



Formeren in de polder

Wat zijn de geschreven en ongeschreven regels bij de kabinetsformatie? Redacteur Marishka Neekilappillai vroeg het aan D66-fractievoorzitter in de Eerste Kamer Thom de Graaf, die betrokken was bij de formatie van Paars II en Balkenende II, en D66-raadslid Peter Bootsma, die onlangs promoveerde op zijn onderzoek naar coalitievorming in Nederland en Duitsland. “Het typisch Nederlandse polderen is ook terug te vinden in de kabinetsformatie.”

In 1998 vertegenwoordigde Thom de Graaf – als voorzitter van de Tweede Kamerfractie – D66 tijdens de coalitieonderhandelingen die leidden tot het tweede Paarse kabinet. Ook bij de formatie van het kabinet-Balkenende II was De Graaf betrokken; nadien werd hij benoemd tot vicepremier en minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in dat kabinet. Peter Bootsma is D66-raadslid in Leiden en promoveerde in maart van dit jaar op zijn onderzoek naar naoorlogse coalitievorming in Nederland en Duitsland.

In het statige Haagse pand van de Vereniging Hogescholen, waarvan De Graaf voorzitter is, vraag ik hen naar de geschreven en ongeschreven regels omtrent kabinetsformatie, over de bijdrage

die D66 heeft geleverd aan dit proces, en over de verschillen tussen Duitsland en Nederland.

In Duitsland duurt het gemiddeld 43 dagen en in Nederland 88 dagen voordat er een coalitie tot stand komt. Waar komt dat grote verschil vandaan?

Peter Bootsma: “Er spelen verschillende factoren. Duitsland is een federatie en heeft door de hoge kiesdrempel, die in 1953 werd ingevoerd, een overzichtelijk partijlandschap. Kleine partijen, zoals onze SGP en PvdD, zouden door die hoge kiesdrempel – minstens vijf procent van de stemmen – niet in het Duitse parlement vertegenwoordigd kunnen worden. In Duitsland is het daarom voorspelbaar dat CDU en/of SPD onderdeel uitmaken van de coalitie. Nederland is daarentegen een eenheidsstaat en heeft door de lage kiesdrempel een meer pluriform partijlandschap. Hier vinden we het logisch dat wanneer 1/150ste van Nederland op de SGP stemt, de SGP een zetel krijgt in de Tweede Kamer. Stabiliteit is de kernwaarde van de Duitse politieke cultuur; in Nederland is representativiteit de kernwaarde.”

Thom de Graaf: “In Nederland vinden we representativiteit inderdaad belangrijker dan meerderheidsvorming. Daardoor leidt het Nederlands kiesstelsel tot een versplinterd politiek landschap. Er zijn in het verleden wel pogingen gedaan om coalitievorming vóór de Tweede Kamerverkiezingen te laten plaatsvinden, zeker vanuit de progressieve partijen. Het sluiten van het concept-regeerakkoord *Keerpunt 1972*, tussen D66, PvdA en PPR, is hiervan een voorbeeld. De meeste partijen binden zich echter liever niet vóór de verkiezingen al aan een akkoord, want dan hebben ze in de formatie geen speelruimte meer. Geen coalitievorming vóór de verkiezingen betekent dus dat er meer tijd nodig is daarna.”

Verklaart de Nederlandse ‘volksaard’ misschien ook de langere duur van de kabinetsformatie?

De Graaf: “Het typisch Nederlandse polderen is zeker terug te vinden in onze kabinetsformaties. Wij ruimen bewust tijd in na een hevige verkiezingstijd om af te koelen. Dan gaan we voorzichtig onderhandelen – polderen – totdat we een vorm van consensus hebben van een werkbare meerderheid. Maar ik heb deze lange duur nooit erg gevonden. Er gaat namelijk weinig fout in de periode tussen de Tweede Kamerverkiezingen en de installatie van een nieuw kabinet. Er wordt nog steeds goed geregeerd. Sterker nog, naarmate de kabinetsformatie langer duurt, hebben demissionaire ministers van het nog zittende kabinet de neiging om daadkrachtiger te besturen.”

“Stabiliteit is de kernwaarde van de Duitse politieke cultuur; in Nederland vinden we representativiteit belangrijker”

– Peter Bootsma

In de Grondwet is geen regel te vinden die voorschrijft hoe een kabinetsformatie dient te verlopen. Zijn er ongeschreven regels?

