

Wat maakt België besturen zo moeilijk?

Marc Maes

Met dit artikel willen we verhelderen waarom ons land zo moeilijk bestuurbaar is. Dit was in het verleden al vaak zo: tussen 1977 en 1981 bijvoorbeeld hadden we maar eventjes zeven regeringen, Het boek van Steven van Hecke en Wim Heylen is de gids in onze analyse van deze periode¹. Maar ook recent zagen we een hindernissenkoers bij de vorming van de federale regering na de verkiezingen van 2007. En die nieuwe 'regering' gaf bovendien een verlamde indruk. Vanwaar toch die besluiteloosheid? Na een terugblik in het verleden, proberen we een analyse te maken van de recente impasse: Beleven we een heruitgave van de impasse van 30 jaar geleden? Of zijn er nieuwe strofen op een oud refrain?

Het malgoverno van de Belgische politiek tussen 1977 en 1981

Wim Heylen en Steven Van Hecke gaan in hun boek *Regeringen die niet regeren* in op de bestuurlijke impasse tussen 1977 en 1981: België kende dan maar liefst zeven regeringen, en communautaire tegenstellingen en budgettaire problemen deden de ene regering na de andere vallen. Ging het toen niet om de meest acute crisis in de Belgische politiek, dan kwam de chronische politieke ziekte toch duidelijk op de voorgrond. Die chaotische periode in onze politieke geschiedenis is naderhand door Herman Van Rompuy getypeerd als *malgoverno*; dit naar analogie van de zwakke regeringen in het Italiaans politiek systeem. We hadden achtereenvolgens de regeringen Tindemans IV, Martens I tot IV en de regering M. Eyskens. De klinische dood van het Egmont-Stuyvenbergpact² kan worden gezien als de aanvangsperiode van de bestuurlijke impasse. De auteurs stellen zich tot doel 'inzicht te verschaffen in datgene wat het ontstaan, het verloop en de afwikkeling van het malgoverno verklaart' (p 12). De schrijvers baseren hun analyse op persoonsarchieven, notulen van het kernkabinet, parlementaire handelingen, kranten, overzichtswerken over de politieke geschiedenis van wetenschapslui en (ex-)journalisten en op interviews met de hoofdacteurs. Op een wat vergelijkbare wijze ging Hugo de Ridder te werk in boeken als *Sire, geef me 100 dagen*. Meer recent werd die werkwijze - dunnetjes - overgedaan door de Wetstraatredactie van de krant *De Standaard* in haar boek *De zestien is voor u*³. Hier ging het dan over de slepende crisis 2007-2008 die de vorming van een federale regering bemoeilijkte.

Belangrijker dan de chronologie van de gebeurtenissen is de onderliggende vraag: 'waar zat het *mal* van *governo*?' Wat al te bondig samengevat waren dit de obstakels: Uiteenlopende visies op de staatshervorming, met Brussel als blijvend knelpunt, en de institutionele problemen die verhinderen om tijdig het belang van de sociaaleconomische en budgettaire crisis in te zien. Daarbij aansluitend de onderschatting van de budgettaire problematiek, de verlamming door de koppelingstechniek of het parallelisme in de partijpolitieke strategie als teken van onderling wantrouwen, zwakke instellingen die gebukt gaan onder participatie met *stakende* ministers als toppunt, regionalisme en electoralisme van politici, de greep van sociale partners op de politiek en het onvermogen om via sociaal overleg en consensus bij te dragen tot een afdoende kostprijsbeheersing of gezondmaking van de economie, het antagonisme tussen de grote partijen (CVP en PS), interne verdeeldheid en clanvorming binnen de partijen,... Hoewel de auteurs de klemtoon niet leggen op het

laatste, komt in hun analyse om de haverklap de rivaliteit tussen de hoofdrolspelers aan bod: de tweespalt Martens-Tindemans (CVP), Leburton-Cools (BSP), Cools-Debunne (ABVV)... Interne verdeeldheid maakt dat (regerings)partijen elkaar ook minder vertrouwen en als minder berekenbaar aanzagen. Wordt *een gegeven woord* wel gerespecteerd? De achtergrond waarop dit weinig aantrekkelijk politiek schouwspel zich afspeelde is deze: een toename van de werkloosheid, een groeiend gat in de begroting, oplopende inflatie, problematische concurrentiekracht naar aanleiding van onder meer de automatische koppelingen van de lonen aan de index, stijgende energieprijzen, het tekort op de handelsbalans, de labiliteit van de munt binnen het Europees Monetair Systeem (EMS), de structurele crisis in de nationale sectoren (staal), de rellen in Voeren,.... Een cynische M. Eyskens besluit dat 'het ergste is dat het eerst erger moet worden vooraleer het kan verbeteren' (interview 10 febr. 2006).

Het negativisme kan evenwel wat verlaten worden als men ziet dat na de *educatieve mislukking* van de overgangsregering Eyskens toch het besef doordringt in alle lagen en instellingen dat een daadkrachtig herstel zich voor de toekomst opdringt. Educatief was het dus toch geen totale mislukking. Externe factoren droegen bij tot dat besef. Grote Europese lidstaten gaven België een waarschuwing: wil België in het EMS nog meespelen en rekenen op interventiesteun van de nationale banken, dan zal het zijn politieke leven moeten verbeteren, aldus een Duitse waarschuwing. Als de politieke stuurder het schip niet van koers doen veranderen, dan zal de wal het schip wel keren. Naderhand stelt men ook vast dat onderdelen van de afgewezen pacts gerecycleerd werden: het Egmontpact was toch niet volledig dood en begraven. Of hoe crisissen toch niet altijd vruchteloos zijn. Vergelijk het met het verdrag van Lissabon in Europa, dat finaal toch belangrijke onderdelen van de weggestemde Europese Grondwet opnieuw opnam.

Een parallel met de politieke crisis na de verkiezingen van 13 juni 2007?

