische beleid en de zoektocht naar een communautaire pacificatie zijn gekomen. Belangrijker dan de feitelijke gelijkenissen en verschillen zijn de trends en structurele factoren, ook en vooral in hoofd van de protagonisten. In dit essay wordt hierop dieper ingegaan door de belangrijkste (f)actoren van beide *malgoverno's* met elkaar te vergelijken. Zonder volledigheid te willen nastreven, wordt getracht de grote lijnen van beide crisisperiodes met elkaar te confronteren.

2. Bestuurlijke context en sociaaleconomische toestand

Eerst en vooral is de budgettaire en sociaaleconomische toestand momenteel niet zo dramatisch als eind jaren 1970. Hoewel de huidige toestand allerminst rooskleurig is, blijft België voorlopig gespaard van de dramatische begrotingstekorten, inflatiecijfers en werklozenaantallen uit het *malgoverno*. Dankzij de euro is muntspeculatie niet mogelijk en blijven de gevolgen van wisselkoersschommelingen relatief beperkt. Toegegeven, de gevolgen van de kredietcrisis zijn lange tijd onderschat. De economie verkeert in een recessie. Dit belet echter niet dat we nog veraf zijn van het rampjaar 1981: een begrotingstekort van 15 procent van het BBP, een verdubbeling van de werkloosheid in twee jaar tijd en een inflatie van 9 à 10 procent. Bovendien is de inflatie opnieuw onder controle en blijven de prijsstijgingen en de daling van de koopkracht ver onder het niveau van de jaren 1970. Tegelijk zijn de olie- en energieprijzen alweer gezakt. Dit maakt het de huidige generatie politici, relatief gezien, gemakkelijker. Maar het kan ook nefast zijn voor de 'sense of urgency' die nodig is om doortastende hervormingen door te voeren. En daar wringt nu opnieuw het schoentje, deze keer inzake de vergrijzing. Er is onvoldoende beleidsaandacht voor de toekomstige financiële implicaties op het vlak van pensioenen en gezondheidszorg. De bereidheid om offers te brengen is eerder laag, getuige de aard van de maatregelen van het Generatiepact (2005) en het felle protest daartegen. Eens te meer zijn diegenen die systematisch de alarmbel luiden dun gezaaid.³

Ook de bestuurlijke context is sterk verschillend. In tegenstelling tot dertig jaar geleden zijn de regionale entiteiten van de Belgische staat in belangrijke mate verzelfstandigd, beheren ze belangrijke bevoegdheden die vroeger nationaal waren, en is de Europese Unie uitgegroeid tot een dominante speler op het vlak van talloze beleidsdomeinen. Wat er zich 'onder' en 'boven' het statelijke niveau afspeelt, biedt anno 2007-2008 stabiliteit aan de wankelende federatie. De regio's passen op hun eigen winkel, terwijl de Europese Unie een aantal essentiële taken van de natiestaat heeft overgenomen; denk aan het monetaire beleid. Tijdens de formatie van de regering-Leterme die uiteindelijk leidde tot het kabinet-Verhofstadt IV – 176 dagen, de langste ooit – was het machtsvacuüm dan ook relatief.⁴ De problemen waarmee veel Belgen te kampen kregen tijdens deze periode – voornamelijk de stijging van de voedsel- en olieprijsen – hadden supranationale oorzaken en een snel gevormde, nieuwe federale regering had daar weinig ingrijpends kunnen tegen inbrengen. Ook deze subnationale en supranationale stabiliteit vermindert de 'sense of urgency' om tot een institutioneel, sociaaleconomisch en budgettair akkoord te komen. En die 'sense of urgency' is al niet bijzonder groot, getuige het eerste *malgoverno*. 'Le mal belge' bestaat er dan in dat er zich eerst een zware crisis moet aandienen vooraleer de betrokken politici in actie schieten. Of dat de aanzet van buitenaf moet komen. De bankencrisis in het najaar van 2008 heeft dit op overtuigende wijze geïllustreerd. De risico's verbonden aan een politiek machtsvacuüm op fede-

raal vlak gingen plots de hoogte in. Tot zolang waren de kosten relatief beperkt.

Dit laatste houdt verband met een bepaald soort conservatisme, of beter: immobilisme, dat het Belgische staatshuishouden lijkt te kenmerken. Het ruime aantal 'veto players' is daar allerminst vreemd aan. Door de ingewikkelde institutionele architectuur, de veelvuldige 'checks and balances' en de grote rol die niet-politieke actoren spelen in de organisatie van de economie en het beheer van de sociale zekerheid, is een drastische ommezwaai in het beleid heel erg moeilijk, zoniet onmogelijk. Het verkiezingssucces van CD&V/N-VA in 2007 toont aan dat het niet volstaat om de verkiezingen te winnen om een hervormingsagenda te kunnen uitvoeren. Bovendien hebben zeer veel van deze niet-politieke actoren een stevige vinger in de pap van het politieke bedrijf; actoren die dikwijls baat hebben bij het status quo. Nefaste ingrepen die alleen op korte termijn renderen worden daardoor erg onwaarschijnlijk. Maar een systeem dat omwille van een te grote padafhankelijkheid behoedt voor avonturen maakt het ook onmogelijk om, wanneer het echt nodig is, in te grijpen in het hart van de Belgische, nu federale, politiek. De politieke klasse moet zich, met de woorden van Karl Popper, node beperken tot 'piecemeal social engineering'. Beleid kan slechts incrementeel beleid zijn.

