

Er bleken 299 dagen nodig om het Kabinet-Rutte IV te vormen. Harry J. Wolf en Bertus Boivin van www.nederlandsegrondrechten.nl vroegen zich in januari 2022 af of Nederlandse kabinetsformaties voortaan eigenlijk niet aan een maximumtermijn moeten worden gebonden.

Wegens formatie gesloten

Als kiezer zie je met de nodige verbazing het formatieproces zich voor je ogen afspelen. Of beter gezegd, je ziet voornamelijk de deuren waarachter de formatie zich kennelijk voortsleept. De hoogtepunten zijn papieren die per ongeluk voor de lens langs draaien, of die iemand in de trein laat liggen. Voor het overige lijkt de Nederlandse politiek maandenlang wegens formatie gesloten.

Terug in de tijd naar 15 januari 2021 als het Kabinet-Rutte III zijn ontslag aanbiedt. Het is dan een maand na het verschijnen van *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Volgens vicepresident Thom de Graaf van de Raad van State maakt dat duidelijk 'dat het kabinet zich verantwoordelijk achtte en dat er niet kon worden overgegaan tot de orde van de dag. Een zuivere reactie in onze parlementaire democratie.' ⁽¹⁾

Ondanks donkere wolken aan de hemel in de aanloop naar de Kamerverkiezingen 2021 met dreigende parlementaire onderzoeken geeft de verkiezingsuitslag op 17 maart een democratische legitimering aan de zittende coalitie van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Er blijkt draagvlak voor een Kabinet-Rutte IV.

Onenigheid en verwarring

De foto 'Pieter Omtzigt - Functie elders' zorgt een week na de verkiezingen voor het vertrek van de verkenner Annemarie Jorritsma en Kajsa Ollongren. Het blijkt de start van maanden waarin alles wat fout kan gaan, ook daadwerkelijk fout gaat: coronamaatregelen die steeds minder worden geaccepteerd, kritiek op Mark Rutte wegens een falend geheugen, de ChristenUnie die niet weer in de coalitie wil, VVD en CDA die niet met Groen Links én PvdA samen willen en D66 die niet met de ChristenUnie wil regeren. Het 'Hier scheiden onze wegen' van Sigrid Kaag richting Rutte geeft de kiezer het idee dat een Rutte IV met dezelfde partijen er niet meer in zit.

In vijf maanden informatie raken andere combinaties echter steeds verder uit beeld. PvdA en GroenLinks houden elkaar vast, VVD en CDA wensen niet samen te werken met twee

linkse partijen en ChristenUnie en D66 hebben elk hun eigen reden om niet met de coalitie verder te willen.

De kiezer kijkt maandenlang toe hoe er niets tot stand komt en de verwarring toeneemt. In april lekt uit de notulen van kabinetsvergaderingen dat er Kamerleden 'gesensibiliseerd' zijn om de rijen gesloten te houden. ⁽²⁾ Tot overmaat van ramp wordt in juni een memo van Pieter Omtzigt openbaar waarin hij genoteerd heeft dat CDA-kandidaten voor de verkiezingen de vraag voorgelegd krijgen of ze voor Hugo de Jonge of voor Pieter Omtzigt zijn. ⁽³⁾

Dubbelrollen hoofdrolspelers

Het is geen uitzonderlijk fenomeen als een lid van het kabinet na de verkiezingen in de Tweede Kamer komt. Deze dubbelrol is toegestaan, maar kunnen Rutte, Hoekstra en Kaag hier maandenlang mee doorgaan? Al die tijd kan er nauwelijks sprake zijn van inhoudelijke controle op het handelen van het demissionaire kabinet.

Complicerende factor is dat het in januari 2021 afgetreden kabinet lijkt te doen of er niets gebeurd is. Afgetreden ministers en staatssecretarissen worden vervangen door nieuwe bewindslieden. De in de formatieperiode gebruikelijke lijst met controversionele onderwerpen omvat maar liefst 21 pagina's en ondertussen zijn we getuige van een lawine aan problemen van een ongekeerde omvang: corona, toeslagen, aardbevingsschade, overstromingen in Limburg, personeelstekorten, woningcrisis, torenhoge energieprijzen enzovoort. ⁽⁴⁾ Omdat het kabinet demissionair is, wordt er geen nieuw beleid geformuleerd. Toch worden er tot op de laatste dag zwaarwegende besluiten genomen, zoals het heropenen van de gasvelden in Groningen. De kiezer ziet dat problemen naar een nieuw kabinet doorgeschoven worden, terwijl het kabinet miljarden voor ad-hocmaatregelen uitgeeft. Ondertussen gaat de formatie achter gesloten deuren door en tast de kiezer in het duister.