De auteurs zien heel wat gelijkenissen tussen het malgoverno en de slepende regeringsvorming na de federale verkiezingen van 2007. Ook nu staan Vlamingen en Franstaligen lijnrecht tegenover elkaar in het communautair dossier. De fasering van de te nemen institutionele maatregelen is ook nu een bron van controverse. Geen borrelnootjes, inzake staatsvorming, zonder vette vis, met uiteraard het onverwijd splitsen van *BHV*. Het ene niet zonder het andere. Ook nu verslechtert de budgettaire positie van de staat en krijgen we waarschuwingen vanuit Europa. Ook nu is er in hoofde van sommige partijen sprake van parallelisme: geen oplossing van het ene zonder een aanpak van het andere. Ook nu is er dreiging: 'als er onwil is bij de anderen, dan...'. Ook nu geraken sociale partners er onderling niet uit of baart de berg een muis (Generatiepact, 2005). De veelheid van medebeheerders van de verzorgingsstaat vormt dan wel een dam tegen lichtzinnige afbouw, ook nu maakt dit het moeilijk om, indien nodig, kordaat en snel op te treden.

België kende tussen 1977 en 1981 zeven regeringen, en communautaire tegenstellingen en budgettaire problemen deden de ene regering na de andere vallen.

Toch zijn er ook heel wat verschillen. De hoofdrolspelers zijn in grote mate vervangen. De ervaren koning Boudewijn is vervangen door een minder geprofileerde koning. De regionale besturen zijn verzelfstandigd. Niet zozeer de federalisering dan wel de evolutie naar een confederaal model lijkt alvast in Vlaanderen de toon te zetten. Franstaligen zijn nu niet langer vragende partij in het communautair dossier.

Gisteren was de PS met haar regionalisme wel voorvechter om de sociaaleconomische hefbomen in regionale handen te krijgen. Herinneringen aan nationale partijen zoals BSP toen, zijn quasi verdwenen. De feitelijke onderlinge vervreemding van de gemeenschappen is inmiddels een sluipende evolutie gebleken. Het Vlaams Belang is, tot voor kort, stelselmatig gegroeid en heeft via haar hete adem mee de politieke agenda beïnvloed. De groep van tien (de sociale partners) kan geen partijpolitieke dictaten meer geven; de ontzuiling is immers al wat verder geschreden. Al spelen de media nog wel een belangrijke rol, de politieke hoofdredacteuren zijn niet meer in die mate een feitelijke macht. Ruys, De Witte, Camps,... hebben geen evenknieën meer met hetzelfde gezag in de actuele pers. Ook de omgevingsfactoren zijn geëvolueerd: De inflatie is niet meer dat dreigend spook. De nationale munt is opgegaan in de euro. De bankcrisis heeft de plaats ingenomen van de crisis van de nationale sectoren. En het geloof in een eigen economisch beleid los van de Europese en wereldcontext, is getaand. De auteurs besluiten toch met de stelling dat, ondanks andere strofen, er op heden een *akelig identiek refrain* wordt gezongen als in de periode 1977-1981.

De vele oorzaken van moeizame regeringsvorming en federale beleidsvoering

In de periode van de lang aanslepende malaise van regeringsvorming (2007) werden we door buitenlanders bevestigd: 'Zeg eens, wat maakt regeringsvorming in België toch zo moeilijk?' We proberen dit hier even op een rijtje te zetten. We zien een tiental factoren die in min of meerdere mate meespelen en een aantal zijn duidelijk herkenbaar op basis van het voorgaande.

De politieke generatie van vandaag is niet in en met België opgegroeid

De jonge generatie politici is niet opgegroeid in het unitaire België. Hierdoor hebben ze niet systematisch moeten leren samenwerken met Franstalige of Vlaamse politici. Ook hebben ze elkaar hierdoor niet onderling leren waarderen en respecteren. Dat was wel nog zo met de generatie Dehaene, Martens, Cools, Moreaux, Van Rompuy, Eyskens, Schiltz,... Voor die nieuwe lichting is het federale België niet een moeizaam en evenwichtig opgebouwd compromis en een eigen bouwwerk, maar een *gegeven* dat onvolmaakt is en grote structuurfouten vertoont. Zoals de generatie van '68 de evidente groei van na de oorlog in vraag stelde (die men zelf niet mee gemaakt had), zo zie je de actuele generatie politici de staatsstructuur van nu op de korrel nemen. Dat is vooral zo langs Vlaamse kant. Dit zorgde ervoor dat men terug naar de oudere generatie ging uitkijken om een centrale positie in te nemen als bruggenbouwers tussen de gemeenschappen: zie de moeizame zoektocht naar een aanvaardbare premier over de gemeenschappen heen. Maar die generatie is ondertussen niet alleen uitgedund - of koos voor andere perspectieven - er zijn ook krachten die een comeback van de ouderen tegenwerken. De jongere politici zien er een stigma van hun onvermogen in - of krijgen dat onder de neus gewreven - en ze knorren heimelijk dat dit de normale evolutie op zijn kop is. Gisteren stootten de jongeren de ouderen van de politieke troon, nu zouden ze omgekeerd een politieke gerontocratie moeten gedogen, waardoor bovendien de eigen doorstroming wordt afgeremd. Ook de media staan over het algemeen niet te applaudiseren. Zij leven van *vernieuwing*. Nieuwe en onervaren politici kunnen de politiek dynamiseren. Het maakt politiek minder voorspelbaar en dat maakt politiek interessanter vanuit mediaperspectief. De jongere lichting is ook afhankelijker geworden van de media en een oudere journalist, die de klappen van

de zweep kent, legt maar al te graag een jonge politicus op de rooster. Soms moet die jongere politicus zelfs bij hen in de leer gaan. Men kan zich indenken dat dit voor de media goed meegenomen is. De afhankelijkheid wordt bilateraal en horizontaal, niet langer hiërarchisch. De oudere generatie is doorgaans ook minder praatziek en draait voor de camera eerst vijfmaal de tong. Niet zo leuk voor de media. De jongere lichter heeft doorgaans wat minder moeite met scoren en profileren in het aanschijn van de media. Zo hebben de media het graag.