3. Koppeltechniek en dreiging

Een klassieke manier om alsnog vooruitgang te boeken – of, in een perverse stra-

tegie: vooruitgang onmogelijk te maken – is de koppeltechniek. Een doorbraak in het ene domein wordt dan een voorwaarde voor een doorbraak in een ander domein. In de periode 1977-1981 wordt het zogenaamde parallelisme regelmatig ingeroepen. Steun aan de Waalse staalsector werd afhankelijk gemaakt van de inwilliging van Vlaamse eisen inzake staatsvorming. Of de goedkeuring van de gewestvorming werd gekoppeld aan de begroting. Waarom grepen de Franstaligen zo vaak naar dergelijke dreigmiddelen? In een opmerkelijk artikel schrijft de Brusselsese constitutionalist Paul Vermeulen dat België sinds 1973 leeft onder een constitutioneel regime waarin besluitvorming en wetgeving gebeuren onder afdreiging.⁵ In vrije onderhandelingen met de Vlamingen – dit wil zeggen onderhandelingen die niet door kunstgrepen zoals gekwalificeerde meerderheden 'vervalst' worden – vrezende Franstaligen dat ze niet langer uit de Belgische staat kunnen halen waarop ze aanspraak maken. Hierdoor wordt deze aanspraak als een legitieme eis gesteld. Volgens Vermeulen eisen de Franstaligen steevast de voordelen van de dominantie, wat onder meer duidelijk blijkt uit hun eis tot een doorgedreven gewestvorming.

Vermeulen, wiens standpunten vandaag nauw aanleunen bij Nederlandstalige voorstanders van confederalisme en separatisme, gaat ook in op de partijpolitieke verhoudingen: de onmisbaarheid van de CVP als regeringspartner en de representatieve positie van de PS in Wallonië. In situaties waarin de twee gemeenschappen met elkaar in strijd komen, zijn er volgens Vermeulen drie mogelijkheden: vrije on-

derhandelingen, immobilisme of dwang. Vermits de Walen uit de eerste twee mogelijkheden geen winst kunnen halen, blijft voor hen slechts de dwang door afdreiging over. Die afdreiging bestaat er bijvoorbeeld in het land onbestuurbaar te maken of de economische toestand te laten verslechteren, indien niet op de gestelde eisen worden ingegaan. De rol van afdreiger en afgedreigde ligt dus vast. De CVP is de afgedreigde, omdat het steeds een regering kan en wil vormen. De sterkte van de CVP is dus ook haar zwakte. Daartegenover staat de PS, die stevast herhaalt dat ze alleen wil toetreden tot de regering om haar programma te verwezenlijken. Om haar positie tegenover de CVP te versterken moet zij steeds afdreigen, besluit Vermeulen.

De koppeltechniek wordt ook in het huidige *malgoverno* veelvuldig toegepast. Het duidelijkste voorbeeld is de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. Terwijl Vlamingen 'geen prijs' willen betalen, hebben de Franstaligen de koppeling van deze discussie aan de staatshervorming verkregen. Een oplossing voor het ene wordt afhankelijk gemaakt van een akkoord over het andere. Beide problemen lagen begin juli 2008 niet toevallig ter tafel in twee parallelle werkgroepen en de koppeling midden september 2008 gaf mede aanleiding tot de splitsing van het kartel tussen CD&V en N-VA. Ook begin 2009 werd naast de zogenaamde dialoog van gemeenschap tot gemeenschap in een werkgroep 'gepraat' (niet 'onderhandeld', dixit minister-president Kris Peeters) over mogelijk oplossingen voor de BHV-crisis. In een dergelijke context is van vrije on-

derhandelingen of 'een wit blad papier' geen sprake. Dat was vanaf het begin reeds het geval toen aan Franstalige zijde het immobilisme – "on est demandeur de rien" – domineerde.

Dreiging speelt ook opnieuw een belangrijke rol in de partijpolitieke verhoudingen. Onderling woedt een hevige strijd om het marktleiderschap, om de 'beste' Vlaming of Franstalige te zijn. In de federale onderhandelingen zijn de christendemocraten niet langer de afgedreigde maar de afdreiger. Het begon met de belofte, feitelijk een afdreiging gericht aan de Franstaligen, niet tot een federale regering toe te treden zonder een staatshervorming. Het voorlopige hoogtepunt was alleszins de toespraak van kersvers CD&V-partijvoorzitter Marianne Thyssen in juni 2008 in De Panne – intussen bekend als de Plopsalandspeech: "Zonder een ingrijpende staatshervorming kunnen wij niet doen wat nodig is voor uw toekomst. Daarom is dit voor ons een belangrijk breekpunt. Wie deze hervorming tegen houdt, speelt met de toekomst van ons land [...]. Wij zijn nog bereid de interregionale en interpersoonlijke solidariteit te verdedigen, maar als men geen ernstig gesprek over de inhoud van onze voorstellen wil aangaan, als men de noodzakelijke hervormingen voor ons land onmogelijk maakt, sluiten wij geen enkele optie uit". Maar dergelijke dreigementen sorteren niet altijd het gewenste effect, laat staan dat ze ook hard gemaakt kunnen worden. De schaduw van het separatisme maakt de zoektocht naar een institutioneel vergelijk alleszins wezenlijk verschillend van eerdere staatshervormingen.