Treurnis, afkeuring, wantrouwen

Het beleid van het demissionaire kabinet is een jaar lang gesteund en gedoogd door de regeringspartijen in de Tweede Kamer. Ze nemen geen enkel voorstel van de oppositie in behandeling en keuren het 'getreuzel en geneuzel' - zoals de Kamervoorzitter het later benoemt - niet af. ⁽⁵⁾

Hoe langer een demissionair kabinet blijft zitten, hoe meer de invloed van de Tweede Kamer afneemt. Moties van treurnis, afkeuring, wantrouwen - ziet u het verschil nog? - ze ketsen allemaal af op het feit dat je een kabinet niet nóg een keer naar huis kunt sturen. Draait de formatie vervolgens voornamelijk om politici die hun ontslag hebben aangeboden, dan is het niet meer dan logisch dat kiezers zich afvragen 'Waarom is dit kabinet eigenlijk opgestapt?' Een zin uit *Constitutioneel recht* van prof. C.A.J.M. Kortmann past goed bij de ontstane situatie: 'Treedt een overheid legaal (...) op, dan wil dat nog niet zeggen dat de onderdanen dit optreden als legitiem aanvaarden.' ⁽⁶⁾

Vrees voor nieuwe verkiezingen

Tijdens de informatie van Johan Remkes en Wouter Koolmees wordt de druk op de vier onderhandelende partijen immens groot om tot een kabinet te komen. Het alternatief nieuwe verkiezingen dreigt en alles liever dan dat. Na het uittreden van Pieter Omtzigt uit de CDA-fractie hebben de regeringspartijen een krappe meerderheid van twee zetels in de Tweede Kamer en komen ze zes zetels in de Eerste Kamer tekort. Dat zijn factoren om rekening mee te houden, want merkte prof. C.W. van der Pot in zijn *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* al niet op: '[...] voor verkiezingen heeft elk kamerlid, zeker als hij tot de meerderheid behoort, een heilige vrees'. ⁽⁷⁾

Volgens een peiling na het eerste Kamerdebat met Rutte IV gaan er dan nog maar 57 zetels naar de regeringspartijen. Met dit in het achterhoofd is het niet meer dan waarschijnlijk dat de coalitiepartijen elkaar stevig moeten vasthouden. Verkiezingen zijn niet aan de orde, maar de dreiging is en blijft aanwezig.

Toenemend onbegrip

Met het verstrijken van de tijd neemt bij de kiezers het onbegrip over de formatie toe. Het feit dat onderhandelingen onder regie van Remkes en Koolmees in stilte worden gevoerd, maakt het er alleen maar erger op. '*Informatie is zuurstof voor een democratie*', schrijft prof. W.J.M. Voermans. ⁽⁸⁾

Prof. A.W. Heringa stelt tijdens de formatie van Rutte III al vast dat sinds 2012 - als de Tweede Kamer voor het eerst zelf aan zet is - de openbaarheid is afgenomen: 'Dat kon toch niet de bedoeling zijn geweest van de initiatiefnemers (D66) tot de huidige formatieregels? Of toch wel, want D66 doet gewoon mee. Maar die maandenlange geheimzinnigheid, het regeerakkoord straks dat als een duveltje uit een doosje komt, waarvan niemand weet wat het draagvlak is en of en hoe de samenleving, de sociale partners, de gemeenten, de zorgorganisaties en vele andere ermee uit de voeten kunnen, doen wel erg regentesk en wereldvreemd aan. [...] De democratie een paar maanden dicht doen omdat de winkel aan het beleidsplan werkt, is toch niet meer van deze tijd.' ⁽⁹⁾

Terugkijkend op de afgelopen formatie vindt Kamervoorzitter Vera Bergkamp dat de in haar ogen 'gênant lange formatie' het vertrouwen in de politiek heeft geschaad en dat een evaluatie dit jaar moet uitwijzen hoe het zo lang heeft kunnen duren. ⁽¹⁰⁾

Op weg naar nieuwe spelregels?

