

## De achillespees van ons parlementaire stelsel

*Prof. mr. F. J. F. M. Duynstee: 'De Kabinetsformaties 1946—1965'.  
Deventer 1966.*

Het is in ons politieke wereldje altijd een hachelijke zaak om het Engelse twee-partijensysteem ten tonele te voeren als een goed functionerend politiek systeem. Sedert Thorbecke dit systeem gekarakteriseerd heeft als een 'gruwel', is het een goed-vaderlandse gewoonte om bij verwijzingen naar de bakermat van het parlementaire systeem meewarig te glimlachen. Zo'n stelsel past immers niet op onze 'politieke legkaart'; is in strijd met onze 'volksaard'; 'wat wenselijk is, is niet altijd praktisch mogelijk', enz. . . .<sup>1</sup> Romme deed dergelijke verwijzingen gewoonlijk af met de diagnostische constatering dat de geachte afgevaardigde wederom een aanval van Engelse ziekte had gekregen.

Na lezing van prof. Duynstee's 'De kabinetsformaties 1946—1965' kan ik toch niet nalaten deze recensie te beginnen met een weemoedig woord over de aantrekkelijke simpelheid van de pendule-democratie aan de overzijde van de Noordzee op gevaar af mijn lichamelijk welzijn in opspraak te brengen.

Het aantrekkelijke van een Engelse verkiezing is, dat de uitslag een 'prime minister' produceert. De marathon-uitzendingen van radio en t.v. tijdens een Engelse verkiezingsnacht beginnen in een district met de beste snelrekenaars en eindigen onverbiddelijk in Downingstreet 10. Daar verschijnt onvermijdelijk de winnaar van de verkiezingen, op het moment dat één van beide grote partijen haar 316e district heeft binnengehaald. De strijd is gestreden, het kiezerskorps heeft gesproken, een nieuwe periode begint. Van de uitslag is geen beroep mogelijk. De meerderheid is voldaan, de minderheid legt zich bij de gang van zaken neer, wetend dat er binnen vijf jaar een nieuwe kans komt 'to turn the rascals out'.

Hoe anders gaat het echter toe bij verkiezingen in Nederland.

<sup>1</sup> Vgl. b.v. het kamerdebat over de regeringsverklaring op 23 okt. 1965.

Een verkiezingsuitslag bij ons produceert slechts tabellen en statistieken. De reportages op de uitslagenavond brengen een aaneenschakeling van nietszeggende commentaren. In plaats van een zegevierende premier aanschouwen de Nederlandse kiezers een veelkoppig monster dat termen als 'teleurstellend', 'niet ontevreden', 'had meer verwacht', 'verhoudingsgewijs niet slecht', afwisselt met 'zeer voldaan', 'opgaande lijn', en 'een duidelijk vertrouwensvotum'.

Erger is dat met de verkiezingsuitslag de strijd nog allerminst is gestreden. Integendeel. Terwijl in Engeland daags na de verkiezingen een versterkte of een totaal nieuwe regeringsploeg de teugels in handen neemt en de oude koers vervolgt, resp. een nieuwe koers inslaat, slaan bij ons na de uitslag de politieke paarden pas goed op hol. Op een verkiezing volgt onvermijdelijk een lange periode van onbestuurbaarheid. Een periode van onderhandelingen en touwtrekkerij waarvan de beste verkiezings-analist onmogelijk tevoren de uitkomst kan voorspellen.

Dat zijn dan de kabinetsformaties waarover Duynstee ons nu voor zover zij zich in de periode 1946–1965 hebben afgespeeld, rapport heeft uitgebracht.