4. Verstregeling van problemen

Nauw aansluitend bij het parallelisme is de verstregeling van communautaire met sociaaleconomische en budgettaire problemen. Een dergelijke verstregeling is eerder uitzonderlijk in de Belgische politiek. De huidige politieke crisis levert desalniettemin een sterk staaltje: sinds 2007 lijken alle problemen terug te brengen te zijn tot een tegenstelling tussen Vlamingen en Franstaligen. In 1977-1981 was dit veel minder het geval, het Waalse staal en de discussies rond Komen en Voeren uitgezonderd. De uitweg uit de impasse lag toen trouwens in de fasering. Eerst slaagde men erin een staatshervorming door te voeren die voor een communautaire pacificatie zorgde, weze het gedeeltelijk – want het probleem Brussel was allerminst opgelost – en tijdelijk, zo bleek nadien. Pas met het aantreden van Martens V werd ook werk gemaakt van een drastisch herstelbeleid. En de gezondmaking van de overheidsfinanciën werd in zekere zin slechts een prioriteit onder de regeringen Dehaene.

Sinds 2007 gaat de verstregeling in de overtreffende trap: een staatshervorming wordt als voorwaarde gesteld om toe te treden tot een regering. Dit is opmerkelijk omdat “[e]en blik op de Belgische geschiedenis leert dat een communautaire mijlpaal uiterst zelden tot stand komt tijdens een regeringsformatie”, zo merken de De Standaardjournalisten in *De zestien is voor u terecht op*.⁶ De crisis over de staatshervorming werd met andere woorden een formatiecrisis. Vanzelfsprekend zijn er

verschillende regeringsonderhandelingen geweest waarin een raamwerk, een methode, een kalender of iets dergelijks is afgesproken om tot een staatshervorming te komen. Een staatshervorming als voorwaarde tot regeringsdeelname kent slechts één precedent: de Egmontonderhandelingen voor de installatie van Tindemans IV. En die voorwaarde werd ook vervuld, in die mate dat Leo Tindemans dreigde ont-slag te nemen als er geen akkoord uit de bus zou komen. Het minste wat men kan zeggen is dat dit in de huidige politieke crisis niet het geval is: de Vlaamse meerderheidspartijen hadden geen staatshervorming op zak toen ze van start gingen met de regeringen-Verhofstadt IV en Letermé. Sterker, niet alleen de staatshervorming maar ook de methode, de kalender en de rest van het regeerprogramma lagen op de onderhandelingstafel na de vorming van de regering. Het kan verkeren. Na ruim een jaar van mislukte onderhandelingen hielden de Vlaamse meerderheidspartijen vast aan de federale regering precies omdat, in de woorden van toenmalig eerste minister Yves Letermé (CD&V), er nog steeds geen staatshervorming was.

5. Centrale rol voor politieke partijen

Politieke partijen speelden toen en nu een cruciale rol in deze ontwikkelingen. Dat staat buiten kijf. De eerste minister uitgezonderd is de hoofdrol in beide *malgoverno's* weggelegd voor de partijvoorzitters. De arena die ze betreden is echter danig van uitzicht veranderd. Sinds het einde

van de jaren 1970 zijn er geen nationale partijen meer. België kent alleen nog regionale partijen, partijen die uitsluitend kandideren en verantwoording afleggen in één van de twee taalgemeenschappen. De tijd van het partijpolitieke unitarisme ligt te ver achter de huidige generatie politici om überhaupt nog gebruik te kunnen maken van het sociaal kapitaal dat zich, in de eerste plaats binnen de politieke familie, aan de andere zijde van de taalgrens situeert; gesteld dat men dit ook zou willen. Destijds vonden en kenden christendemocraten, socialisten en liberalen van 'Noord' en 'Zuid' elkaar, ook al waren ze niet altijd de beste maatjes. Ook de taalpartijen – de VU aan Vlaamse zijde, het Front Démocratique des Francophones (FDF) in Brussel en het Rassemblement Wallon – hadden hun gesprekspartners. Zo onderhield VU-leider Hugo Schiltz op persoonlijk vlak uitstekende contacten met PS-voorzitter en Waals regionalist André Cools en met Antoinette Spaak, voorzitter van het in Vlaanderen als Fransdol bestempelde FDF.

Vandaag bestaat in Vlaanderen een sterke radicaalrechtse partij die niet wil deelnemen aan de (Belgische) macht en waarvoor geen 'pendant' in Franstalig België bestaat. Dit uiteinde van het politieke spectrum is ook op communautair vlak radicaal: samen met de N-VA en LDD strijdt Vlaams Belang voor een onafhankelijk Vlaanderen. Een separatistische bondgenoot – à la limite een eventuele gesprekspartner – bestaat aan Franstalige zijde niet. Deze drie partijen, die nota bene zijn ontstaan in een gescheiden partijstelsel, staan bovendien electo-

raal sterker in vergelijking met de beste scores van de VU eind jaren 1970. De VU betaalde de mislukking van het Egmontpact cash aan de stembus; vandaag spinnen Vlaamsgezinde partijen zoals Vlaams Belang, LDD en N-VA electoraal garen bij een niet-staats hervorming. De combinatie van beide factoren bezwaart, alleszins aan Vlaamse zijde, de mogelijkheden van een compromis. Bovendien heeft de splitsing van de politieke families ook binnen de traditionele partijen radicalisering teweeggebracht. Partijen fungeren niet langer als bruggebouwer. Integendeel, ze lijken de bestaande kloven nog te verdiepen.