Is de discussie over de duur van de formatie ingegeven door de waan van de dag met het 'gedoe' rond de formatie en de corona-chaos of zitten er echte weeffouten in het systeem? Ons uitgangspunt voor een drietal ingrepen in de spelregels is – zoals de biografie van Thorbecke het kernachtig samenvat - 'Een sterk parlement moet namens de natie de regering controleren'. ⁽¹¹⁾ We stellen het volgende voor:

- *beperken duur dubbelfuncties*
- *beperken duur democratische legitimatie*
- *realiseren meer openheid*

- **Beperken duur dubbelfuncties**

Dualisme tussen Kamer en kabinet is weliswaar geen doel op zich, maar een behoorlijke inhoudelijke controle vanuit de Kamer is zeer wenselijk. Indertijd vond Thorbecke al dat je het Kamerlidmaatschap niet kon combineren met het ministerschap. Zelf nam hij daarom in 1849 ontslag als lid van de Tweede Kamer. Prof. J.C. Boogman schreef erover in 1978: 'Deze gedragslijn, die geheel in overeenstemming was met Thorbecke's dualistische opvatting op het stuk van de relatie tussen regering en volksvertegenwoordiging, is sedertdien, tot op de dag van vandaag, steeds gevolgd.'⁽¹²⁾ Bij het demissionaire Kabinet-Rutte III bleven de hoofdrolspelers hun dubbelfunctie maandenlang behouden waardoor een politiek ongrijpbare en oncontroleerbare situatie bleef voortbestaan.

De situatie dat een Kamerlid zichzelf controleert als lid van het kabinet is onwenselijk en moet hooguit zeer beperkt worden toegestaan. In een overgangssituatie naar een nieuw kabinet zijn dubbelfuncties feitelijk onvermijdelijk, maar op dit moment zit hierin geen begrenzing in de tijd. Om herhalingen te voorkomen zou de volgende spelregel kunnen worden ingevoerd: uiterlijk één maand na hun installatie als Kamerlid moeten zittende bewindslieden een keuze maken tussen de beide functies. De Tweede Kamer kan tot zo'n nieuwe regel besluiten op grond van art. 57 lid 3 Gw. Het zegt dat het verenigen van functies toegestaan is 'totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist'.

- **Beperken duur democratische legitimatie**

Art. 52 Gw zegt dat de zittingsduur van beide kamers vier jaren bedraagt. Daarmee vormen die vier jaren de maximale duur van de legitimatie die we met elkaar hebben afgesproken. De vorming van het Kabinet-Rutte IV duurde zo'n tien maanden: zes maanden zoeken naar een geschikte combinatie gevolgd door vier maanden 'echt' formeren. Dat laatste wijkt overigens niet sterk af van de gemiddelde duur van het vormen van een nieuw kabinet in Nederland. Het geeft aan dat er geen aanleiding is voor ingrijpende maatregelen die een wijziging van de Grondwet noodzakelijk maken.

Daarentegen is een ingreep om de Tweede Kamer meer grip te geven op de kabinetsformatie zeer wenselijk. Het is duidelijk dat de nodige lessen kunnen worden getrokken uit de tien jaar waarin de Kamer dit proces naar zich toe heeft toegetrokken. Bij de afgelopen formatie is duidelijk geworden dat hoofdstuk 11 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, waarin de rol van de Kamer bij een formatie is aangegeven, te weinig houvast biedt en te beperkt is om een formatie goed te laten verlopen.⁽¹³⁾ Herman Tjeenk Willink constateert in zijn boek *Kan de overheid crises aan?* dat er vanaf het begin

onzekerheid geweest is over de spelregels en onduidelijkheid over de functie van de Kamer. ⁽¹⁴⁾

Hoe kan de Kamer gedwongen worden om in het proces in te grijpen om te voorkomen dat kiezers gaan twijfelen of de legitimatie nog wel geldt die bij de verkiezingen is afgegeven? Een aantrekkelijke aanpassing lijkt het instellen van een maximering van de formatieperiode in combinatie met het aanwijzen van de lijsttrekker van de winnende partij als formateur; eventueel de leiders van de winnende partijen. De Staatscommissie Parlementair stelsel bepleitte in 2018 de komst van de gekozen formateur via een aanpassing van de Kieswet. ⁽¹⁵⁾ Vooral nog is de aanwijzing van de formateur door de Tweede Kamer een oplossing die binnen de huidige wettelijke mogelijkheden past.