Lauwe Belgen, onderlinge vervreemding en een (deels) gescheiden publieke opinie.

Partijen zijn sinds de jaren zeventig regionaal opgesplitst. De BSP was de laatste in de rij en die scheiding is sinds het malgoverno grotendeels verwerkt. De voertaal is eentalig Nederlands of Frans. Het Frans is formeel nog de tweede taal in België, maar feitelijk al de derde taal voor de jongeren in Vlaanderen. De unitaire zuilen hebben zich gaandeweg aangepast aan de communautarisering en zijn feitelijk ook al sterk gedefederaliseerd (bijvoorbeeld vakbonden)⁴. De Franstalige media worden in Vlaanderen minder gevolgd dan in het verleden. Dit even ter illustratie: in een klas SSH-studenten die gedurende twee maanden een debat over *België barst* moesten voorbereiden, had niemand een Franstalige krant gelezen! Toch is dit studentenpubliek niet separatistisch gezind. De andere gemeenschap wordt niet verguisd, maar ook niet hartstochtelijk bemind want ze is nauwelijks gekend. Separatisme is omwille van het stigma niet zo geliefd (de associatie met extreemrechts, navelstaarderij, asociaal,...), maar daarom is men, omgekeerd, nog niet patriottisch. De militante flaminganten die een splitsing willen forceren, mogen dan al een minderheid zijn, de militante belgicisten en zwaaiers met de Belgische vlag moet je ook ver gaan zoeken. Identificatie met de staat, a fortiori met de unitaire staat, is not done. België kan je trouwens moeilijk als modelstaat zien, wat de politieke ambities ook waren van ex-premier Verhofstadt.

Eerder dan om meer België te roepen, zijn we geneigd op te komen voor *Re-thinking Belgium*, zoals een Belgische denktank het noemt.⁵ Een beetje te kort door de bocht kan je zeggen dat je de Belgen vindt in Brussel en bij de alloctonen. Zelfs partijen die het minst op splitsing aansturen (de groenen) vervreemden van elkaar. Een insider bevestigde dat de voorzitter van Groen! niet (al) de kopstukken van Ecolo kende, en dat voor partijen die één fractie vorm(d)en in het federale parlement.

Omwille van taal- of vertalingsproblemen is een grensoverstijgend debat in de media ondertussen ook zeldzaam. We zien een lichte kentering in de media, maar die nieuwe zwaluw kondigt daarom nog niet een nieuwe Belgische lente aan. Komt de communicatie toch wat op gang, dan is het vaak via opiniebijdragen van de andere kant op blz. x van de krant of via een *Vlaamse Waal* met (ondertussen) BV-allure. Spreek onze taal, ken ons en je kan bij ons geadopteerd worden, zo redeneert een doorsnee-Vlaming. En hij vergeet (vaak) dat het in Franstalig België idem dito is. De Franstalige zal zich iets vlugger Belg noemen, maar ook dat is niet zelden rationeel of opportunistisch gekleurd. Sommige maatschappelijke problemen liggen in de ene regio ook gevoeliger dan in de andere. Verkeersveiligheid bijvoorbeeld, of milieuverontreiniging, jongerendelinquentie of activering liggen doorgaans gevoeliger in Vlaanderen dan in Wallonië.

Hoewel sommige studies uitwijzen dat er geen grote verschillen zijn inzake culturele opvattingen tussen de gemeenschappen en regio's (bijvoorbeeld Europees waardenonderzoek), toch wordt vooral ingezoomd op wat verdeelt, eerder dan op wat verenigt. Typerend was dat hetzelfde Europees onderzoek en rapport voor de Franstaligen anders moest benoemd worden dan voor de Vlamingen: *Desondanks Belg*

voor de Franstaligen, *Verloren zekerheid* voor de Vlamingen. Dus ook de symbolische strijd is anders getint.

De politieke prioriteiten lopen uiteen

In Vlaanderen dringt men meer aan op een nieuwe fase in de staatshervorming: een hervorming die goed bestuur bevordert en activerend en *responsabiliserend* werkt. De Vlaamse partijen hebben een tiental jaren geleden in het Vlaams parlement een resolutie aangenomen die moet leiden tot meer Vlaamse bevoegdheden en meer eigen financiële verantwoordelijkheid. Met de *fanfare voorop* moest dat federaal afgedwongen worden. In Franstalig België ziet men de prioriteit van de staatshervorming niet in, zeker nu niet. Hier klinkt het verhaal nu anders dan in de periode van het malgoverno. Toen liep de PS nog voorop in de strijd voor regionalisering. Vandaag is men daar niet langer gebrand op de prioritaire aanpak van de nasleep van de economische en financiële crisis op de tewerkstelling via meer regionale autonomie. Franstalig België vreest dat met de verdere defederalisering ook de federale solidariteit (via de sociale zekerheid en de dotaties) op de helling zal worden gezet. Ze zien een steeds verdergaande dynamiek in het uitkleden van het federale bevoegdheden. En de historische evolutie geeft hen gelijk in hun achterdocht. De ambigue positie van N-VA als kartelpartner van CD&V met één been binnen en één been buiten de regering zagen ze niet zitten. Ze waren van mening dat de Vlaamse partijen zich lieten chanteren of op sleeptouw nemen door N-VA en door de hete adem van het Vlaams Belang (en lijst Dedecker). Verder speculeert Franstalig België op tijdwinst. Binnen afzienbare tijd hoopt men met het (regionale) Marshallplan voor Wallonië een nieuwe economische dynamiek in de regio te realiseren. De resultaten zijn nu al zichtbaar, zegt men. Binnen afzienbare tijd zal trouwens het transfertsysteem via de sociale zekerheid niet meer zo nadelig zijn voor Vlaanderen, omdat Vlaanderen vandaag meer veroudert dan Wallonië. Nu reeds is het fenomeen van transferten alleen nog te verklaren door de grotere bijdrage van de Vlamingen (relatief rijker) aan de sociale zekerheid dan door een kleinere opname, in absolute cijfers, van de uitkeringen. De uitkeringen zouden in volume dus nu al meer naar Vlaanderen terugvloeien. In de toekomst zal dat alleen nog toenemen. Spelen op tijdwinst is wellicht een impliciete betrachting in het Franstalig landsgedeelte.