Dat bovendien een groot deel van de politieke klasse sinds de rechtstreekse verkiezing van de regionale parlementen in 1995 nauwelijks nog in contact komt met 'anderstaligen', draagt uiteraard ook niet bij tot de goede verstandhouding. Bij de regeringsonderhandelingen in 2007-2008 kwamen verschillende prominente onderhandelaars rechtstreeks uit een gewest- of gemeenschapsparlament of -regering en hadden zij amper ervaring met de federale mechanismen van het Belgische politieke bestel. Niet toevallig wordt van uittredende eerste ministers zoals Guy Verhofstadt wel aanvaard dat ze spreken namens alle Belgen, precies omdat ze dankzij het leiden van een regering federale credibiliteit wisten op te bouwen. Bovendien gaat het niet alleen om de instellingen. Er zijn minder informele contacten en de dynamiek van de rechtstreekse verkiezing is onderschat. Afgezien van mogelijke socialiseringseffecten stopt nu voor een groot deel van de politieke klasse de radius, inclusief het politieke netwerk, aan de

taalgrens. Die onbekendheid heeft duidelijk ook onderling wantrouwen gevoed, al speelt de machtsstrijd voor eigen publiek ook mee. Dat de verstandhouding tussen de Franstalige partijvoorzitters niet altijd even hartelijk is, komt uiteraard niet door een gebrek aan contactmogelijkheden.

Generatiewissels spelen in beide *mal-governo's* een rol, *in casu* binnen de CVP/CD&V. De Vlaamse christendemocraten zijn allesbehalve een 'unitary actor'. In de loop van de jaren 1970 werden de traditionalisten à la Gaston Eyskens en Tindemans *communautaire* ingehaald door het federalistische gedachtegoed. Enerzijds beschouwden ze een tweeledige federalisering als een toegeving aan de gemakzucht van diegenen die het unitaire model verlieten van zodra de samenwerking moeilijker werd. Een 'vluchtmissdrijf', zoals oud-CVP-minister Jos De Saeger het ooit beschuldigend uitdrukte. Maar anderzijds wilden zij Vlaanderen verzoenen met het unitaire België. Dit is volgens historicus Pieter Ronsijn een vergissing.⁷ Sinds 1970 dreigen Vlaamse politici immers telkens een prijs te moeten betalen wanneer ze de werking van de Belgische staat wensen af te stemmen op hun verzuchtingen. Dit was ook het geval bij de Egmontonderhandelingen. Martens en Schiltz waren toen genoodzaakt inbreuken toe te staan op de Vlaamse taalhomogeniteit in ruil voor autonomie. De Van Cauwelaertstrategie had gefaald toen bleek dat het FDF – een partij met amper vijf procent van de stemmen – op het Egmontberaad de Vlaamse meerderheid tot toegevingen kon dwingen. In de post-Egmontperiode veranderden sommigen van

Belgicist *pur sang* tot fervent federalist – ze waren de Franstalige arrogantie meer dan moe; anderen hadden nooit een andere visie aangehangen. Een mooi voorbeeld is de 'unitaristische' senaatsvoorzitter Robert Vandekerckhove, die volgens de memoires van Tindemans in 1979 zou gezegd hebben: "Alleen de confederatie blijft voor ons over".⁸

Ook sinds 2007 speelt het effect van een generatiewissel. De architecten van het federale België zijn niet meer aan zet; zij die confederalisme voorstaan, delen nu de lakens uit. De goede raad van de oude garde werd hooghartig in de wind geslagen. Wegen de 'elder statesmen' van vandaag even zwaar of even licht als destijds Gaston Eyskens, Robert Houben of Paul-Willem Segers? De formatiecrisis van 2007 en 2008 laten het tegendeel vermoeden. Dat oudgedienden zoals Jean-Luc Dehaene, eerst als koninklijk verkenner en anderhalf jaar later als kandidaat-premier, koninklijk verkenner Wilfried Martens en Herman Van Rompuy, eerst als koninklijk verkenner, later als formateur en uiteindelijk eerste minister, de knopen binnen hun eigen partij en binnen de coalitie moesten ontwarren, is veelzeggend. Of hun eerder gematigd *communautaire* profiel ook zal aanslaan binnen CD&V is echter zeer de vraag. Op dit vlak lijkt de generatiewissel een onomkeerbaar effect te hebben tot stand gebracht. Maar ook socialisering van het politieke personeel speelt een rol. Dat CD&V juist vanuit de Vlaamse regering de federale meerderheid heroverde, verklaart mede de verbetering van haar Vlaams radicalisme. Bovendien hebben de christendemocraten tijdens acht jaar fede-

rale oppositie geen compromissen moeten sluiten.

6. Zwakke regeringen en zwakke parlementen

Regering en parlement maken een slechte beurt in beide *malgoverno's*. Regeringen wordt een gebrek aan daadkracht verweten terwijl parlementen dikwijls buitenspel staan wanneer regeringen dan toch knopen doorhakken. Tijdens het eerste *malgoverno* springt de staalfusie, beslist door extraparlamentaire en extragouvernementele krachten, het meest in het oog. De val van Tindemans IV en Martens II daarentegen mag het parlement wel op zijn conto schrijven. De verzwakking van het parlement is uiteraard geen louter Belgisch fenomeen. Bovendien is het een proces van de 'longue durée', waarin nu en dan een versnelling lijkt op te treden, zoals tijdens de huidige politieke crisis. Het parlement stond maandenlang buitenspel door de aanslepende formatiecrisis; nadien werd een eerste aanzet tot een staats hervorming – klassiek – buiten het parlement onderhandeld en was het Kamerreglement een gewillig instrument ter beschikking van de regering om de BHV-bom te ontijdnen. En na de zomer van 2007 hielpen kamervoorzitter Herman Van Rompuy en senaatsvoorzitter Armand De Decker (MR) een roomsblauwe coalitie te smeden.

