

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/91208>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Kabinetsformatie kan héél anders

Sinds mensenheugenis wordt er geklaagd over de manier waarop in Nederland kabinetten worden geformeerd. Door naleving van tien gulden regels kunnen de nadelen van het proces van kabinetsformaties worden geminimaliseerd, meent Carla van Baalen

Het lijkt er veel op dat het formeren van een nieuw kabinet tot de lastigste zaken in het Nederlandse politieke bedrijf behoort. Er heeft nog nooit een kabinetsformatie plaatsgevonden die met applaus werd begroet. Bij elke formatie, ook de huidige, is kritiek het enige wat de formerende heren (vrouwen nemen doorgaans geen deel aan formaties) ten deel valt. Het gaat niet snel genoeg, het gebeurt allemaal veel te geheimzinnig en er wordt te weinig verantwoording afgelegd.

Over alle 23 kabinetsformaties die er sinds 1945 zijn geweest - van Beel (1946) tot en met Balkenende - is geklaagd. Dat blijkt uit de Kamerdebatten over een zojuist afgelegde regeringsverklaring waarin fractievoorzitters de gewoonte hebben op de formatie terug te kijken. Alle klachten tezamen leveren een fraaie waslijst op van zeker 25 mopperpunten, die zich in drie categorieën laten verdelen. Klachten die gaan over een gebrek aan dualisme, klachten die betrekking hebben op het democratische tekort van de formatie en klachten over de spelregels.

Klachten over een gebrek aan dualisme kwamen vooral voor in de eerste naoorlogse jaren, tot 1960, en herleefden in de jaren vanaf 1980. Aanvankelijk waren de klagers voorstanders van een formatie waarbij de formateur zijn werk deed met zo min mogelijk bemoeienis van de Kamer; zij verfoeiden de intensieve gesprekken tussen een formateur en de fractievoorzitters van beoogde regeringspartijen. In een dualistisch bestel hebben kabinet en Kamer immers gescheiden verantwoordelijkheden; het kon dus niet zo zijn dat de Kamer medeverantwoordelijk was voor het totstandkomen van een nieuw kabinet. Met andere woorden: de klagers waren tegenstanders van het afsluiten van regeerakkoorden.

Vanaf 1980 had iedereen in de Nederlandse politiek wel geaccepteerd dat overleg tussen een informateur (die inmiddels de plaats van de formateur had ingenomen) en beoogde regeringsfracties noodzakelijk was om tot een stabiel kabinet te komen, maar nu richtte de kritiek zich op de aard van de regeerakkoorden. Zij waren te lang, te gedetailleerd en te bindend. Daardoor raakte de positie van de Kamer ernstig verzwakt, want de héle Kamer werd erdoor monddood gemaakt. Niet alleen de oppositie kwam volledig buitenspel te staan maar óók de regeringsfracties zelf. Zij kwamen immers terecht in de rol van bewaker in plaats van controleur van het regeringsbeleid.

Klachten over het democratisch tekort weerklinken sinds eind jaren zestig, en zijn sindsdien vaste prik. In essentie komen ze hierop neer: kiezers hebben te weinig invloed op de uitkomst van de formatie (zo kunnen verliezende politieke partijen sterk uit een formatie te voorschijn komen en kunnen winnaars terechtkomen in de oppositiebanken), het hele formatieproces vindt te veel in

de achterkamer plaats en er wordt onvoldoende verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. Deze laatste klacht is vooral gericht tegen het instituut van de informateur, die als adviseur van de koningin geen verantwoordingsplicht heeft; in een tussentijds debat in de Kamer bijvoorbeeld kan hij wel inlichtingen verschaffen maar hij is daartoe niet verplicht.

De klagers over het democratische tekort tijdens een formatie waren steeds afkomstig uit alle fracties. Maar rechts vond vooral het punt van de verantwoording belangrijk. En dat mocht ook best achteraf; links meende dat ook tijdens de formatie bij voortdurende maximale openheid en openbaarheid moesten worden betracht. Eigenlijk vonden rechtse fracties het onderhandelen achter gesloten deuren helemaal geen probleem. Sterker nog, dat kwam het proces naar hun mening alleen maar ten goede. Toenmalig VVD-fractielidder Dijkstal formuleerde het in 1998 aldus: (...) Ik vind dat een onderhandelingsproces zich in beslotenheid moet kunnen afspelen en dat die beslotenheid moet blijven bestaan totdat men met het resultaat naar buiten kan treden."