De jonge generatie politici is niet opgegroeid in het unitaire België: ze moesten niet systematisch leren samenwerken met Vlaamse of Franstalige politici, noch leerden ze elkaar onderling waarderen en respecteren.

Hoewel sommige studies uitwijzen dat er geen grote verschillen zijn inzake culturele opvattingen tussen de gemeenschappen en regio's (bijvoorbeeld Europees waardenonderzoek), toch wordt vooral ingezoomd op wat verdeelt, eerder dan op wat verenigt.

Ideologische diversiteit over regio's: centrumrechts Vlaanderen t.o.v. centrumlinks Wallonië

In Vlaanderen zie je een politieke meerderheid die eerder centrumrechts is. Tel je de stemmen van Vlaams Belang, van N-VA, van lijst Dedecker, Open VLD en een groot deel van CD&V samen, dan heb je een meerderheid die eerder naar rechts helt. In Wallonië is dat niet zo duidelijk. De PS, CdH, Ecolo wegen nog altijd zwaarder dan MR, ook al heeft die partij gaandeweg de PS electoraal bijgebeend. Er blijft een linkse meerderheid en dat weegt op politieke dossiers die op het federale niveau moeten beslecht worden

(bijvoorbeeld migratie en regularisatie, herstelbeleid,...). In Vlaanderen zie je ook een stroming die op meer autonomie aandringt om die centrumrechtse meerderheid nog meer uit de verf te laten komen. Dan is meer autonomie slechts een middel voor een meer rechts (Vlaams) beleid. Ook in de huidige coalitie (CD&V, Open VLD enerzijds PS-CdH-MR anderzijds) zie je een eerder centrumrechtse Vlaamse as en een eerder linkse Franstalige as (PS-CdH). Dat zorgt voor politieke blokkades (regularisatie, koopkracht, activering, deficitspending of budgettaire gestrengheid, loyaliteit t.o.v van NAVO,...).

De externe politieke asymmetrie en de interne politieke asymmetrie

De regeringsmeerderheden federaal en in de deelgebieden zijn niet volledig gelijklopend. De Vlaamse socialisten sp.a zitten bij voorbeeld wel in de Vlaamse regering, niet in de federale. De MR zit wel in de federale regering maar niet in de andere (deel)regeringen. Dit maakt dat samenwerken over grenzen heen met andere politieke formaties niet vanzelfsprekend is. Op zich zou politieke asymmetrie geen probleem zijn als de bevoegdheden van de niveaus haarfijn gescheiden zijn en als ieder op zijn niveau werkzaam zou blijven. Maar dat is niet (altijd) zo. Bovendien zal, zelfs bij een betere afbakening van (homogene?) bevoegdheidspakketten *multi level decision* nodig blijven. Dit kan het wantrouwen tussen bestuursniveaus aanscherpen. Wanneer, onder politieke asymmetrie, het ene bestuursniveau in blok een pleitbezorger of belangenverdediger wordt ten opzichte van een ander niveau, is onderling wantrouwen een inherente prijs die men betaalt. Zo was de politieke asymmetrie onder de vorige bestuursperiode een gelegenheid voor de CD&V om meer militant en eisend op te treden ten aanzien van de paarse federale regering, waarin men zelf niet zat. De andere partijen op Vlaams regeringsniveau konden het zich niet permitteren een lauw Vlaams profiel aan te meten en het stigma van *slechte Vlaming* op de hals te halen. Eenmaal men zich zo heeft geprofileerd, kan men bij de volgende verkiezingen niet meer zonder gezichtsverlies terugkeren op zijn stappen. Omdat de media en de publieke opinie scherp toezagen of men als partij geen politieke bocht ging maken, was men genoopt de communautaire agenda niet te verloochenen. De klassieke vraag van de Vlaamse journalisten was: 'Hoor ik je nu niet iets anders zeggen...'. Bovendien werd de electorale winst van het kartel CD&V-N-VA, dat gaandeweg sprong, trouwens sterk gelinkt aan die Vlaamse profilering. Uit verkiezingsonderzoek zou dat niet zo overduidelijk blijken, maar dat belet niet dat dit politiek verhaal wel wordt verteld en doorverteld. Een weg terug was er dus niet meer. En zo gebeurde het. Met als gevolg een lang formatieberaad in 2007.

Er is nu ook interne politieke asymmetrie in de federale regering. De PS werd gevraagd, hopen dat een staats hervorming met een tweederdemeerderheid mogelijk zou zijn, de sp.a als *zusterpartij* bedankte voor de federale coalitie. Ook op het einde van de jaren zeventig was er ook een politieke asymmetrie: de francofone FDF zat wel in de regering, de VU niet. Ook dat zag men toen, als een risicofactor voor politiek (on)evenwicht en als een potentiële factor van wantrouwen, niet langer zitten. Men heeft de FDF dan ook uit de regering gezet.

Geen politieke families meer en rivaliteit tussen partijen, ook binnen regio's/ gemeenschappen

Het wordt steeds moeilijker om nog van politieke families te spreken. Franstalige liberalen, christendemocraten en socialisten zijn al langer geen kopieën van hun

Vlaamse ideologische broeders. In de periode '77-81 hadden nog niet alle partijen in hart of geest afstand genomen van hun unitaire partij.