Sinds het eerste *malgoverno* is door de opeenvolgende staats hervormingen het aantal regeringen en parlementen sterk

toegenomen. Dat heeft de communautaire dialoog er beslist niet gemakkelijker op gemaakt. Zolang dezelfde partijen de verschillende parlementen en regeringen stevig in hun greep hadden, stelden zich geen onoverkomelijke problemen. Sinds 2004 kent België echter asymmetrische en incongruente regeringen: de federale en regionale coalities zijn niet langer bevolkt door dezelfde partijen. Sommige partijen zetelen in de federale regering terwijl ze op regionaal vlak in de oppositie zitten en vice versa. Tegelijk zijn de regionale regeringen niet langer elkaars spiegelbeeld. "Als het systeem er in het verleden op een bepaald moment toch uitkwam, kon dat door de cruciale actoren – die sowieso op alle niveaus dezelfde waren – tot een groot compromis te bewegen", aldus politoloog Kris Deschouwer.

Bovendien werden de verschillende regeringen destijds aangestuurd door twee partijen die electoraal tegen een stootje konden: de CVP en de PS. "Eén van de moeilijkheden vandaag is dat er geen marktleders meer zijn. Het volstaat niet om CD&V en PS bij elkaar te brengen als *backbone* voor een akkoord." Vlaamse christendemocraten en Waalse socialisten liggen elk op vinkenslag. "Ze kijken met enige vrees naar hun electorale achterban en weten dat een paar procent verlies dramatisch kan zijn. Met twee partijsystemen die elk competitiever zijn geworden en die elk op zichzelf draaien, is het veel moeilijker geworden een compromis door te slikken", aldus Deschouwer. De illusie van het unilateralisme verlamt de federale beleidsvoering. "Franstaligen denken dat het volstaat neen te zeggen om de zaak op hun

manier af te handelen. Vlamingen menen dat ze zelf gewoon wat politieke moed nodig hebben. Dat beloven ze ook allebei aan hun kiezers." Het resultaat is 'gridlock'.⁹

Verbaast het dat sommigen oplossingen zoeken om de Belgische constructie te versterken? Destijds kwam CVP-ideoloog Robert Houben reeds tot de sombere conclusie dat de nationale regering het land niet meer kon regeren "omdat er geen nationale politieke basis is in dit land. (...) De toekomst van elkeen van de nationale ministers hangt niet af van een Belgische instelling of vereniging maar van zijn gemeenschap of gewest". De remedie lag bij de partijen: "Als de partijen die beweren België te willen behouden het ernstig menen dan moeten ze nationale partijen vormen. Kan men er de partijleiders van overtuigen? Kunnen ze het nog doen? (...) In alle gefedereerde landen zijn er nationale partijen".¹⁰ Vandaag rekent niemand nog op de terugkeer van de nationale partijen. Sleutelen aan bijvoorbeeld de kieswetgeving kan wel. Zo stelt de Pavia-groep voor om via de invoering van een nationale kieskring de democratische legitimiteit en de efficiëntie van de federatie te versterken.¹¹ Vlaamse en Waalse separatisten zijn radicaal tegen omdat dit voorstel het scenario ondermijnt waarin partijen niet meer bereid zullen zijn een federale regering te vormen.

7. Monarchie onder kritiek

In tijden van een dergelijke crises treedt het staatshoofd meermaals uit de schaduw

van de toppolitici. Zonder risico zijn deze demarches echter niet. Wegens zijn ancienniteit en prestige kon Boudewijn zich een en ander permitteren. Zo probeerde hij een veto te stellen tegen de keuze van sommige ministers, trad hij actief op tijdens het formatieproces en convoceerde hij regelmatig toppolitici ten paleize. Ook in niet-conflictuele periodes hield hij de vinger aan de pols. Bij Albert II is dit veel minder of niet het geval. Binnen de Vlaamse politieke elite is het koningshuis in belangrijke mate gecontesteerd. Wat Laken denkt, wordt niet belangrijk geacht en het 'colloque singulier' wordt niet meer gerespecteerd. Er heerst argwaan, vooral ten aanzien van de entourage van Albert II. Koninklijke interventies worden met argusogen gevolgd. Elk initiatief wordt op de partijpolitieke en communautaire weegschaal gelegd. Het staatshoofd mag immers geen coalitievoorkeur laten blijken; evenmin kan hij één enkel landsdeel bevoordelen of een favoriete politicus naar voren schuiven. Feitelijk verkeert hij in een onmogelijke positie. Als er een consensus bestaat, hoeft de vorst nauwelijks te interveniëren. Als de partijen het onderling niet met elkaar eens raken, moet de koning de zaak trachten te deblokken. Maar elk initiatief zal per definitie, bij gebrek aan consensus, nooit alle betrokkenen gunstig kunnen stemmen.

Beide vorsten werd in het ene geval een teveel aan meegaandheid verweten; in het andere geval werden zogenaamde misstappen aangewreven. De toespelingen op de rol van Boudewijn verliepen destijds nog in bedekte termen. In het geval van Albert II is de kritiek expliciet en onmid-

dellijk. Het klimaat en de institutionele setting – Boudewijn stierf voor de rechtstreekse verkiezingen van de regionale parlementen – zijn er allerminst eenvoudiger op geworden. Resultaat is dat de vorst niet kan handelen zonder de toestemming van de partijvoorzitters, zelfs tijdens een formatie- of regeringscrisis.