Het is geen fraai beeld van de naoorlogse Nederlandse politieke verhoudingen dat Duynstee ons in 432 pag. voorhoudt. Dat ligt niet in de eerste plaats aan de schrijver, maar aan de acteurs in het drama dat door hem beschreven is. Men vraagt zich af, wanneer men al op pag. 157 de verzuchting van Drees leest na de slepende formatie van 1956: 'Het verloop der kabinetsformaties is een zwakke stee geworden in ons staatsbestel' — een constatering die door niemand bestreden wordt — hoe het in hemelsnaam mogelijk is dat de heren politici sedertdien nog voor zo'n kleine 300 pag. stof hebben kunnen aandragen, zonder ook maar in al die tijd één serieuze poging te hebben ondernomen om tot een meer aanvaardbare procedure te geraken.

Zelfs wanneer men aanvaardt dat ons land *nu eenmaal* geen Engeland is en *nu eenmaal* een verscheidenheid van opvattingen herbergt die *nu eenmaal* in een meer-partijenstelsel tot uiting moeten komen, hetgeen *nu eenmaal* het beste geschiedt met behulp van de evenredige vertegenwoordiging, zodat *nu eenmaal* een kabinetsformatie nodig is om na de verkiezingen een regering samen te stellen, dan nog rijst de vraag of het per se noodzakelijk is dat de enige wet waaraan de partijen na de verkiezingen gebonden zijn de wet van de jungle moet zijn?

Zou het niet eleganter zijn tegenover het kiezerskorps — een bescheiden eis in een democratie — om althans een minimum aan spelregels te ontwerpen, die de spelers (formateurs, informateurs, adviseurs, fractievoorzitters, aspirant-ministers, enz.) bij een kabinetsformatie in acht moeten nemen?

Wanneer men de geschiedenis der naoorlogse kabinetsformaties overziet, blijkt er vrijwel geen onderdeel van de te volgen procedure vast te staan. Elk element kan op zich zelf tot onderhandelingsobject worden gebombardeerd. Het begint al met het mysterie van de opdrachten. Doorgaans worden formuleringen als de vorming van een kabinet, dat geacht mag worden het vertrouwen van de Tweede Kamer te genieten' of 'dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging' gehanteerd. Soms wordt volstaan met de opdracht 'een kabinet te vormen'. Verschillende malen is er echter gewaagd van: 'een zo groot mogelijk vertrouwen', 'een zo breed mogelijke steun', of 'een ruime steun in het parlement'. Eén keer (1963) kreeg de informateur tevens de opdracht 'te letten op de uitslag van de verkiezingen', een aantrekkelijke gedachte. Uiterekend deze opdracht werd gevolgd door de fameuze pogingen van informateur Romme en formateur De Kort om . . . tot een vijfpartijkabinet te geraken.

Ook met de aanwijzing van een informateur of formateur kan men alle kanten op.

In de periode 1946–1958 werden de eerste formatiepogingen ondernomen door 'praktizerende politici'. Pas als die de zaak in het honderd hadden laten lopen haalde men routinees of outsiders van stal.

Na 1958 leek plotseling het omgekeerde regel te worden. De formatiebesprekingen van 1959 en 1963 werden geopend door de inmiddels tot de veteranen te rekenen Beel en Romme.

In 1965 beten echter weer de praktizanten Schmelzer en Cals de spits af.

Eenzelfde verwarrend beeld levert de politieke kleur van de (in)formateur op. De formatiebesprekingen van 1952 en 1956, waaraan de PvdA als grootste partij deelnam, telden 12 (in)formateurs van vier politieke richtingen. De besprekingen van 1959, 1963 en 1965, waaraan de KVP als grootste partij deelnam, werden geleid door 11 (in)formateurs van één politieke richting. Ronduit chaotisch is de gevolgde werkwijze. Er komt altijd wel

op een gegeven moment een concept-program aan te pas, maar de wijze waarop daarmee wordt gemanipuleerd varieert per formateur. Soms is het heel kort (de 7 punten van Drees en Van Schaik in 1951), soms zeer uitvoerig (Rommes 38 bouwstenen in 1963).

De ene keer vormt het program het uitgangspunt alvorens tot een partnerkeuze te geraken (de artisjokkenmethode van Romme en De Kort in 1963), de andere keer kiest men eerst zijn partners alvorens tot besprekingen over het program te komen (intentieverklaring van Cals in 1965).