Bij de socialisten was de splitsing van BSP toen nog niet volledig verteerd. Sp.a heeft zich meer van de grote broer PS moeten onderscheiden omdat men in Vlaanderen eerder sociaal-democratisch dacht dan socialistisch. Dat weerspiegelt zich in een groter pragmatisme, een groter begrip voor het marktmechanisme en een grote nuchterheid ten aanzien van brede systeemgerichte structuurhervormingen die men in Wallonië voorstond (met de linkse stroming o.l.v. Renard, Waals socialistisch vakbondsleider, als voorhoede). De PS heeft lang het socialistisch verhaal verteld en is pas de laatste decennia meer in sociaaldemocratische richting opgeschoven. De sp.a moest electoraal meer op haar strepen staan om het imago te counteren dat ze aan het handje loopt van grote broer, de PS. Bovendien zag men (ondermeer) de afstraffing van de Vlaamse socialisten bij de federale verkiezingen in 2007 mede als een gevolg van de te grote loyaliteit met de PS en haar 'corruptieschandalen in Charleroi'. Nader onderzoek naar de kater van sp.a heeft die analyse niet zo hard kunnen maken, maar de beeldvorming was er wel. Dit verklaart mede waarom de sp.a liever in de oppositie bleef en het niet nodig vond zich te vervoegen bij de PS in de regering; als de andere coalitiepartners dat al zouden aanvaard hebben.

De PSC (voorganger van CdH) was destijds sterk unitair en had weinig problemen om de grote broer CVP als roerganger te erkennen. Ze heeft er zelf ook altijd mede de voordelen van geplukt. In verhouding kreeg CdH meer postjes dan het electoraal belang rechtvaardigde. Maar met de komst van nieuwe generaties, van Nothomb naar Milquet, en het scherpere Vlaamse profiel van CD&V nam CdH meer afstand van de CD&V(-NVA). De CdH vreesde trouwens ook meegesleurd te worden in de voorspelde neergang van CVP/CD&V. Even leek de CVP een zinkend schip en dan kon je best niet herkend worden als kleine spitsbroeder van die partij. De CD&V was op haar beurt boos omdat CdH een tijd geleden eigenzinnig vanuit de oppositie de regering ging depanneren voor een vereiste meerderheid. *Samen uit, samen thuis* was dus niet langer heilig voor CdH. CdH koos met de nieuwe generatie ook voor een meer links profiel dan CD&V. De partij kon het in de deelregering ook goed stellen met de PS en hoopte ook in de toekomst die meerderheidscoalitie te kunnen continueren.

Open VLD en MR zijn ook niet bepaald één in de ideologische strijd. Als je ze gemeenschappelijk ziet optreden dan is het om te zeggen dat ze samen de grootste politieke familie (?) zijn en dat het grootste gewicht in mandaten aan de liberalen moet worden toegewezen. Inhoudelijke verschillen zijn er evenwel bij de vleet: over migratie, Congo, Brussel en BHV,....

Slotsom: als je nauwelijks nog van families kan spreken moet je op heden spreken van een regering met vijf in plaats van een regering met twee (en een halve) familie(s). Regeren met meerdere partijen die eigenzinnig zijn, is hoe dan ook moeilijker. Federale bestuurlijke impasse kan dan een argument worden om *goed bestuur op het niveau van de deelgebieden* als

Wanneer, onder politieke asymmetrie, het ene bestuursniveau in blok een pleitbezorger of belangenverdediger wordt ten opzichte van een ander niveau, is onderling wantrouwen een inherente prijs die men betaalt.

contrast meer in de vitrine te zetten.

Niet enkel tussen de familiegenoten klikt het niet meer zoals weleer. Ook tussen de Vlaamse (regerings)partijen onderling en tussen de Franstalige (regerings) partijen onderling is het geen koek en ei. CD&V en Open VLD, samen als Vlaamse minderheid in de federale regering, konden al een tijd niet goed door dezelfde deur. Er is geen historische traditie van langdurige samenwerking tussen die twee partijen (families).

Van een historisch opgebouwd vertrouwen kan dus moeilijk worden gesproken. Een centrumlinks beleid (christendemocraten-socialisten) heeft wél een langere traditie, ook al was dat niet altijd een succes (zie *malgoverno*). Dus de voorwaarden van speltheoretische samenwerking tussen liberalen en *katholieke*, met gaandeweg opgebouwd vertrouwen, zijn niet gerealiseerd. Een paar decennia geleden was er wel een federale regering van katholieken en liberalen, maar toen moesten de liberalen de overmacht van de katholieken herkennen. Toen lagen de christendemocraten nog *in het midden van het bed*. Dat wilde zeggen dat zij, als belangrijkste familie in het land, niet alleen het initiatief konden nemen in de regeringsvorming. Ze konden bovendien kiezen of ze een meerderheid met liberalen of met socialisten zouden vormen. De liberalen werden dan als partner uitgekozen, als dat om de ene of andere reden niet goed uitkwam met de socialisten. De liberalen mochten dan tevreden zijn erbij te zijn en moesten de christendemocraten in hun marktleiderschap erkennen.

Maar door de secularisering, de dioxinecrisis, het profiel als partij van ouderen en de zelfgenoegzaamheid van CD&V ('we liggen toch in het midden van het bed', 'wij kiezen na de verkiezing wel onze regeringspartner') daalde tot voor kort de electorale populariteit van CD&V stelselmatig en groeiden de liberalen in verkiezingsaanhang. De vernieuwing met het burgermanifest van Verhofstadt gaf aan de liberalen een moderner imago en een boost. Doordat beide partijen electoraal aan elkaar gewaagd werden, werd de rivaliserende strijd tussen die twee om de grootste partij te zijn in Vlaanderen bitsiger. Dit kreeg een orgelpunt naar aanleiding van de poging om

Als je nauwelijks nog van families kan spreken, moet je van een regering met vijf spreken. Federale bestuurlijke impasse kan dan een argument worden om goed bestuur op het niveau van de deelgebieden als contrast meer in de vitrine te zetten.