Ondanks de driedubbele formatiepoging en het uitsturen van koninklijke bemiddelaars – uitzonderlijke formules voor uitzonderlijke omstandigheden waarvan de precedentes in enkele gevallen teruggaan tot het *malgoverno* –, is voorlopig ook de effectiviteit van het koninklijke optreden ondermaats gebleven. Historicus Herman Van Goethem verwoordt het in zijn *De monarchie en 'het einde van België'* als volgt: “Koning Albert II slaagde er niet in het minst in greep te krijgen op de gebeurtenissen, maar deed tijdens de aanslepende formatie herhaaldelijke demarches die op niets uitdraaiden en waardoor hij zich ook compromitteerde”.¹² Dieptepunt was alleszins de stoet van ministers van Staat die in augustus 2007 langs Laken passeerde, al bleek dit achteraf een rookgordijn te zijn om kamervoorzitter Van Rompuy te lanceren als koninklijk verkenners. Enkele maanden later ging Albert II een stap verder door de voorzitters van Kamer en Senaat op te dragen een gemeenschapsdialoog op te starten. Historicus Emmanuel Gerard wijst er in *De Standaard* op dat de taak van de koning erin bestaat “een regering te vormen, niet de procedure voor een staatshervorming te bepalen [...]. Dit scenario getuigt niet van groot respect voor onze instellingen. De onderhandelaars weten niet anders te bedenken dan

de koning als *deus ex machina* op te voeren om te ontsnappen aan het dilemma dat ze zelf hebben gecreëerd. Zij gebruiken de koning om zichzelf te beschermen in plaats van omgekeerd en ze reduceren de parlementsvoorzitters tot ‘*commis du roi*’”.¹³

8. De macht in feite

Sinds de jaren 1980 is de invloed en de macht van het sociaal overleg – recentelijk ‘de groep van 10’ – sterk gedaald. Tijdens het eerste *malgoverno* waren zij meer dan bevoorrechte partners in het sociaaleconomisch beleid. Zij ageerden als politici, zeker wat de vakbondsleiders Jef Houthuys van het christelijke ACV en Georges Debunne van het socialistische ABVV betreft. In Houthuys’ beruchte uitspraak “Ja, ik deed aan politiek” uit 1991 in *Knack* klonken trots en opluchting, al refereerde hij in de eerste plaats aan de periode onmiddellijk na het *malgoverno*. Destijds aarzelden regeringen om tegen de sociale partners te handelen. Vandaag is de idee dat de regering zelf beslissingen neemt wanneer vakbonden en werkgevers niet tot een akkoord komen volledig ingeburgerd. Het contrast tussen Houthuys en huidig ACV-voorzitter Luc Cortebeeck kan moeilijk groter zijn: “Mijn visie is duidelijk: een vakbondsvoorzitter kan niet tegelijk politicus zijn. Laat mij maar vakbondsleider zijn”, valt in 2007 te lezen in *Knack*. Dat de top van de christelijke arbeidersbeweging eind december 2008 op geen enkele manier betrokken was bij het ontslag en de ver-

vangning van drie van haar topministers (Yves Leterme, Jo Vandeurzen en Inge Vervotte) is veelzeggend.

Het is geen verrassing dat de leiders van het sociaal overleg zowel toen als nu prioriteit geven aan de sociaaleconomische uitdagingen, de Vlaamse werkgeversorganisatie VEV, nu VOKA, en de Franstalige socialistische vakbond FGTB omwille van hun 'communautaire reflex' eventueel uitgezonderd. Indien nodig moet de staats-hervorming wachten. Daarmee zeggen de sociale partners feitelijk de wacht aan met de kibbelende politici. Medio 2008, in de periode voor en na het eerste ontslag van Yves Leterme als eerste minister, beamen vakbonden en werkgevers in *De Standaard* dat er meer tijd nodig is. Volgens de voorzitter van de christelijke arbeidersbeweging Jan Renders "is het niet mogelijk om de communautaire problemen zomaar eventjes op te lossen". Thomas Leysen van de koepel van de Belgische werkgevers VBO gaat nog een stap verder: "Op een dergelijk cruciaal moment lijken wij er maar niet in te slagen om de politieke impasse in ons land te doorbreken. België en zijn regio's kunnen zich deze zomer nochtans geen nieuwe regeringscrisis veroorloven [...]. Diegenen in Vlaanderen, Wallonië en Brussel – zowel in de politiek, in de media als in de belangenorganisaties – die elk compromis onmogelijk maken door de lat voor de anderen telkens net te hoog te leggen of door onoverkomelijke blokkades op te werpen, dragen een zware verantwoordelijkheid. Expliciet of impliciet, bewust of onbewust, dragen zij allen bij tot een verrottingsstrategie". Maar sorteren dergelijke interventies van-

daag nog enig effect? De nasleep van de juli-crisis liet het tegendeel vermoeden.

9. Vermaledijde media

Als het hommeles is in de politiek, zitten ook de media doorgaans in de hoek waar er klappen vallen. De 'usual suspects' van de Wetstraat waren reeds van de partij tijdens het eerste *malgoverno*. Toen al waren de media ingebed in twee afzonderlijke taalgemeenschappen. Het landschap zag er echter helemaal anders uit. De audiovisuele media waren nog niet dominant, de BRT had een monopolie op radio- en televisieberichterijving en de geschreven pers was in belangrijke mate verzuimd. In de dagbladen was het duidelijk vanwaar de wind kwam, al werd het onderscheid tussen feiten en opinies niet strikt nageleefd. Het nieuws was voorspelbaar maar niet neutraal. Zo valt het op dat *De Standaard* nauwelijks gewag maakte van de spanningen tussen Tindemans en Martens. De editorialisten werd een belangrijke rol toegedicht. Van hen wordt gezegd dat ze Egmont hebben kapotgeschreven door voortdurend het inschrijvingsrecht van Franstaligen in de Brusselse rand te hekelen.