De Graaf: “Er zijn inderdaad geen harde regels. Tussen de verkiezingen en het aantreden van het kabinet is er sprake van machtsvorming. In de formatie ben je eigenlijk bezig met het organiseren van vertrouwen, om te voorkomen dat een kabinet bij het eerste

aantreden al wordt weggestemd. Zo leert de geschiedenis dat een kabinet niet het vertrouwen van de meerderheid van het parlement zal krijgen, wanneer de koning in zijn eentje de samenstelling heeft bepaald. Dat geldt ook wanneer alleen de politieke leiders, zonder instemming van hun fracties, het kabinet hebben gevormd. Maar er bestaat geen staatsrechtelijk verbod op deze gang van zaken. De vertrouwensregel – die zegt dat een kabinet zijn ontslag moet aanbieden als uitdrukkelijk blijkt dat er sprake is van een gebrek aan vertrouwen in de Tweede Kamer – is de enige belangrijke regel van ongeschreven staatsrecht.

“Verder bestaan er gewoontes en conventies, maar die kunnen in de loop van de tijd veranderen. Wij vinden het bijvoorbeeld

“In Nederland ruimen wij bewust tijd in om af te koelen na een hevige verkiezingsstrijd”

– Thom de Graaf

gewoon dat als een kabinet valt, er tussentijds nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven. D66 werd mede opgericht omdat dit in de zestiger jaren niet altijd gebeurde. Toch is dat geen staatsrechtelijk gebod – hooguit een democratische wenselijkheid. Het is bijvoorbeeld ook geen rechtsregel dat de grootste partij altijd de informateur levert of de minister-president. Ook dat vloeit eerder voort uit politieke logica dan uit het staatsrecht.”

Bootsma: “Die vertrouwensregel is in 2006, aan het eind van het kabinet-Balkenende II, overigens geschonden. De Tweede Kamer nam toen kort na de verkiezingen een motie van afkeuring aan tegen minister Verdonk, omdat die weigerde het generaal pardon uit te voeren zoals de Tweede Kamer het wilde. Het kabinet zag desondanks geen reden om Verdonk te vervangen. Daarmee werd honderdvijftig jaar staatsrecht in de prullenbak gegooid.”

De Graaf: “Dat was inderdaad een diepe schande.”

Kan een kabinetsformatie worden opgedeeld in fasen?

En welke bijdrage heeft D66 geleverd aan het verloop ervan?

Bootsma: “De fasen van een kabinetsformatie kunnen in vier P’s worden uitgedrukt: partijen – het onderzoek naar mogelijke coalities; programmavorming – het schrijven van een regeerakkoord; portefeuilleverdeling – de verdeling van posten over de coalitiepartijen; en personele invulling – de keuze voor personen die de nieuwe ministers en staatssecretarissen mogen worden. Gedurende de hele kabinetsformatie is het zittende kabinet demissionair. Dit betekent dat de ministers en staatssecretarissen hun ontslag hebben ingediend, maar wachten op het moment dat de koning hun ontslag aanvaardt, namelijk, wanneer nieuwe bewindslieden door de koning benoemd en beëdigd zijn. Dit is tevens de enige procedure rondom de kabinetsformatie die wél in de Grondwet geregeld is.”

De Graaf: “Een belangrijke bijdrage van D66 aan het formatieproces is de wijziging in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in 2012. Sindsdien neemt de Tweede Kamer zélf het initiatief bij de formatie door zelf de informateur – en later de formateur – aan te wijzen. De macht van de kabinetsformatie werd daarmee bij het staatshoofd weggehaald – die voorheen de (in)formateur aanwees. Zeventien jaar geleden heb ik dit voorstel gedaan; in 2012 is het door Gerard Schouw en Alexander Pechtold gerealiseerd. Deze



↑ Het kabinet-Den Uyl op het bordes van Huis ten Bosch. Uiterst rechts: D66-minister Hans Gruijters (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening).

6 keer D66 in het kabinet sinds 1966

1973-1977: kabinet-Den Uyl (PvdA, PPR, D66, KVP en ARP)

1981-1982: kabinet-Van Agt II (CDA, PvdA en D66)

1982-1982: kabinet-Van Agt III (CDA en D66 – overgangskabinet)

1994-1998: kabinet-Kok I (PvdA, VVD en D66)

1998-2002: kabinet-Kok II (PvdA, VVD en D66)

2003-2006: kabinet-Balkenende II (CDA, VVD en D66)

Bij het ter perse gaan van dit nummer was er nog geen nieuw kabinet gevormd n.a.v. de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017.

belangrijke wijziging stimuleert hopelijk het ontstaan van een nieuwe formatiecultuur; fracties voelen meer eigen verantwoordelijkheid en kunnen zich niet meer verschuilen achter de brede rug van de majesteit. Er staat echter geen sanctie op het schenden van dit voorschrift, zodat het risico bestaat dat de Kamer alsnog met hangende pootjes naar de koning gaat als de formatie vastloopt. Maar zo ver zal niemand het willen laten komen. D66 stelt in haar programma overigens verdere hervormingen van het parlementair stelsel voor, zoals een ander kiesstelsel en een rechtstreeks gekozen minister-president, waardoor de kabinetsvorming in de toekomst een ander verloop zal hebben dan het nu heeft.”