CD&V-mandatarissen *over te kopen*. De VLD probeerde met allerlei trucs mandatarissen, en bijgevolg kiezers, van CD&V af te snoepen (Johan Van Hecke, Turtelboom,...) om op die manier nipt de grootste partij in Vlaanderen te worden - *volkspartij* dan nog wel. Als de VLD de grootste partij kon worden, zou ze de regering kunnen vormen en mandaten uitdelen, of opvolgers op goede plaatsen laten doorschuiven naar het parlement. Dit werd aan overlopers van CD&V voorgespiegeld. Die *vuile strijd* om de grootste partij

te zijn enerzijds en de vorming van een paars-groene regering (liberalen, socialisten en groenen) tegen de christendemocraten anderzijds, met als beleidspunten ontzuiling, en legalisering van euthanasie, hebben de christendemocraten niet goed verteerd. De harde oppositie die de christendemocraten in de federale verkiezingen voerden tegen de regering Verhofstadt, hebben de liberalen de christendemocraten dan weer niet vergeven. Temeer omdat soms meer op de man dan op de bal gespeeld werd ('Wie gelooft deze mensen nog'). Met lede ogen zagen de liberalen de christendemocraten in kartel met N.VA de grootste formatie worden. Men mag aannemen dat de onderlinge rivaliteit ondertussen wat geluwd is: de nek-aan-nekrace is verdwenen, Open VLD moet zich opnieuw electoraal op de kaart zetten, Letermé heeft ook een louteringsperiode moeten ondergaan,... Alvast speelde die historische ergernis nog sterk bij de aanvang van het formatieberaad in 2007. Dat de bitsigheid tussen die twee partijen zo oplaaide heeft niet enkel met historische rancune te maken, maar ook met het feit dat CD&V en liberalen een kiespubliek aantrekken dat wel eens tussen die twee wil shoppen. De in- en uitgaande pendel van kiezers tussen die twee was in het verleden tamelijk groot. Men viste, buiten de verzuilde generatie, meer in elkaars electorale vijver.

Aan Franstalige zijde boterde het ook niet tussen MR en PS. Het electoraal overwicht van de PS was al sterk geërodeerd en beide partijen zijn meer aan elkaar gewaagd. Ze voeren in het zuiden van het land een strijd die een tijdje daarvoor in Vlaanderen

werd gevoerd tussen christendemocraten en liberalen: wie wordt de grootste? Hoewel het de inzet was van de politieke strijd van MR bij de regionale verkiezingen in 2009, werd de PS niet van de troon gestoten, ondanks de terugval. MR wou de PS ook niet in de federale regering, maar moest inbinden omdat de Vlamingen, vooral CD&V, dit wou om op die manier met een tweederde meerderheid een grote staatshervorming te kunnen doorvoeren. Met de PS in de oppositie, die hoe dan ook geen vragende partij is voor een staatshervorming, zou nooit die meerderheid te halen zijn en zouden de andere Franstalige partijen in geen geval de nek durven uitsteken. Ondertussen werd die grote Vlaamse droom opgeschort en komt men zelf paradoxaal in een Vlaamse minderheidspositie terecht, gelet op het opbreken van het kartel met N-VA.

Moeilijkheden van een proportionele democratie en een pacificatiedemocratie worden aangescherpt door de economische recessie

Ons type van democratie is dit van het evenredig of proportioneel stelsel en niet van het meerderheidsstelsel zoals bijvoorbeeld in Groot-Brittannië het geval is. Het gevolg van dit systeem is dat je een meer gekleurd en verkaveld politiek landschap verkrijgt. Ons partijpolitiek landschap is op die manier dus sterk versplinterd. Dat wil ook zeggen dat meerderheidsregeringen zich moeten vormen met meerdere partijen die elk wat willen en moeten krijgen. Dit bemoeilijkt de formatiegesprekken en de eenstemmigheid in het beleid.

In het verleden bleken tripartites ook minder stabiel te zijn, onder meer omdat mogelijk combines van twee tegen een kunnen worden gevreesd. Regeringen met meer partijen bemoeilijken niet enkel de besluitvorming, omdat men met meerderen moet overeenkomen. Ze missen vaak ook een profiel omwille van geen duidelijk beleid of complexe compromissen, en stoten bijgevolg de kiezer vaak af. Die vlucht dan weg van die beleidsmix in de richting van een of ander extreme of duidelijker beleidsvisie (Vlaams Belang). Dit was de situatie in Antwerpen bij de voorlaatste gemeenteraadsverkiezingen, waarbij alle partijen buiten het Vlaams Belang moesten samenwerken om - ingevolge het cordon sanitaire - het Vlaams Belang in de oppositie te houden. Die vrees voor een verdere versplintering van het landschap lag aan de basis van het instellen van een kiesdrempel en het noodgedwongen doorvoeren van kartels. Die zijn inmiddels gesprongen of opgegeten door de grote kartelpartner. We blijven evenwel zitten met een gevarieerd politiek landschap van slechts middelgrote partijen.