Soms vormt het program de inzet van zware besprekingen tussen de gezamenlijke fractievoorzitters (1963 en 1965), dan weer wordt de omwegprocedure gekozen waarbij de fractievoorzitters slechts wordt gevraagd eventuele kandidaatministers in positieve zin te willen adviseren (1951, 1952 en 1956).

Ook de bindingen aan zo'n program staat voortdurend in discussie.

Bij de kabinetscrisis van 1958 speelde het verschil in zienswijze over de mate waarin het regeringsprogram 1956 als bindend moest worden beschouwd een belangrijke rol. Bij de formatie van 1959 bleek de eis van Burger dat een toekomstig regeringsprogram bindend diende te zijn, een breukpunt. Maar in 1963 sloten dezelfde partijen die in 1959 van een binding niets wilden weten, het zgn. Akkoord van Wassenaar.

Zo kan men nog wel een poosje doorgaan. De basis van een kabinet, de omvang, de formule, de portefeuillevverdeling, ook deze elementen vormen weer stuk voor stuk de inzet van eindeloze onderhandelingen.

Voor al de onenigheid over de portefeuillevverdeling heeft er nog menigmaal toe geleid, dat in een vergaand stadium verkerende formatiepogingen toch nog moesten worden afgebroken of gestaakt. Ook hierbij is maar weinig lijn te ontdekken in de opstelling van de verschillende onderhandelingspartners. In 1956 verweet de KVP de PvdA dat zij haar beschikbare ministers uit het vorige kabinet zonder meer wenste te handhaven. In 1965 was dat een grief die de PvdA tegen de houding van de KVP inbracht. Fraai is ook deze gril der formatiegeschiedenis: in 1965 torpedeerde de KVP een formatiepoging (Liefstinck) omdat o.a. haar claim op het departement van financiën niet werd gehonoreerd. In 1965 dreigde de formatie-Cals te mislukken omdat de KVP niet in staat (lees: niet bereid) was dat departement te bezetten.

Buitengewoon ergerlijk ten slotte is het langdurig gescharrel met personen tijdens de verschillende formatiebesprekingen. Men kan zo langzamerhand enkele zeewaardige plezierjachten vullen met zgn. ministeriabellen die gepolst zijn maar geweigerd hebben, aanvaard hebben maar in een later stadium weer uitvielen, gekandideerd zijn maar door de partners afgewezen of door anderen naar voren geschoven en door hun eigen partij geweigerd. En de inventiviteit van de onderhandelaars bij het bedenken van minister-presidenten kent geen grenzen.

Dit alles nu is, getoetst aan de moderne opvattingen over de functionering van de democratie, niet langer aanvaardbaar. Zelfs degenen die weinig heil zien in radicale wijzigingen in ons parlementaire systeem, zullen moeten toegeven dat toekomstige kabinetsformaties aan bepaalde regels dienen te worden onderworpen.

Wanneer iets mij heeft teleurgesteld in het boekwerk van Duynstee, dan is het wel, dat hij, na 11 formatiepogingen te hebben verslagen, geen poging heeft ondernomen het beschikbare materiaal enigermate te ordenen.<sup>2</sup> Van een staatsrechtsgeleerde als Duynstee, die meermalen blijkt heeft gegeven van een oorspronkelijke kijk op ons staatsbestel, had men toch mogen verwachten dat hij niet zou volstaan met een pure beschrijving van al wat gebeurde, maar dat hij toch op zijn minst een poging zou ondernemen om tot een analytische samenvatting te geraken. De beknopte inleiding die aan zijn relaas voorafgaat, kan men toch moeilijk als zodanig aanmerken.

