

Vice-Premiers en kernkabinetten. Een evaluatie van deze innovaties

Willy CLAES

Minister van Staat

Over Vice-Premiers en kernkabinetten werd er tot op heden zeer weinig gepubliceerd. Hoogst verwonderlijk eigenlijk, als men de belangrijke, soms beslissende rol bedenkt, die dit ministeriële comité in de voorbije decennia gespeeld heeft bij de aanpak, oriëntering en oplossing van structurele problemen, die tot en met de toekomst van België gehypothekeerd hebben. Allicht wordt deze lacune hoofdzakelijk verklaard door het gebrek aan authentieke en andere betrouwbare bronnen. Kandidaat - schrijvers van licenciatthesissen wezen gewaarschuwd: zij zullen zich moeten vergenoegen met persartikelen, flarden uit gedenkschriften en... mondelinge getuigenissen van ministers die aan de officiële, informele en... geheime bijeenkomsten van de "Kern" hebben deelgenomen, uitdrukking die zelfs in het Franstalige landsgedeelte ingeburgerd is.

I. De Vice-Premier

Men mag ervan uitgaan dat in elke coalitieregering er zich naast de Eerste Minister een "nummer 2 in het bevel" opdrong, die behoorde tot de andere politieke partij dan deze van de Premier en die, door de uitgeoefende bevoegdheden in de regering, door de plaats die hij in zijn politieke formatie bekleedde en allicht ook door aangeboren gezag en leiderstalent, politiek evenwicht binnen de regeringsploeg en in het gevoerde beleid trachtte te verzekeren. Daarom echter droeg betrokkene nog niet de titel van Vice- Eerste Minister.

Henri Lemaître publiceert in zijn boek "Les gouvernements belges de 1968 à 1980 - Processus de crise." ¹(annexe IX) volgende lijst van Vice- Eerste Ministers.

Enige verwarring inzake titulatuur dient hier wel vermeld. Noch de kanselarijdiens van de Eerste- Minister, noch Professor Luykx en Marc Platel in hun "Politieke Geschiedenis van België" ² vernoemen Gaston Eyskens (1947 - 1949), Albert Devèze (1949 - 1950), Henri Liebaert (1954 - 1958) als Vice- Premiers. In het Staatsblad is er overigens ook geen spoor van deze titel. Ook Albert Lilar (1958 - 1960) wordt door de kanselarijdiens niet als Vice- Premier, maar wel als "Ondervoorzitter van de kabinetsraad, belast met het Algemeen Bestuur en de Administratieve Hervorming" vermeld. Bij de regeringsaanpassing (3/9/1960) wordt zijn opvolger, René Levèvre, eveneens als *Ondervoorzitter* van het kabinet betiteld.

¹ H. LEMAITRE, *Les gouvernements belges de 1968 à 1980. Processus de crise*. Stavelot, J. Chauveheid, 1982, 391 p.

² T. LUYKX, M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België van 1944 tot 1985*. Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1985, deel 2, 5^{de} herziene uitgave, pp. 419-1011.

TABEL I

Vice-Premiers 1925-1985

Namen van Titularissen	Politieke tendens	Regering	Jaren
Emile Vandervelde	Socialist	Poulllet - Vandervelde	1925 - 1926
Henri De Man	Socialist	H. Pierlot	1939 - 1940
Gaston Eyskens	Christen-Democraat	P.H. Spaak	1947 - 1949
Albert Devèze	Liberaal	G. Eyskens	1949 - 1950
Henri Liebaert	Liberaal	A. Van Acker	1954 - 1958
Albert Lilar (René Lefèvre volgt Lilar op 2/6/1960)	Liberaal	G. Eyskens	1958 - 1960 1960 - 1961
Paul-Henri Spaak	Socialist	Lefèvre - Spaak	1961 - 1965
Antoon Spinoy	Socialist	Harmel - Spinoy	1965 - 1966
Willy De Clercq	Liberaal	Vanden Boeynants - De Clercq	1966 - 1968
Jean-Joseph Merlot / André Cools	Socialist (f)	Eyskens - Merlot I	1968 - 1971
André Cools	Socialist (f)	Eyskens - Cools II	1972
Leo Tindemans	Christen-Democraat (n)	Leburton - Tindemans - De Clercq	1973
Willy De Clercq	Liberaal (n)		1973 - 1974
Léon Hurez	Socialist (f)	Tindemans - Hurez	1977 - 1978
Paul Vanden Boeynants	Christen-Democraat (f)		
Léon Hurez	Socialist (f)	Vanden Boeynants	1978 - 1979
Renaat Van Elslande	Christen-Democraat (n)		
Paul Vanden Boeynants - José Desmaretts (vanaf 15/10/1979)	Christen-Democraat (f)	Martens I en II	1979 - 1980
Willy Claes	Socialist (n)		
Guy Spitaels	Socialist (f)		
Guy Spitaels	Socialist (f)	Martens III	1980
Herman Vanderpoorten	Liberaal (n)		
Guy Spitaels / Guy Mathot (vanaf 26/2/1981)	Socialist (f)	Martens IV	1980 - 1981
Willy Claes	Socialist (n)		
José Desmaretts	Christen-Democraat (f)		
Guy Mathot	Socialist (f)	M. Eyskens	1981
Willy Claes	Socialist (n)		
José Desmaretts	Christen-Democraat (f)		
Jean Gol	Liberaal (f)	Martens V	1981 - 1985
Willy De Clercq (Frans Grootjans vanaf 6/1/1985)	Liberaal (n)		
Charles-Ferdinand Nothomb (Jean-Luc Dehaene)	Christen-Democraat (f) Christen-Democraat(n)	(In feite -zonder titel)	