De proportionaliteit had ook voor gevolg dat iedereen tevredengesteld moest worden (pacificatiedemocratie). Zelden zou de ene volledig gelijk krijgen en de andere volledig in het ongelijk gesteld worden. We maakten aldus pakketten, compromissen, wafelijzers en verzonnen én-én formules: meer Vlaamse bevoegdheden in ruil voor meer middelen voor de Franstalige gemeenschap; meer lastenverlaging voor de liberalen maar selectief voor sociale doelstellingen ten gunste van de agenda van de socialisten; gemeenschapsvorming én gewestvorming en dus niet het ene of het ander; homogene taalgebieden maar toch ook faciliteiten; de meerderheid beslist maar de minderheid wordt beschermd in de ideologische en communautaire pactsen,.... Het mechanisme is destijds door prof. Huyse of door politieke journalisten zoals G. Tegenbos (De Standaard) op indringende wijze geanalyseerd.⁶

Iedereen een beetje tevreden stellen kan nog gemakkelijk als er een belangrijk smeer- of lijmiddel is. Als het overheidsbudget ruim genoeg is, kan je de ene wat geven (bijvoorbeeld sociale vergoedingen optrekken) en de andere tegelijkertijd ook (bijvoorbeeld minder fiscale lasten). Je kan dan meer middelen van het federale

niveau aan een gemeenschap geven in ruil voor meer Vlaamse autonomie. Je kan gulle communautaire financieringsakkoorden sluiten. Je kan wafelijzers voorzien: je geeft de ene zuil wat en ook de andere, de ene regio en ook de andere. Zo ontstonden onderhandelingspakketten. Maar ondertussen zijn we we in een economische recessie beland en moet de overheid de knip op de beurs houden. De federale regering moet zelfs haar intentie laten varen om een grote spaarpot tegen de veroudering aan te leggen (budgettaire overschot, zilverfonds). Met een opmerkelijk overheidstekort en een duur communautair financieringssysteem van gewesten en gemeenschappen is er nauwelijks geld om veel meningsverschillen te verzilveren. Slotsom: proportionele en pacificatiedemocratie heeft zo al haar besluitvormingsproblemen. Die zijn met de recessie alleen maar vergroot, omdat de verzilveringspot voor meningsverschillen opdroogt.

Vlottende kiezers en versplintering van politiek landschap

Als de partijen een traditioneel en honkvast kiespubliek hebben, hoeven ze zich niet zo sterk om de kiezer te bekommeren. De strijd om populariteit of om perceptie is dan niet zo wezenlijk. Partijen zouden zich dan sterk door een *raison d'état* kunnen laten leiden. Ze zouden op lange termijn kunnen denken. Inmiddels is de kiezer niet langer honkvast. Het instituut voor politiek opinieonderzoek toont aan dat van verkiezing op verkiezing het aandeel switchende kiezers stelselmatig toeneemt. De trouwe, verzuilde kiezer sterft stilaan uit. De zuilorganisaties passen zich ook daar meer aan aan. En partijen zonder schragende en trouwe zuilen dreigen een stabiele basis te missen; zie de ups maar ook downs van de Groenen. Dit proces was al even aan de gang. Wat nu merkwaardig is, is dat er nieuwe spelers bijkomen, zoals lijst Dedecker, én dat er nauwelijks nog een strikt gesegmenteerde markt van kiezerspendel bestaat. Tot voor kort kon je nog zeggen wat het alternatief was voor een socialistische kiezer, of voor een christendemocraat die wou switchen. Groenen durven wel eens naar rood lopen en omgekeerd.

Als klap op de vuurpijl moeten we vaststellen dat er in Vlaanderen een reeks partijen zijn die aan elkaar gewaagd zijn; vijf middelmatige of eerder kleine partijen, met iets meer dan 20 procent als hoogste score. Ze kunnen elkaar systematisch stemmen afsnoepen. Die verkiezingskoorts kan chronisch worden als de tijd tussen de ene en andere verkiezing bijzonder kort is en verkiezingen voor de verschillende niveaus niet aan elkaar gekoppeld zijn. In theorie wordt elk niveau op zijn beleid beoordeeld door de kiezer. Maar in feite wordt, door de media-aandacht en de polarisatie, veel meer ingezoomd op het federale. Als dan ook de media om de haverklap een opiniepeiling organiseren en voortdurend op de loer liggen om winnaar en verliezers aan te duiden of bochten te stigmatiseren, dan is het begrijpelijk dat nauwelijks nog een partij zich geroepen voelt om haar nek uit te steken of om een electoraal risico te lopen bij tussentijdse regionale/Europese verkiezingen binnen een federale bestuursperiode. Het kan u de meerderheid kosten op dat ander bestuursniveau.

Rivaliteit tussen quasi evenwaardige bestuursniveaus

Relatief recent is het fenomeen dat het federale bestuursniveau en dat van regionale overheden aan elkaar gewaagd zijn. Lang was het regionaal niveau ondergeschikt. Ondertussen groeiden de regionale/communautaire bevoegdheden en bleef de financieringswet van gewesten en gemeenschappen relatief gul. Sinds ex-minister Vandenbroucke zelf koos om van de federale regering naar de Vlaamse regering over

te stappen, nam de perceptie toe dat het volle beleidsgewicht steeds meer naar de *deelgebieden* zou verschuiven; deze mogen trouwens zo niet meer heten. Temeer daar de federale overheid meer met (defensieve) beheersbevoegdheden blijft zitten. De stelling dat het federaal overleg haar grenzen heeft bereikt - dus op naar het confederalisme? - heeft de perceptie nog meer voeding gegeven dat het politieke gewicht naar de deelstaten verschuift. Ook hier geldt de problematiek van de rivaliserende strijd om het marktleiderschap van de politiek. In zo een context gaan politici op het federale niveau ook niet zonder complexen het staatsbelang nastreven. Als morgen een regionale regeringspost minstens even prestigieus wordt, kan je best je schepen niet verbranden op regionaal/communautair vlak.

Interpersoonlijke rivaliteit

Een structurele analyse kan niet verhelen dat er ook problemen zijn en blijven op interpersoonlijk vlak. We zagen dat onder het malgoverno, maar ook recent zagen we varianten van hetzelfde liedje. De bitsige verkiezingsstrijd Leterme-Verhofstadt zal wellicht nog even haar schaduw afwerpen. Eer je weer bondgenootschappen krijgt zoals Dehaene-Tobback zal er heel wat tijd verstreken zijn. Di Rupo en Reynders gunnen elkaar ook het licht niet. Ook binnen de partijen is er rivaliteit en een clanstrijd: tussen gevestigden onderling en tussen gevestigden en nieuwkomers. In de MR is de clanstrijd Reynders-Michel al een poos aan de gang. De bitterheid over het overlopen naar andere partijen zindert na in de onderlinge verhoudingen. Wie overgelopen is, zal vanuit de emigratiepartij niet veel goodwill moeten vragen. En interne rivaliteit is gretig voer voor journalisten. Interne oppositie is voor hen interessanter als je denkt de rol te hebben de *echte* oppositie bloot te leggen die in eigen rangen zit. Op dat vlak niets nieuws onder de zon: de media leefden destijds ook van de broederstrijd tussen Martens en Tindemans.