Dat is vooral daarom zo jammer, omdat hij in deze inleiding toch een belangwekkende suggestie doet zonder deze overigens nader uit te werken. De suggestie luidt als volgt: 'Na een algemene oriëntatie maakt de formateur een keuze met welke partijen hij in zee wil gaan en, als hiertoe in beginsel bij de fracties der hierbij betrokken partijen bereidheid bestaat, vraagt hij advies omtrent een geëigende zetelverdeling en hiertoe zich aandienende personen; hij nodigt dan deze personen uit en maakt te zamen met hen een regeringsprogram; dan kan dit program aan de fractieleiders worden aangeboden; achter het program staat dan de volledige ministersploeg' (p. XLII).

Schamper vraagt Duynstee zich af of dit rationele procédé

<sup>2</sup> Vgl. G. Ringnalda: Formateur en Informatuur in 'Acta Politica', Tijdschr. voor politicologie, jaargang 1, afl. 1/4 1965/1966, pg. 77 e.v.

alleen daarom niet gevolgd kan worden, omdat de KVP niet graag wil, dat met een keuze wordt begonnen?

Voor deze schamperheid lijkt mij alle reden. Een navolging van deze suggestie zou stellig een verbetering betekenen ten opzichte van de huidige situatie. Mij gaat zij echter lang niet ver genoeg. Ook bij deze procedure wordt te veel aan het toeval overgelaten. Bovendien komt het regeringsprogram min of meer in de lucht te hangen, doordat van een binding der fracties geen sprake behoeft te zijn. Daarbij rijst dan nog de vraag of het niet wenselijk zou zijn, nog afgezien van het feit dat een centrumgroep als de KVP niet graag met een keuze begint, om de keuzevrijheid van de KVP zoveel als maar mogelijk is in te perken. Ten slotte is het uit een oogpunt van democratie te prefereren dat de kiezers de KVP in dit opzicht zoveel mogelijk werk uit handen nemen.

Samenvattend: als wij aannemen dat de formatieprocedure een onmisbaar element in ons parlementair bestel is, dan moet toch worden vastgesteld dat het uit een oogpunt van democratie bittere noodzaak is dat een serieuze poging wordt ondernomen onze kabinetsformaties aan bepaalde spelregels te onderwerpen.

Een recensie is niet de plaats om een volledige blauwdruk voor zo'n reglementering op schrift te stellen, laat staan te motiveren. Toch kan ik niet nalaten deze bespreking af te sluiten met enkele speelse, niet nader uitgewerkte, suggesties, bedoeld om de discussie los te maken.

1e De lijstaanvoerder van de partij die na verkiezingen als grootste uit de bus komt, krijgt een formatieopdracht. (Het voordeel van deze premie op de omvang is, dat de verkiezingen een reële inzet krijgen en de uitslag consequenties heeft voor de regeringssamenstelling. De formateur wordt premier.<sup>3</sup>

2e De formatieopdracht wordt in tweeërlei opzicht aan beperkingen onderworpen. Enerzijds dient een kabinet gevormd te worden dat het vertrouwen van de Kamer geniet (d.w.z. kan rekenen op de steun van 76 leden). Anderzijds dient de aanwezigheid van een sterke oppositie veilig gesteld te worden, d.w.z. dat de parlementaire steun van het kabinet aan een maximum (b.v. 90 of

<sup>3</sup> Deze suggestie is een variant op het voorstel van prof. mr. J. F. Glastra van Loon om de minister-president te kiezen. 'Kiezen of delen', Ned. Juristenblad 12, 19/26 dec. 1964.

100 zetels) zou moeten worden gebonden. Een dergelijk kwantitatief criterium biedt meer houvast dan de wat vage weerstanden bij enkele partijen tegen een kabinet op al te brede basis (b.v. een vijfpartijkabinet).

Ervan uitgaande, dat een sterke oppositie (d.w.z. een oppositie die reële kansen heeft na de volgende verkiezingen een meerderheid te behalen c.q. op eigen kracht of eventueel door lijstenbinding de eretitel 'grootste partij' in de wacht te slepen) een levensvoorwaarde is voor onze democratie, is een dergelijke maximum formule — met alle daaraan ook verbonden nadelen — de moeite van het overwegen waard.