De titel is al bij al bijkomstig. Het gaat duidelijk om de nummer twee in de regeringshierarchy, met dewelke de Eerste Minister bestendig in contact is met

het doel het regeringsschip in goede vaart te houden.

Zonder aarzeling onderschrijven wij de bevoegdheidsomschrijving van de Vice-Premier die de reeds eerder geciteerde Henri Lemaître noteert, althans wat de jaren zestig en zeventig betreft: "C'est depuis 1961 que le titulaire de la fonction porte le nom de "vice-premier ministre". Les caractéristiques de ce poste gouvernemental sont les suivantes:

- il ne s'agit pas d'une fonction purement honorifique puisqu'elle a été parfois exercée sans que celui qui l'assumait en portât le titre;
- outre le rôle spécifique que le vice-Premier ministre joue au sein du gouvernement, il garde une seconde fonction: chef d'un département (défense nationale, affaires étrangères, finances, intérieur,...) ou chargé d'une mission spéciale (réforme administrative, coordination économique);
- le vice-Premier ministre joue au sein du gouvernement le deuxième rôle, immédiatement après le Premier ministre et contribue, à ce titre, à déterminer la politique générale du ministère;
- en général, il a participé à la formation du gouvernement;
- il aide le Premier ministre dans sa tâche de maintenir la cohésion entre les différentes ailes du gouvernement;
- il appartient à un autre parti que le Premier ministre. »

Vanaf 25 april 1961 (vorming van de regering Lefèvre - Spaak) zal elke regering, met uitzondering van Tindemans I (1974 - 1977) één of meerdere Vice-premiers tellen. Deze vaststelling vertaalt vooreerst de groeiende invloed van de politieke partijen in en op de regering. De Vice-premier wordt als woordvoerder van zijn partij binnen de regering en als verbindingsman tussen regering en zijn partij beschouwd. Van hem wordt inderdaad ook verwacht dat hij de regeringsbeslissingen - veelal compromissen - verdedigt bij zijn bevoegde partij-instanties en bij zijn parlamentsfracties. Meestal is de Vice-premier titularis van één of zelfs meerdere departementen. In deze hypothese beschikt hij over minstens twee ministeriële kabinetten: een eerste dat zich bezig houdt met de politiek van het departement in kwestie; een tweede - kleiner in omvang - dat de algemene politiek voor de Vice-premier volgt en uitstippelt. Niet zelden wordt een belangrijk deel van het werk van het kabinet "Vice-premier" besteed aan het "schaduw" van de ministers, behorend tot andere regeringspartijen en van het "coachen" van de elgen parlamentsfracties.

De aanstelling van Vice-premiers moet eveneens in verband gebracht worden met de steeds moeilijker wordende regeerbaarheid van het land, veroorzaakt door de steeds scherper wordende budgettaire, economische en communautaire problemen, die zich bijzonder vanaf het begin der jaren zestig laten gelden. Door de stijging van de communautaire koorts zijn niet enkel communautaire partijen, zoals de Volksunie (VU), het Rassemblement Wallon (RW) en het Front des Francophones (FDF) op het politieke toneel verschenen. De klassieke partijen zijn één voor één bezwaken voor de communautaire druk en zijn uiteen gevallen in van elkaar onafhankelijk agerende Nederlandstalige en Franstalige partijen. Het gevolg op regeringsvlak laat zich gemakkelijk raden. Niet enkel het aantal ministers en staatssecretarissen stijgt in vrij belangrijke mate, waardoor bespreking en besluitvorming bemoeilijkt worden. De klassieke tweepartijencoalitie veronderstelt nu consensus met vier partijen. De klassieke "tripartite" vereist nu overeenkomst tussen 6 partijen. Dit verklaart ook de stijging van het aantal Vice-premiers in de jaren tachtig en negentig. De deelneming aan de regering van communautaire of zogeheten taalpartijen en/of van "groene partijen" vereist blijk-