“Het risico bestaat dat de Kamer alsnog met hangende pootjes naar de koning gaat als de formatie vastloopt”

– Thom de Graaf

Zijn ‘kabinetsformatie’ en ‘coalitievorming’ trouwens synoniemen van elkaar?

Bootsma: “In algemeen spraakgebruik zijn ‘kabinetsformatie’ en ‘coalitievorming’ inwisselbaar. ‘Kabinetsformatie’ is een typisch Nederlands begrip dat gekoppeld is aan de hoofdrolspelers: informateur en formateur. In Duitsland bestaan die figuren niet, en wordt er alleen gesproken over coalitievorming. Daarom hanteer ik in mijn promotieonderzoek het begrip ‘coalitievorming’.”

De Graaf: “Zonder coalitievorming is er geen kabinetsformatie. Als de coalitie eenmaal gevormd is door het sluiten van een regeerak-

koord en een deal over de portefeuilles, moet de personele bezetting van het kabinet nog worden geregeld: de kabinetsformatie. Maar we weten uit de parlementaire geschiedenis dat formaties alsnog vast kunnen lopen op ruzies over wie wel en wie niet minister mocht worden. Een dun onderscheid dus.”

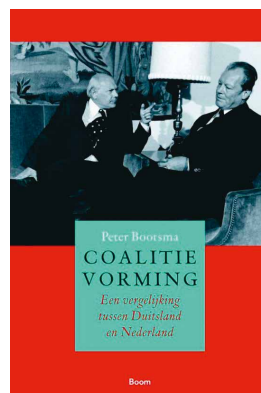
In hoeverre is de Eerste Kamerfractie van D66 betrokken bij de huidige onderhandelingen?

De Graaf: “Vanwege mijn betrokkenheid en ervaring bij eerdere formaties, kan ik soms inzichten bieden aan de D66-onderhandelaars Alexander Pechtold en Wouter Koolmees. Maar het is niet de bedoeling dat ik namens de Eerste Kamerfractie de inhoud van een regeerakkoord mede vormgeef – daar verzet de rol en autonome positie van de Eerste Kamer zich tegen; die sluit geen akkoord over een nieuw kabinet. Ik kan wel zo nu en dan signalen geven dat bepaalde voorstellen moeilijk kunnen liggen bij de Eerste Kamerfractie. Het politieke primaat ligt echter bij de Tweede Kamerfractie, omdat die leden rechtstreeks worden gekozen.”

Wat is de betekenis van het regeerakkoord dat tussen coalitiepartners in een kabinetsformatie wordt gesloten?

De Graaf: “Het regeerakkoord is geen regeerprogramma van het kabinet, maar een akkoord tussen fracties. Die fracties spreken af het kabinet te steunen als het de maatregelen uit dat akkoord wil uitvoeren. Het regeerakkoord is er vooral om het kabinet op weg te helpen. Soms neemt het nieuwe kabinet het akkoord integraal over als eigen regeerprogramma, soms wordt er nog een apart verhaal geschreven als een soort eigen invulling. Het is dus een zwakgebod van een minister of een Kamerlid om alleen maar te wijzen op het regeerakkoord als belangrijkste argument voor een voorstel of standpunt; je moet zélf voor de inhoud staan. Als D66 aan een coalitie deelnam, ondersteunde de Tweede Kamerfractie altijd de kernafspraken van het regeerakkoord. Dit is een kwestie van loyaliteit richting de andere samenwerkende partijen. Als partijen dat niet doen, is het onderlinge vertrouwen snel kapot.”

Bootsma: “Oud-premier Dries van Agt zei ooit: *Ach, geen hond kijkt meer naar het regeerakkoord zodra het geschreven is*, en de onderkoning in formatieland, Herman Tjeenk Willink, verwoordde het zo: *Het regeerakkoord is wel nodig voor het proces, maar het is zeker geen spoorboekje*. In de praktijk heeft het regeerakkoord toch vooral een disciplinerende werking voor de coalitiefracties.” ■



Verder lezen?

Coalitievorming. Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland

Peter Bootsma

Uitgeverij Boom, maart 2017

544 pagina's

ISBN: 9789024405985