Onhandige uitlatingen die wantrouwen wekten

Dat het Vlaams boegbeeld Leterme regeringsleider werd met een uitgesproken communautaire agenda en met - een ogenschijnlijk hecht - kartel met N-VA, werkte al als een lap op een rode stier bij de Franstaligen. De indruk werd gewekt dat communautaire dossiers niet langer te onderhandelen zijn. De uitspraak van het Grondwettelijk Hof heeft hieraan verdere voeding gegeven. Martens had destijds als radicale Vlaming zijn vertrouwen en strepen over de taalgrens verdiend door zijn compromisbereidheid met het Egmontakkoord. Niet zo met Leterme. De doorsnee-Vlaming miskent die gevoeligheid aan Franstalige zijde. Een paar onhandige uitspraken bleven Leterme achtervolgen en verzekeren een blijvende argwaan van de Franstaligen in de nieuwe premier. Het aanstellen van W. Martens als koninklijk begeleider en de rol van go-between van Dehaene in het communautair dossier, illustreren die blijvende argwaan.

Besluit

België besturen was in het verleden geen sinecure, het is dat vandaag nog niet. De recente ontwikkelingen kunnen niet verhelen dat bij ons, en elders, compromissen vormen een tijdrovende aangelegenheid is die de indruk van besluiteloosheid voedt. Zo uniek is het ook weer niet.⁷ Ook morgen zal het een kwestie zijn van moeizaam

knutselen aan evenwichten en het systematisch opbouwen van (voorwaardelijk) vertrouwen. Dat er geen gemeenschappelijke kijk is op waar het verder met ons land naar toe moet, is alvast een obstakel. Hoewel we nog onverkort in een participatie leven, zal die wellicht niet meer die oude vorm aannemen waarbij dictaten vanuit het partijhoofdkwartier naar de regeringsleden worden afgevuurd. De malaise enkel door kortzichtige electorale participatie verklaren, lijkt ons dan ook eenzijdig en niet zonder risico's. Er zullen ook in de toekomst moeilijke beslissingen genomen moeten worden (duurzame ontwikkeling, betaalbaarheid vergrijzing, multicultureel samenleven,...). De tijd van een expansief beleid lijkt, willens-nillens, voorbij. Met partijen, besturen, sociale partners én kiezers die naar elkaar kijken om de anderen de kastanjes uit het vuur te laten halen, zal er niet wezenlijk geregeerd worden. Vaak volgt politiek de weg van de minste weerstand. Gaat ook nu de wal het schip keren als de stuurlied dreigen forfait te geven?

Bio

Marc Maes is docent van (o.m.) het opleidingsonderdeel *Beleid en Samenleving* in de sociale school van Heverlee (KHLeuven). Hij was voorheen jarenlange stafmedewerker van de studiedienst van het ACW. Hij heeft heel wat publicaties op zijn naam over diversiteit, burgerschap, kansengelijkheid, vluchtelingenbeleid, e.a.

Noten

1 W. HEYLEN, S VAN HECKE, *Regeringen die niet regeren. Het malgoverno van de Belgische politiek*, Lannoo, 2008, 272 p.

2 Het Egmontpact werd in 1977 gesloten tussen de meerderheidspartijen van de regering Tindemans II. De meerderheid bestond toen uit CVP, PSC, BSP-PSB, Volksunie en FDF. Het is genoemd naar het Egmontpaleis waar het akkoord onderhandeld werd. Het pact werd hetzelfde jaar aangevuld met het zgn. Stuyvenbergakkoord. Het voorzag in de aanpassing van de staatsinstellingen, in meer bestuurlijke autonomie voor de (cultuur)gemeenschappen (met een eigen Raad en uitvoerende macht) en in een soort inschrijvingsrecht in Brussel voor franstaligen in de (Vlaamse) Brusselse rand. Vooral in Vlaamse kringen (Vlaamse beweging en Vlaamse media) kwam zoveel protest, inzonderheid t.o.v. dit inschrijvingsrecht, dat dit pact niet werd uitgevoerd. Ook de wijze waarop dit tot stand kwam was een bron van ergernis en protest.

3 B. BRINCKMAN, e.a., *De zestien is voor u. Hoe België wegzakte in een regeringcrisis. Het verhaal achter de langste regeringsvorming ooit*. Lannoo, 2008. Dit boek gaat vooral over de onderhandelingsintriges die de impasse bewerkstelligden.

4 We gebruiken liever de term de-federalisering dan federalisering, omdat het taalkundig correcter is. Federalisering is bottom up bevoegdheden op hoger niveau bundelen. Bij ons is het proces top down.

5 Het *Re-Bel initiatief* stelt zich tot doel op een diepgaande, open, ernstige en niet-partijdige wijze na te denken over de vraag hoe de instellingen van de Belgische federale staat - of van om het even welke andere politieke entiteit die in haar plaats zou kunnen komen - er op lange termijn kunnen en moeten uitzien, rekening houdend met de steeds evoluerende Europese context.

6 L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek. Een sociologische studie*. Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen / Utrecht 1970.

J. BOUVEROUX, L. HUYSE, *Het onvoltooid land*, Van Halewyck, Leuven, 2009, 214 blz.,

7 Zie bij voorbeeld bij : J. BOUVEROUX, L. HUYSE, *Het onvoltooid land*, Van Halewyck, Leuven,