baar nog meer "voermanskunst". Dit laatste heeft overigens aanleiding gegeven tot de benoeming van ministers, die de bevoegdheden, met name de volwaardige vertegenwoordiging in het kernkabinet, en de normen, qua samenstelling van ministeriële kabinetten, van de Vice-Eerste Minister bezitten, zonder echter de titel te dragen. Vrees voor een inflatie van Vice-premiers, met daaraan gebonden gevaar voor kritiek vanwege parlement, media en publieke opinie, verklaren allicht deze operatie sui generis. Aldus is blijkbaar in de regering Verhofstadt een status, gelijk aan deze van de Vice-premiers mevr. Onkelinx en Durant, de heren Michel en Vande Lanotte, toegekend aan mevr. Aelvoet en mijnheer Daems. Zij fungeren duidelijk als woordvoerders binnen de regering en de "kern" van respectievelijk de Nederlandstalige groenen en de VLD.

Het gaat hier duidelijk niet om een nieuwe spitsvondigheid. Naarmate de rol van de kernkabinetten is toegenomen, moest niet enkel de vertegenwoordiging van elk der participerende partijen in dit ministeriële comité worden verzekerd. De fictie van de "neutraliteit" van de Eerste Minister, die ook daarom niet in aanmerking werd genomen voor de berekening van de taalkundige pariteit tussen de ministers in de regering, verantwoordt blijkbaar de aanwezigheid van een minister, behorende tot de partij van de Eerste Minister, in de regering in het algemeen en meer specifiek in het kernkabinet, met de bevoegdheid en feitelijke status van een Vice-premier. Aldus was de heer Dehaene in de regeringen Martens van de jaren tachtig de "Vice-premier voor de CVP". Nadien zal terzake elke schroom wegvallen. Aldus draagt Jean-Luc Dehaene officieel de titel van Vice-Eerste Minister in de regeringen Martens VII (1988 - 1991) en VIII (1991 - 1992).³ Ook de regeringen Dehaene I (1992 - 1995) en Dehaene II (1995 - 1999) zullen vier Vice-premiers tellen, waaronder een CVP-er, nl. mijnheer Herman Van Rompuy. Hierbij volgt ter vervollediging van de reeds overgenomen publicatie van Henri Lemaître de geactualiseerde lijst van Vice-Eerste Ministers.

Het kan moeilijk ontkend worden dat de proliferatie van de Vice-Eerste Ministers geleid heeft tot een zekere erosie van de titel en van de functie, zowel ten aanzien van parlement, media als publieke opinie.

II. Van "Kabinet voor Algemeen Beleid" tot "Kernkabinet"

Het Staatsblad van 27/4/1961 bevat een organiek Koninklijk Besluit van 25 april 1961 "houdende instelling van een Kabinet voor Algemeen Beleid", dat naast het Koninklijke handteken, dit draagt van de Premier Théo Lefèvre en de Vice-Premier Paul Henri Spaak. Artikel 1 geeft de samenstelling weer: 10 ministers, waaronder de Eerste Minister en de (enige) Vice-premier. Bij nader toezien blijkt dat er scrupuleus gewaakt werd over de politieke en taalkundige evenwichten: 5 Christen-democraten en 5 Socialisten; 5 Nederlandstaligen en 5 Franstaligen. Zeker, artikel 1 laat de Eerste Minister toe, voorzitter zijnde van bedoeld kabinet die in geval van afwezigheid vervangen wordt door de Vice-Eerste Minister, andere ministers uit te nodigen om deel te nemen aan "de besprekingen betreffende de vraagstukken welke hen inzonderheid aanbelangen.". De secretaris van het kabinet wordt aangeduid door de Eerste Minister (artikel 2). Het is opvallend dat geen enkele nadere bevoegdheidsomschrijving in het K.B. is weer te vinden. Aangezien de uitdrukking "Algemeen Beleid" een vlag is die zowat alle ladingen dekt, mag geconcludeerd worden dat Eerste Minister en Vice-Eerste Minister alle mo-

³ Naargelang de interpretatie van de auteurs worden aan de naam Wilfried Martens acht of negen regeringen verbonden.