Politici zochten de steun van journalisten, onder meer door het lekken van cruciale informatie; journalisten wilden op een goed blaadje staan in de hoop de 'scoop' van de week op hun conto te kunnen schrijven. Een anekdote van Herman Van Rompuy is veelzeggend: "Ik heb een bijeenkomst meegemaakt ten huize Tin-

demans [...] met Robert Vandekerckhove [...] en nog een aantal anderen en dat Tindemans zei: 'Robert, gaat gij Manu [Ruys, *De Standaard*] opbellen'. En dat Vandekerckhove terugkwam met een lang gezicht en zei: 'Te laat, Martens heeft al eerder gebeld'.¹⁴ Relaties waren ook dikwijls persoonlijk en Wetstraatverslaggevers lieten niet na politici te maken en te kraken. De pers behoorde tot dezelfde elite als de politici. Onder meer Vanden Boeynants, of all people, laakte in *De keien van de Wetstraat* de te grote media-afhankelijkheid, ook op inhoudelijk vlak: "Teveel politici, zelfs ministers, lezen eerst hun krant om pas daarna een standpunt in te nemen. Zij moeten weten wat [Manu] Ruys [*De Standaard*], [Paul] Goossens [*De Morgen*], *Le Soir* of *La Libre* geschreven hebben om zich een idee te vormen".¹⁵

In essentie is er op dertig jaar tijd niet bijzonder veel veranderd. Televisie is weliswaar dominant; de commercialisering heeft de verzuiling vervangen, inclusief de onvoorspelbaarheid; het internet heeft zijn intrede gedaan; het aanbod is gediversifieerd maar daardoor ook gefragmenteerd. Er is wellicht meer communicatie, een gedemocratiseerde personalisering en minder discretie. En met elkaar in sneltempo opeenvolgende verkiezingen loert de 'permanent campaign' om de hoek. Maar dat betekent niet noodzakelijk dat ook de aard van de communicatie veranderd is. Opnieuw komen de media zelf zwaar onder vuur te liggen wanneer hen wordt verweten er een eigen politieke agenda op na te houden. Zo zou de RTBF de Vlamingen, en Yves Leterme in het bijzonder, geen warm hart toedragen

en fronste menig flamingant de wenkbrauwen bij de samenwerking tussen *De Standaard* en *Le Soir*, om nog maar van het nepjournaal - 'ceci n'est pas une fiction' - over het einde van België te zwijgen. Wat ook constant blijft, is de delicate verhouding tussen politici en journalisten. De politieke crisis van de voorbije jaren biedt hiervan talloze voorbeelden, alsook de wetenschap dat politici een loopje kunnen nemen met de verzamelde pers. Maar ook dat is van alle tijden.

10. En de burger?

Sloeg ook dertig jaar geleden de mentale vermoeidheid toe na maandenlange politieke crisis? Leidde overdaad aan 'formatiecrisis', 'regeringscrisis' tot en met 'regimecrisis' tot regelrechte desinteresse? Jazeker. Ook toen werd politici verweten dat "de mensen met andere dingen bezig zijn", dat ze zich onledig hielden met politieke spelletjes, dat de crisis niets meer (maar ook niets minder) was dan 'politique politicienne'. Kortom, alleen voer voor Wetstraatwatchers. Van 'politiekers' werd gezegd dat ze er weinig of niets van baktten. Wie geloofde deze mensen nog, na de talloze crisettes en incidenten? Dergelijke opvattingen klinken erg vertrouwd en staan niet veraf van wat eertijds 'antipolitiek' of 'de kloof met de burger' werd genoemd. Reeds in de regeringsverklaring van Martens I werd de vrees uitgesproken dat het uitblijven van een communautaire pacificatie en het ontbreken van een krachtadig herstelbeleid nefast waren voor het politieke bedrijf: "De bevolking

heeft zich ongetwijfeld afgevraagd of het wel verantwoord was het land zo lang zonder regering te laten, terwijl de sociaaleconomische crisis de bedrijven en de bevolking zwaar trof". Bij de regeringsverklaring van Mark Eyskens stond – oh ironie – het 'herstellen van het vertrouwen' aangestipt als hoogste prioriteit. De talrijke interviews die de persoon achter de politicus (of omgekeerd) tevoorschijn toveren, de columns, de blogs, de interactieve nieuwsdiensten hebben niet kunnen beletten dat ook nu de modale burger heeft afgehaakt. En de betrokken politici vrezen de gevolgen, vooral op electoraal vlak. Hoeft het te verbazen dat in de regeerverklaring van Van Rompuy het centrale begrip 'vertrouwen' is?

11. *Toujours la même rengaine?*

Verschillende van de opgesomde kenmerken en processen klinken 'typisch Belgisch'. Enig voorbehoud is dus aangevoelen wanneer de recente gebeurtenissen als 'eenmalig', 'historisch' of 'nooit gezien' worden omschreven. Tegelijk levert de periode 1977-1981 talloze parallellen op, zodat de vergelijking met de huidige politieke crisis voor de hand ligt. Maar ook hier geeft dit geen vrijbrief om belangrijke verschillen onder de mat te vegen. Het is alleszins erg nuttig en dikwijls verhelderend af en toe de gebeurtenissen uit het verleden en het heden systematisch op een rijtje te zetten. Daardoor komt de uniciteit beter tot haar recht. Het laat ook toe feiten te koppelen aan lange

termijntendensen. Of om de repercussies van ontwikkelingen in één domein te verbinden met wat zich afspeelt in een ander domein. De beide *malgoverno's*, waarvan enkele strofes misschien verschillend zijn maar het refrein akelig identiek klinkt, zijn hiervan een treffende illustratie.