De laatste categorie klachten betreft de regels van het formatiespel. De drie spelregels van het formeren zijn: 1) fair play, geen enkele fractie mag op onheuse gronden buiten de onderhandelingen worden gehouden; 2) het landsbelang gaat boven het partijbelang en 3) voortvarendheid, het land is immers niet gebaat bij een lange periode van demissionair bestuur. Deze klachten zijn van alle tijden; in de gehele naoorlogse periode is het geen enkele keer voorgekomen dat een klacht over het schenden van de spelregels ontbrak.

De klachten hadden betrekking op de lange duur van de formatie, op het discrimineren van bepaalde fracties, het gebruiken van ministersposten en vooral staatssecretariaten als politiek wisselgeld, het verslingerd zijn aan macht, het voorop plaatsen van partijbelang, maar ook, meer in zijn algemeenheid, op het 'gesjoemel' en het 'gedoe'. Bij de klachten over de spelregels mocht men graag in beelden spreken; deelnemers aan formaties werden onder meer vergeleken met toneelspelers, marktkooplui en zelfs met barende vrouwen: „Het kabinet is een onduidelijk kindje dat na een lange en moeizame bevalling ter wereld is gekomen", aldus PSP-Kamerlid Bram van der Lek in 1973.

Maar waarom verandert er dan niets? Als niemand gelukkig is met het die langdurige onderhandelingen in gesloten kamers op het Binnenhof met zijn onvoorspelbare uitkomsten - waarom houdt men dan toch vast aan de oude procedure?

Aan pogingen iets te veranderen aan het formatieproces ligt het in ieder geval niet. In de afgelopen 35 jaar hebben vijf zware commissies zich over de vraag gebogen hoe tot een meer bevredigende formatie te komen, zijn er twee regeringsnota's aan gewijd, één initiatiefwetsvoorstel en ten minste dertien moties. De voorstellen waarmee men op de proppen kwam varieerden van de gekozen dan wel de voorgedragen formateur tot en met het afschaffen van de informateur en het zoveel mogelijk in overeenstemming handelen met de WOB (Wet Openbaarheid van Bestuur) door de formateur. Maar geen enkel voorstel haalde het. Sinds 1967 zijn de openheid en openbaarheid iets toegenomen, maar ook niet meer dan dat. Deze openheid en openbaarheid zijn trouwens vaker schijn dan werkelijkheid. In zijn essentie verloopt een kabinetsformatie nog steeds niet anders dan vijftig jaar geleden: een door de Koning benoemde formateur/informateur onderzoekt de mogelijkheden van een coalitiekabinet dat het vertrouwen

geniet van het parlement en dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging.

Het antwoord op de vraag waarom er tot op heden niets is veranderd, is simpel. Omdat niemand van de bij een formatie betrokkenen werkelijk gebaat is bij een andere procedure. Een formatie is een uiterst gecompliceerd proces van gladstrijken (van de plooiën en rimpels die tussen partijen tijdens de verkiezingscampagne zijn ontstaan), van vertrouwen kweken, van macht verdelen en van macht opeisen. Om dit proces tot een goed einde te brengen, maken alle deelnemers dankbaar gebruik van de regelloosheid en de beslotenheid. Zo hoeft niemand openlijk gezichtsverlies te lijden bij het sluiten van compromissen dan wel bij het zeer hard onderhandelen en kan er altijd wel weer iets nieuws worden bedacht (elke formatie kent haar eigen nieuwe 'regeltjes') om uit een impasse te geraken.

De volgende vraag is natuurlijk: is hier echt niets aan te veranderen, kán een formatie alleen maar geschieden op de huidige manier of kan zij wel degelijk democratischer, opener, dualistischer zijn? Drie dingen hierover.

In de eerste plaats is het wel degelijk mogelijk is veranderingen in het huidige formatieproces aan te brengen die tegemoet komen aan de wensen van een democratischer proces.