TABEL II

De Vice-Premiers na 1985

Namen van de Titularissen	Politieke Tendens	Regering	Jaren
Jean Gol Charles-Ferdinand Nothomb (Philippe Maystadt vanaf 18/10/1986) Guy Verhofstadt (Jean-Luc Dehaene)	Liberaal (f) Christen-Democraat (f) Liberaal (n) Christen-Democraat (n)	Martens VI (In feite - zonder titel)	1985 - 1988
Philippe Moureaux Willy Claes Jean-Luc Dehaene Melchior Wathelet Hugo Schiltz	Socialist (f) Socialist (n) Christen-Democraat (n) Christen-Democraat (f) Volksunie (n)	Martens VII	1988 - 1991
Philippe Moureaux Willy Claes Jean-Luc Dehaene Melchior Wathelet	Socialist (f) Socialist (n) Christen-Democraat (n) Christen-Democraat (f)	Martens VIII	1991 - 1992
Guy Coëme (Vervangen door Elio di Rupo vanaf 23/01/1994) Willy Claes (Vervangen door Frank Van- denbroucke op 10/10/1994, die op zijn beurt vervangen wordt door Johan Vande La- notte op 22/3/1995) Herman Van Rompuy	Socialist (f) Socialist (n) Christen-Democraat (n)	Dehaene I	1992 - 1995 Vanaf 5/9/1993
Elio di Rupo Johan Vande Lanotte (opgevolgd door Louis Tob- back op 24/4/1998, die op zijn beurt vervangen wordt door L. Van Den Bossche op 26/6/ 1998) Melchior Wathelet (opgevolgd door J.P. Ponce- let op 3/9/1995) Herman Van Rompuy	Socialist (f) Socialist (n) Christen-Democraat (f) Christen-Democraat (n)	Dehaene II	1995 - 1999
Laurette Onkelinx Louis Michel Johan Vande Lanotte Isabelle Durant (Magda Aelvoet) (Rik Daems)	Socialist (f) Liberaal (f) Socialist (n) Ecolo (f) Groenen (n) Liberaal (n)	Verhofstadt (In feite -zonder titel) (In feite -zonder titel)	1999 - heden

gelijke regeringsinitiatieven en problemen konden agenderen voor dit Kabinet voor Algemeen Beleid.

Dit Koninklijk Besluit werd opgeheven door het organiek Koninklijk Besluit van 25/8/1965 "houdende instelling van een Comité voor Politieke Coördinatie" (Staatsblad 1/9/1965), dat benevens het Koninklijke handteken, door Eerste Minister Pierre Harmel en Vice-Eerste Minister Antoon Spinoy werd ondertekend. De samenstelling (artikel 1) werd beperkt tot 6 leden, hetgeen ongetwijfeld verband hield met de uitzonderlijke structuur van de regering waarin, benevens de Eerste Minister, de Vice-Eerste Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken, nog 2 Ministers - Ondervoorzitter van de raad, bevoegd werden voor de coördinatie van het beleid in specifieke domeinen, zoals sociaal -, infrastructuur-, economisch-, buitenlands- en wetenschapsbeleid. Ook in dit geval was gewaakt over politieke en taalkundige evenwichten: 3 Christen-democraten en 3 Socialisten, 3 Nederlandstaligen en 3 Franstaligen. Zelfs in het secretariaat (artikel 2), werd een evenwicht ingebouwd. Benevens de secretaris van de Ministerraad werd een adjunct-secretaris aangeduid op voordracht van de Vice-Eerste Minister. Het Voorzitterschap (artikel 2) werd op identieke wijze geregeld als in het K.B. van 1961. Net zoals toen voorzien, kon de Premier niet-leden uitnodigen om deel te nemen aan "besprekingen betreffende vraagstukken welke hen speciaal aanbelangen". Dit maal werd in artikel 3 de bevoegdheid van het Comité wel omschreven. Het "ontwerpt voor de Ministerraad het algemeen beleid van de regering. Het doet namelijk aan de Ministerraad voorstellen in verband met de grote richtlijnen van de begrotingspolitiek in de verschillende sectoren van het regeringsbeleid." Deze omschrijving laat een zeer brede actieradius toe. Het "Algemeen Beleid" omvat immers alle mogelijke domeinen. Het gebruik in de tweede zin van het woord "namelijk" ("notamment") laat het Comité toe buiten het begrotingsdomein te treden.

Het is de regering Vanden Boeynants - De Clercq die de inmiddels gepopulariseerde uitdrukking "kernkabinet" zal lanceren. In het Staatsblad van 21/4/1966 wordt immers het K.B. van 12/4/1966 "houdende oprichting van een Kernkabinet" ("Cabinet restreint") gepubliceerd. In de schoot van de ministerraad wordt een Kernkabinet opgericht, samengesteld uit de Eerste Minister en 6 leden. Ditmaal is er taalpariteit, de Eerste Minister uitgezonderd. Het telt 4 Christen-democraten en 3 liberalen. Zoals in vorige voormelde besluiten kan de Eerste Minister andere ministers - niet-leden uitnodigen. Hij organiseert het secretariaat. Artikel 3 bepaalt de bevoegdheden van het Kernkabinet: het "bereidt de beraadslagingen voor van de Ministerraad" en "stelt hem inzonderheid ("notamment") de grote richtlijnen voor van de begrotingspolitiek in elk van de sectoren van het regeringsbeleid. Inhoudelijk is er in praktijk weinig verschil te bespeuren met de bevoegdheidsomschrijving van het K.B. dd. 12/8/1965, dat opgeheven wordt door dit nieuwe besluit.