Wat kunnen we uit deze oefening besluiten voor de huidige politieke crisis? Een van de pessimistische conclusies is dat er zich eerst een Grieks drama moet afspelen vooraleer de toestand kan gedeblokkeerd raken. Dat heeft de crisis omtrent de Fortis-rechtszaak ten overvloede bewezen. Wellicht volgt er op communautair vlak een tweede 'bewijs' in juni 2009. Alle betrokken partijen stemmen hun strategieën af op de regionale verkiezingen. De uitslag zal een doorbraak alleen maar bemoeilijken, daar zijn nagenoeg alle waarnemers het over eens. Toch moeten die verkiezingen eerst plaatsvinden vooraleer er echt schot in de staatshervorming kan komen. Tegelijk is dit een realistische conclusie. Ook bij vorige staatshervormingen, saneringen van de overheidsfinanciën en pogingen om een herstelbeleid op touw te zetten, is veel tijd 'verloren'. Het verleden leert dat problemen niet tegelijk en in één handomdraai kunnen worden opgelost. Fasering is noodzakelijk. Tegelijk moeten de geesten voldoende rijp zijn. Dit laatste levert een optimistische noot op: de 'sense of urgency' lijkt toe te nemen, vooral op budgettaire en sociaaleconomisch vlak. Daar is de start van de derde regering sinds de verkiezingen van juni 2007 niet vreemd aan. Vraag is of dezelfde mensen, Leterme momenteel uitgezonderd, van dezelfde partijen nu wel spijkers met koppen zullen slaan en een

regering op de been houden die 'regeert'. Zullen we het vraagteken in de titel dan toch maar schrappen?

Referenties

Wim Heylen en Steven Van Hecke, *Regeringen die niet regeren. Het malgoverno van de Belgische politiek (1977-1981)*, Leuven: LannooCampus, 2008, 271 p.

Noten

1. Niet zonder reden is de titel van het boek dat deze periode in kaart brengt *Regeringen die niet regeren. Het malgoverno van de Belgische politiek (1977-1981)*. Dit essay is een herwerkte en geüpdatete versie van de epilooq uit dit boek. De auteurs danken uitgeverij LannooCampus en haar directeur, Hilde Vanmechelen, voor de toestemming. Eveneens dank aan Kris Deschouwer (VUB) en Jean-Benoit Pilet (ULB) voor hun bemerkingen en suggesties bij een eerdere versie van de tekst. De huidige versie werd afgesloten op 15 januari 2009.
2. Interview met de auteurs, Sint-Jans-Molenbeek, 5 september 2008.
3. Zie bijvoorbeeld 'De teerling is geworpen: exit de staatshervorming' van Vlaams vice-minister-president Frank Vandenbroucke (sp.a): *De Standaard*, 13 oktober 2007, p. 20.
4. Het eerste kabinet dat aantreedt na de verkiezingen van 2007 is Verhofstadt IV. We hanteren immers – in navolging van Wolfgang Müller en Kaare Strøm in *Coalition Governments in Western Europe* (2000) – de regel dat van een nieuwe regering, en dus een nieuw nummer, slechts sprake is na verkiezingen, als de partijpolitieke samenstelling van de regering wijzigt of als er een nieuwe eerste minister aantreedt. Omdat begin mei 2003 door het ontslag van de Ecolo-ministers de regering nog maar vijf in plaats van zes partijen telt, gaat Verhofstadt I over in Verhofstadt II. Verhofstadt III is het paarse kabinet dat na de verkiezingen van 18 mei wordt gevormd en aanblijft tot in 2007. Volgens dezelfde redenering start het malgoverno met Tindemans IV. Dat is niet zonder belang. Nummers zijn immers een indicator van regeringsstabiliteit, toen en nu.
5. *De Standaard*, 18 december 1979, p. 2: "Belgische staat wordt hervormd onder Franstalige afdreiging. Prof. Vermeulen over chantage-mechanismen".
6. Bart Brinckman, Isabel Alberts, Steven Samyn en Wouter Verschelden, *De zestien is voor u*. Tielt: Lannoo, 2008, p. 19.
7. Pieter Ronsijn, *De doorbraak van de federale gedachte de Christelijke volkspartij: de verdienste van een actieve minderheid*. Onuitgegeven licentiaatsverhandeling, K.U.Leuven, 2004.
8. Leo Tindemans, *De memoires. Gedreven door een overtuiging*, Tielt: Lannoo, 2003, p. 389.
9. Elektronisch bericht aan de auteurs, 18 augustus 2008. Zie ook *Hou mij tegen of ik schiet in mijn voet*, SamPol 2009/1 (16), pp. 50-57.

10. Nota van Robert Houben in: Persoonsarchief Gaston Eyskens, Algemeen Rijksarchief, Beveren.
11. Zie www.paviagroup.be: 'Een federale kieskring voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers'.
12. Herman Van Goethem, *De monarchie en 'het einde van België'. Een communautaire geschiedenis van Leopold I tot Albert II*, Tielt: Lannoo, 2008, p. 219.
13. *De Standaard*, 14 november 2007, p. 24, 'Terug naar het Ancien Régime'.
14. Interview met de auteurs, Sint-Genesius-Rode, 28 juni 2008.
15. Hugo De Ridder, *De keien van de Wetstraat*, Leuven: Davidsfonds, 1983, p. 233.