3e De formateur kiest vervolgens in overleg met zijn fractie één of meerdere partners. Als het zeteltal van de beide grootste partijen de 90 of 100 niet overschrijdt, kan de formateur de tweede partij tot onderhandelingen uitnodigen, echter in de wetenschap dat een verbreding van de basis niet meer mogelijk zal zijn. Als het zeteltal van beide partijen de 90 of 100 overschrijdt zal de keuze moeten vallen op de partijen 3, 4, 5 of 6 of combinaties van deze partijen. Partijen met minder dan 10 zetels kunnen niet voor regeringsdeelneming in aanmerking komen.

4e De onderhandelingen over de portefeuillevindeling behoeven niet lang te duren. De omvang van het kabinet, alsmede het aantal staatssecretariaten, behoren bij voorbaat vast te staan. Wijzigingen in omvang en departementale indeling kunnen voortaan slechts bij wet worden ingevoerd. De toepassing geschiedt dan in een volgende periode. De minister zonder portefeuille wordt naar de geschiedboeken verwezen. De getalsverhoudingen in het kabinet dienen evenredig te zijn met de krachtsverhoudingen van de partners in het parlement. De keuze der departementen geschiedt bij twee partners om en om; bij drie partners (als de grootste partij meer zetels krijgt dan de andere samen) volgens de formule 2 : 1 : 1.

Krijgt de grootste partij minder dan de andere partners samen, dan kan de formule 1 : 1 : 1 — 2 : 1 : 1 enz. worden gehanteerd. Hoe het ook zij, de portefeuillevindeling laat zich tevoren volledig objectiveren. Voor de keuze van de staatssecretariaten wordt een analoge werkwijze toegepast.

5e Ook de bezetting van de aldus verkregen departementen

behoeft weinig van de onderhandelingsbekwaamheid der betrokkenen te vergen. Elke partij heeft nog voor de verkiezingen de namen genoemd van haar ministeriabelen. Voor elk departement moet een kandidaat aanwezig zijn. Deze kandidaten moeten ook voorkomen op de kandidatenlijst voor de komende kamerverkiezingen. De personele compositie van een kabinet vloeit dan automatisch voort uit de portefeuilleverdeling.

Voor de staatssecretarissen wordt een keuze gedaan uit de kandidatenlijsten.

6e De moeilijkste fase is die van de opstelling van een regeringsprogram. Maar ook deze fase is te objectiveren. Elke partij heeft haar verkiezingscampagne gevoerd aan de hand van een urgentieprogram. Dat urgentieprogram dient te zijn ingedeeld overeenkomstig de departementale indeling in het toekomstig kabinet. Per departement worden enkele programpunten genoemd, die door een toekomstig minister in de komende periode gerealiseerd dienen te worden. Elke kandidaat-minister kan nu tijdens de constituerende vergadering twee of drie of vier (ook dat kan worden gereguleerd) op zijn departement betrekking hebbende punten inbrengen. De formateur kan het aldus verkregen concept-regeringsprogram nog aanvullen met punten die in de verkiezingsprograms van alle partners voorkomen en niet door één der kandidaat-ministers zijn ingebracht. Het regeringsprogram bindt de fracties.

7e Wanneer de onderhandelingen in één der genoemde stadia toch mochten vastlopen, mag dezelfde formateur nog één poging ondernemen met alternatieve partners. Wanneer ook in dat geval de onderhandelingen op niets uitlopen of wanneer de aangezochte partijen weigeren een bereidverklaring af te geven, geeft de formateur zijn opdracht terug en worden er nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Dat is op zich natuurlijk een onaantrekkelijke gang van zaken, omdat het regeringsloze tijdperk dan aanzienlijk wordt verlengd. Maar juist deze onaantrekkelijkheid zal de onderhandelende partijen er wel van weerhouden de besprekingen te laten mislukken. Zij zouden niet graag een nieuwe verkiezingsstrijd ingaan, terwijl zij de verantwoordelijkheid dragen voor het voortduren van de crisis.

*Augustus — 1966*