Door de regering G. Eyskens - A. Cools II (20/1/1972 - 22/11/1972) wordt een "organiek koninklijk besluit van de Ministeriële Comités" van 1/3/1972 (Staatsblad 7/3/1972) goedgekeurd. Het artikel 1 luidt als volgt:

"In de schoot van de Regering worden opgericht:

- een Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie;
- een Ministerieel Comité voor buitenlands beleid;
- een Ministerieel Comité voor institutionele problemen;
- een Ministerieel Comité voor leefmilieu;
- een Ministerieel Comité voor begroting;
- een Ministerieel Comité voor openbare investeringen."

Er is geen spoor van een Kernkabinet te bekennen.

Nochtans wordt het KB van 12/4/1966 "houdende oprichting van een Kernkabinet" niet opgeheven. Dit blijkt duidelijk uit de lectuur van artikel 14 van het organiek K.B. van Gaston Eyskens, in hetwelke enkel de organieke Koninklijke Besluiten, die eerder werden genomen en die verband houden met de in artikel 1 opgerichte Comit es, opgeheven worden. Overigens, het zal de regering Leburton zijn die het K.B. dd. 12/04/1966 inzake oprichting van een Kernkabinet opheft (zie verder). Er mag verondersteld worden dat onder Eyskens - Cools II het kernkabinet "en vieilleuse" werd geplaatst. De samenstelling van een "Kern" in 1972 op basis van artikel 2 van het K.B. dd. 12/4/1966 zou oninendkbare politieke en communautaire onevenwichten veroorzaakt hebben: 2 christen-democraten en 5 socialisten; 3 Nederlandstaligen en 4 Franstaligen. Als er toch al zou "gekernd" zijn tijdens deze regering, dan zal het gebeurd zijn op uitgesproken informele basis, zeer waarschijnlijk met respect voor politieke en taalkundige evenwichten.

Onder de regering Leburton wordt een "organiek Koninklijk Besluit van het Ministerieel Comité voor het Algemeen Beleid" dd. 29/10/1973 gepubliceerd in het Staatsblad van 7/11/1973. Artikel 1 stelt dat bedoeld Comité de "grote richtlijnen van het regeringsbeleid" moet bepalen "door, inzonderheid, de oriëntaties ervan vast te stellen wanneer zij fundamentele beleidskeuzen omvatten". Met dergelijke vage bepalingen kan men alle kanten uit: in feite kan dit Comité, net als de vorige, zowat alle punten agenderen. Het Comité telt 9 leden, maar ook nu kan de Premier niet-leden voor specifieke aangelegenheden uitnodigen. In feite is er taalpariteit, de Eerste Minister uitgezonderd. Het Comité telt 4 Christen-democraten, 3 Socialisten en 2 Liberalen. Inzake voorzitterschap en secretariaat zijn de regelingen gelijklopend met de vorige besluiten. Het K.B. dd. 12/4/1966 houdende oprichting van een Kernkabinet werd opgeheven.

Met Tindemans I verandert de aanpak opnieuw. Met  en organiek Koninklijk Besluit worden de Ministeriële Comit es met nationale bevoegdheid opgericht. Het K.B. van 30 mei 1974 (Staatsblad 12/6/1974), dat de organieke besluiten van 1 maart 1972 en 29 oktober 1973 opheft, voorziet in artikel 1 de oprichting in de schoot van de regering van:

- 1) "een Kernkabinet voor algemeen beleid;
- 2) een Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie;
- 3) een Ministerieel Comité voor begroting;
- 4) een Ministerieel Comité voor institutionele hervormingen;
- 5) een Ministerieel Comité voor leefmilieu;
- 6) een Ministerieel Comité voor wetenschapsbeleid.

Zij bereiden de beraadslagingen voor van de Ministerraad onverminderd de bevoegdheden tot advies op akkoordverlening, die hen specifiek worden toegekend door wettelijke of reglementaire bepalingen."

Alleszins verschijnt het "Kernkabinet voor algemeen beleid" opnieuw. Artikel 2 bepaalt dat het zich uitspreekt "over de grote oriëntaties en de fundamentele opties van het regeringsbeleid, met inbegrip van de internationale politiek en de politiek van ontwikkelingssamenwerking."