Een voorbeeld. Na de verkiezingen van 22 januari was iedereen het erover eens dat Balkenende opnieuw minister-president moest worden. Centrum-links (het meest waarschijnlijk) of centrum-rechts (ook daarvoor is een Kamermeerderheid aanwezig), maar in ieder geval Balkenende II. Welnu, het zou heel wel denkbaar zijn geweest dat de nieuwgekozen Kamer in haar eerste samenzijn had gedebatteerd over de uitslag en tot de slotsom was gekomen dat aan de koningin moest worden voorgesteld om Balkenende meteen tot formateur te benoemen. De voordelen zijn duidelijk. Er zou geen rol meer zijn weggelegd voor een informateur die aan niemand verantwoording verschuldigd is; de formateur moet immers na afloop van de formatie, als nieuwe minister-president, aan de Kamer verantwoording afleggen over het héle formatieproces. En het is bovendien geheel overeenkomstig de verkiezingsuitslag; diegene wordt formateur die de meeste stemmen heeft behaald én die in de campagne reeds de ambitie om premier te worden duidelijk kenbaar heeft gemaakt.

In de tweede plaats is openbaarheid tijdens de onderhandelingen het nastreven niet waard; openheid dient geen enkel doel. Er moeten nu eenmaal, zolang Nederland het huidige politieke bestel heeft, compromissen worden gesloten en onderhandelen met het raam open - dat gaat niet. Evenmin heeft tussentijds verslag uitbrengen veel zin; dat leidt tot nietszeggende onthullingen van 'constructieve gesprekken', 'gemeenschappelijke beleidskaders', 'uitgezette denklijnen' en dergelijke. We waren er de afgelopen week weer getuige van. Het is dan ook een grote vergissing te menen dat er van Nieuwe Politiek en hernieuwd dualisme weinig terecht komt als de formatie achter gesloten deuren plaatsvindt.

Dualisme heeft betrekking op de gescheiden verantwoordelijkheden van Kamer en kabinet en kan tot zijn recht komen als de Kamer een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van het kabinet. Een regeerakkoord op hoofdpunten (het A-4-formaat van Balkenende) is daarvoor een

uiterst geschikt middel. Maar met openheid en openbaarheid tijdens de formatie heeft dualisme niets te maken; sterker nog, volgens de leer van het zuivere dualisme formeert de formateur, in opdracht van de Koning, min of meer in zijn eentje; hij gaat daarover zelfs niet in onderhandeling met de fractievoorzitters - met het oog op die gescheiden verantwoordelijkheden.

Ten derde: Hoewel ik denk dat er veranderingen in het formatieproces mogelijk zijn, ben ik er tegelijkertijd nagenoeg zeker van dat die niet zullen worden doorgevoerd. Deelnemers aan het spel zijn zo verknocht geraakt aan het formatieproces zoals we dat tegenwoordig kennen (met zijn informateurs, zijn verkennende voorrondes en zijn partijgebonden informateurs zelfs) en het past zózeer bij de Nederlandse politieke cultuur, van overleg en nogmaals overleg en partijgewijs denken, dat er wel héél veel moet gebeuren, wil hierin verandering komen. De gebeurtenissen uit 2002 waren daarvoor in ieder geval niet toereikend.

Maar ook als men vasthoudt aan de huidige manier van kabinetten formeren, dan nog zijn er mogelijkheden om de nadelen ervan te minimaliseren. De deelnemers zouden er goed aan doen de volgende tien gulden regels in acht te nemen.

Er komt geen pre-informateur of verkenners.

Er komt slechts één informateur, met voldoende gezag bij alle partijen, die het formatieproces begeleidt.

Alle deelnemers aan de formatie stellen het landsbelang uitdrukkelijk boven het partijbelang.

Alle deelnemers streven ernaar de demissionaire periode van het nog zittende kabinet zo kort mogelijk te houden.

De onderhandelingen vinden in de achterkamer plaats; en zolang deze gaande zijn, wordt eerlijk gezegd dat men nog geen informatie kan verschaffen; schijnopenbaarheid wordt vermeden.

De informateur licht zijn eindverslag toe in de Tweede Kamer en beantwoordt vragen.

Er komt een regeerakkoord op hoofdlijnen; slechts over (enkele) écht heikele kwesties worden precieze afspraken gemaakt.

De formateur neemt voldoende tijd de ministersploeg samen te stellen.

De constituerende vergadering vindt op de hei plaats en duurt drie dagen; het regeerakkoord wordt uitgewerkt tot een regeringsprogramma.

De nieuwe minister-president verantwoordt tijdens zijn/haar eerste optreden in de Tweede Kamer het gehele formatieproces.