Ditmaal wordt de samenstelling niet vastgelegd. De samenstelling wordt bepaald door de Eerste Minister, die het voorzitterschap verzekert (artikel 8), het secretariaat organiseert (artikel 10) en ministers - niet-leden kan uitnodigen "deel

te nemen aan het onderzoek van de zaken die hen speciaal aanbelangen" (artikel 8).

In een eerste fase zal het kernkabinet slechts 7 leden tellen: 2 CVP, de Premier inbegrepen, 2 PSC, 1 PVV, 1 PRL en 1 RW. Aldus wordt, hoogst uitzonderlijk een Franstalige meerderheid aanvaard. Bij de herschikking van de regering - waar RW'er Perin en volgelingen overstappen naar de PLP, die zich tot PRLW herdoopt - zal het Kernkabinet 8 leden tellen waarin 4 Nederlandstaligen en 4 Franstaligen zeten (3 CVP, 1 PVV, 2 PSC, 1 PRLW, 1 RW).

Het Kernkabinet in de regering Tindemans - Hurez (juni 1977 - oktober 1978) telt 11 leden (CVP 2 + Eerste Minister, 2 PSC, 4 BSP - PSB, 1 VU, 1 FDF). Er is taalpariteit, de Eerste Minister uitgezonderd. Ook in de regering Vanden Boeynants (oktober 1978 - april 1979) telt het Kernkabinet 11 leden (CVP 3, PSC 1 + Premier, BSP - PSB 4, 1 VU, 1 FDF). Het telt 6 Nederlandstaligen en 5 Franstaligen, de Eerste Minister inbegrepen. In de regeringen Martens I, II, III, zullen de Kernkabinetten eveneens 11 leden tellen, de Eerste Minister inbegrepen. Er bestaat telkens taalpariteit, de Eerste Minister uitgezonderd. Onder Martens IV (oktober 1980 - maart 1981) en Marc Eyskens (april 1981 - september 1981) zal het Kernkabinet 9 leden tellen, de Premier inbegrepen: 2 CVP + Eerste Minister, 2 PSC, 2 PS en 2 SP. Hieruit blijkt opnieuw taalkundige en politieke pariteit, de Eerste Minister uitgezonderd.

Belangrijker is, dat vanaf de tweede helft van de jaren zeventig - de communautaire spanningen gaan geleidelijk aan al de andere problemen domineren - de rol van de Kernkabinetten gestadig gaat toenemen. Dit Ministeriële topcomité groeit geleidelijk uit tot een quasi - beslissingsorgaan, dat meerdere malen per week bijeenkomt en in feite de beslissingen neemt, waardoor in heel wat gevallen de Ministerraad tot ratificatiemachine wordt gedegradeerd. Het wordt de Ministers, niet- leden van het Kernkabinet, die al dan niet volledig en objectief door hun partijgenoten, leden van de "Kern", geïnformeerd werden, soms kwalijk genomen een discussie in de Raad uit te lokken over punten waarvoor in de "Kern" een compromisplossing was bereikt. Het getuigt niet van tactisch doorzicht, het resultaat van moeilijke en delicate evenwichtsoefeningen terug in gedrang te brengen door het uitlokken van nieuwe beraadslagingen!

Men kan eindeloos debatteren over de ethische, institutionele en politieke aspecten van deze evolutie. De verzwakking van de Ministerraad heeft de geloofwaardigheid van de politiek en de institutionele transparantie zeker niet gediend. Anderzijds werden in de Kern oplossingen voor complexe en delicate problemen uitgedokterd, die allicht in een Ministerraad, veel ruimer in getal en beheerst door meer afstandse, conventionele banden tussen de leden, nooit enige kans op welslagen zouden gekend hebben. Zeker, de uitgewerkte formules "à la Belge" waren niet steeds een toonbeeld van efficiëntie, logica en transparantie. Zeker, dikwijls moest de verwenste en verguisde techniek van de koppeling van meerder dossiers de uiteindelijke "redding" brengen.

Alles welbeschouwd, zouden de zogeheten oplossingen, gesuggereerd door de betere stuurder, die minachtend vanaf de wal het "loodgieterswerk" met vernietigende quoteringen bedachten, nooit een schijn van een kans gekregen hebben in een Minister- of Regeringsraad, die uiteindelijk de weerspiegeling was van een land dat historisch gebouwd is op een stel vrij labiele evenwichten van ideologische, religieuze en communautaire aard. Een democratie hoeft zich boven-

dien niet te schamen voor een compromis, voor zover dit niet verwordt tot een "compromission".

Een inhoudelijk bilan met bijbehorende resultaatsbeoordeling over 40 jaar Kernkabinetten opmaken, is een haast onmogelijke opdracht. In tegenstelling tot de ministerraden, werden er nooit verslagen opgesteld nopens de werkzaamheden van kernkabinetten. Men mag veronderstellen dat bij gelegenheid mondelinge verslagen door de Eerste Minister werden uitgebracht bij het Staatshoofd alsook door de Vice-Eerste Ministers bij hun hoogste partij-instanties. Terzake ontbreekt het ons echter aan enig authentiek bronnenmateriaal. Het staat boven elke kijf verheven dat in de "Kern" de meest uiteenlopende dossiers zijn besproken: van benoeming van hoge ambtenaren over budgettaire problemen, belangrijke sociale, economische, fiscale, juridische, communautaire wetsontwerpen, volmachtbesluiten, sociaal overleg, Europese, Afrikaanse en andere internationale dossiers tot grondwetsherzieningen toe. En deze opsomming is ver van volledig. Komt daarbij dat in momenten van politieke hoogspanning, informele bijeenkomsten werden belegd, die men - gewoonlijk zonder succes - poogde geheim te houden voor de media. In dergelijke gevallen werd de "Kern" herleid tot zijn meest eenvoudige dimensie: Eerste Minister en Vice-Eerste Ministers. In andere gevallen werden er partijvoorzitters mee betrokken. Met zekerheid kan gesteld worden dat de Kernkabinetten bij momenten een haast overmatige rol hebben gespeeld ten nadele van Ministerraad en andere instellingen, waardoor grondwetspecialisten publiek kritiek formuleerden op de gevolgde werkmethode. Maar nogmaals, bestond er een transparanter alternatief dat dezelfde kansen op efficiëntie en succes bood?

Het organiek Koninklijk Besluit van 30 mei 1974 zal een achttal wijzigingen ondergaan⁴, hetgeen overigens zal aanleiding geven tot een coördinatie (1/7/1988). Aldus komen nieuwe Ministeriële Comité's tot stand zoals bijvoorbeeld het Comité voor de programmatie van de overheidsinstellingen, voor buitenlandse betrekkingen, voor de status van de vrouw. Dat de vermenigvuldiging van het aantal comité's het regeringswerk veelal bemoeilijkt, eerder dan vergemakkelijkt heeft, wordt bevestigd door vele Ministers, die gedurende bedoelde periode actief waren. Ook worden voor meerdere comité's bevoegdheidswijzigingen doorgevoerd. Het Kernkabinet blijft echter onaangeroerd, althans in theorie.

De aanzwellende kritiek op de "almacht" van het Kernkabinet en de "particratie" heeft ervoor gezorgd dat vanaf 1981 geen kernkabinet meer werd samengesteld, hetgeen niet betekent dat de "regeringstop"-bijeenkomsten verdwenen. De praktijk van de "Kern" werd op intensieve, maar informele wijze verder beoefend. Over de samenstelling van deze groep bestaat geen officiële aanwijzing.

4 Opgave der wijzigende besluiten

- 1) K.B. van 25/5/1976 (B.S. van 16/6/1976)
- 2) K.B. van 30/11/1976 (B.S. van 11/12/1976)
- 3) K.B. van 4/2/1980 (B.S. van 15/3/1980)
- 4) K.B. van 18/11/1980 (B.S. van 28/11/1980)
- 5) K.B. van 15/4/1981 (B.S. van 1/5/1981)
- 6) K.B. van 11/2/1982 (B.S. van 16/2/1982)
- 7) K.B. van 18/5/1984 (B.S. van 29/5/1984)
- 8) K.B. van 10/2/1986 (B.S. van 12/2/1986)

Andere Ministeriële Comités, zoals het M.C.E.S.C, Institutionele Hervormingen, Buitenlandse Betrekkingen (en Landsverdediging), Europese Aangelegenheden, Buitenlandse Economische Betrekkingen, Wetenschapsbeleid, Leefmilieu, Status van de Vrouw, Veiligheid... zullen wel officieel blijven functioneren.

Premier Jean Luc Dehaene zal echter officieel afrekenen met het bestaan van Kernkabinetten en de andere Ministeriële Comité's. Met het Koninklijk Besluit van 16/3/1992 (Staatsblad 21/3/1992) werd niet enkel het K.B. dd. 4/10/1961 betreffende de modaliteiten van de beraadslaging van de Ministerraad opgeheven⁵. Het organiek Koninklijk Besluit van 30 mei 1974 van de Ministeriële Comité met nationale bevoegdheid, onderging hetzelfde lot. De Ministerraad was dus gerehabiliteerd, hoewel...

Ook tijdens de regeringen Dehaene I en II is er veelvuldig "gekernd", waarbij de meest uiteenlopende problemen en ontwerpen aan bod kwamen. Voor specifieke ontwerpen en problemen, werden bovendien werkgroepen gevormd, meestal gevormd uit kabinetsmedewerkers van Premier, Vice- Eerste Ministers en betrokken Ministers. Werd een akkoord over een bepaald punt bereikt, dan prijkte dit later als een "A-punt" aan de dagorde van de Ministerraad. Zulks betekende, net als in de Europese Ministerraden, dat dit soort punten zonder verdere discussie door de Raad kon worden goedgekeurd. De "B-punten" daarentegen vereisten verdere beraadslagingen in de Raad. Tevens vermeldde de wekelijkse agenda van de Ministerraad het punt "Mededelingen", hetgeen de Ministers, en niet in het minst de Minister van Buitenlandse Zaken, moest toelaten specifieke beleidspunten toe te lichten en, zo nodig, te onderwerpen aan debat. Ook de regering Verhofstadt werkt met een type Kernkabinet, een forum, waarin de verschillende regeringspartijen door hun Minister "number one" vertegenwoordigd zijn. Ook hier gaat het om informele bijeenkomsten, zonder formele agenda.

Nu steeds meer bevoegdheden naar Europees niveau getransfereerd worden, nu belangrijke competentiepakketten naar Gemeenschappen en Gewesten werden overgeheveld, nu de samenstelling van de Ministerraad grondwettelijk beperkt werd, nu de roep tot afslanking van Ministeriële kabinetten steeds luider klinkt, zou logischerwijze de rol van het Kernkabinet, alsook van andere Ministeriële Comités en werkgroepen moeten afslanken. Dit soort logica is in de politiek echter soms ver te zoeken. De verdere versnippering van het politieke landschap, gekoppeld aan een ogenschijnlijk voortschrijdend federaliseringsproces, maken regelmatige concertatie tussen een beperkt aantal bewindslieden binnen de regering blijkbaar nog steeds noodzakelijk om potentiële politieke crisissen in de kiem te smoren. Met ander woorden, de "Kern" is waarschijnlijk nog niet aan de laatste levensjaren toe.

⁵ Artikel 1 van het K.B. dd. 1961 luidde:

"In de gevallen waarin ze vereist wordt door een Koninklijk Besluit, waarvan de wijziging niet bij de wet moet geschieden, mag de beraadslaging van de Ministerraad vervangen worden door de beraadslaging van het Kabinet voor Algemeen Beleid of van het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie."

Summary: An Evaluation of the Role of Deputy Prime Ministers and of the 'Kernkabinet'

The function of Deputy Prime Minister is not specified in the Belgian Constitution, nevertheless it is imposed by force of custom. Since 1961, there have been in each government one or more Deputy Prime Ministers whether or not carrying the formal title. The Deputy Prime Minister was originally the number two in the government, behind the Prime Minister. Usually, he belongs to another party. Thanks to the competences attributed to him in the government, his position in his party and his natural authority and leadership, he tries, together with the prime minister, to manage the government in the right direction and to maintain the cohesion in the coalition. The Deputy Prime Minister is at the same time also in charge of a given ministry. The function of Deputy Prime Minister has become more important due to the increased influence of political parties within and upon the government. The Deputy Prime Minister acts now explicitly as spokesperson of his party within the government and defends the decisions of the government within his party. After the split of the national parties in a Flemish and a Walloon party and as consequence, the increase of parties in government, the number of Deputy Prime Ministers also increased. It became usual that each party in government had his own Deputy Prime Minister, even the party of the Prime Minister since the latter is considered to be politically neutral.

Under the name of 'Cabinet for general affairs', the 'kernkabinet' raised in 1961 to handle all major problems and initiatives of the government. The 'kernkabinet' interpreted this rather vague description of its competences in a broad way. Its members were the Prime Minister, the Deputy Prime Minister and some other senior ministers. Usually, an equilibrium on the basis of party- and language-affiliations was installed. In the second half of the 1970s, the role and the impact of the 'kernkabinet' increased gradually. The 'kernkabinet' had become a real decision-making institution, gathering several times a week. As a consequence, the role of the Council of Ministers on certain issues was degraded to merely ratify decisions taken by the 'kernkabinet'. Much critique was voiced on this evolution, especially upon the lack of transparency and efficiency. Although heavily criticized, the 'kernkabinet' has proved to be a very helpful instrument to take decisions on complex and delicate problems. In 1981, the 'kernkabinet' was formally abolished and in 1992, the Debaene-government abolished all ministerial committees. Despite these abolitions, there was and still is nowadays the tendency to gather with the senior ministers to solve complex problems. De facto the kernkabinet holds strong.