Vervolgens kan de Kamer de formatiespelregels uitbreiden door het werk van de formateur aan een bepaalde tijd te binden. Als het de formateur(s) niet lukt om binnen een maand tot een akkoord te komen, kan de Tweede Kamer een andere formateur benoemen. Ook kan de Kamer besluiten dat deze eerste poging nog een extra kans krijgt voor de duur van bijvoorbeeld nog een maand. Verder zou je kunnen vastleggen dat het proces van verkiezingen tot en met de installatie van een nieuw kabinet maximaal zes maanden mag duren. Lukt het niet in een half jaar, dan moeten er nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven.

Een korte formatieperiode levert als extra winst op dat de betrokken partijen zich gedwongen zullen voelen echt een akkoord op hoofdlijnen te maken, zoals tot nu toe tevergeefs is bepleit. Een compact regeerakkoord zal de invloed van het parlement op het kabinetsbeleid vergroten.

Dat het akkoord vergezeld moet gaan van een financiële onderbouwing, spreekt voor zich. Het Kabinet Rutte IV presenteerde de doorberekening van het akkoord door de Algemene Rekenkamer een dag na zijn installatie. Je zou de eis moeten stellen dat zo'n financiële onderbouwing en de beoordeling van de plannen door de Raad van State voortaan een onlosmakelijk geheel vormen met het regeerakkoord. ⁽¹⁶⁾

Voor dergelijke veranderingen hoeft de Tweede Kamer op niemand te wachten. Men kan zelf uitgebreidere en concretere formatiespelregels opnemen in hoofdstuk 11 van het eigen Regelement van Orde. Uiteraard moet bekeken worden in hoeverre ook de Kieswet aanpassing behoeft.

- **Realiseren meer openheid**

In de loop van 2022 wordt de nieuwe Wet Open Overheid van kracht. Thom de Graaf van de Raad van State hoopt dat de wet gaat zorgen voor een nieuwe cultuur van macht en tegenmacht waarin het om de inhoud kan draaien: 'De zuivere werking van de ministeriële verantwoordelijkheid vraagt dat bewindslieden open en transparant verantwoording afleggen en dat alle informatie wordt verschaft die de Kamers nodig achten om een goed oordeel te vormen (artikel 68 van de Grondwet). Daarin is voor een nieuw kabinet nog veel

te doen.' ⁽¹⁷⁾ De Wet Open Overheid zal ongetwijfeld van invloed zijn op de volgende kabinetsformatie. Een parlement kan niet zonder voldoende informatie. Mogelijk zal het Reglement van Orde van de Tweede Kamer nog op de nieuwe wet moeten worden aangepast.

In de praktijk ben je er uiteraard niet met het beschikbaar zijn van informatie en gaat het om de mogelijkheid die informatie optimaal te kunnen gebruiken. Reeds lange tijd en van tal van kanten wordt daarom een versterking van de ondersteunende functies van de Tweede Kamer bepleit. Recentelijk noemde de Venetië Commissie van de Raad van Europa, die op verzoek van de Kamer onderzoek deed naar de toeslagenaffaire, het een noodzaak dat in Nederland parlement en individuele parlementsliden beter worden toegerust om hun controlerende rol te kunnen vervullen. ⁽¹⁸⁾

Nieuwe spelregels die zorgen voor helderder verhoudingen tussen parlement en regering, meer grip op het formatieproces en een welbestede openheid, wie kan daar tegen zijn, zou je bijna zeggen ...

Noten

- (1) Lezing Thom de Graaf over Jaarverslag Raad van State 2020 voor Academie voor Wetgeving op 24.06.2021.
- (2) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/04/26/geanonimiseerde-notulen-ministerraad-2019>.
- (3) Memo Pieter Omtzigt + bijlage 9, juni 2021, <https://www.bnr.nl/nieuws/politiek/10444124/omtzigt-haalt-keihard-uit-naar-cda>.
- (4) Lijst van controversiële onderwerpen, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z01698&did=2021D03835>.
- (5) Vera Bergkamp in tv-programma *WNL Op zondag*, 09.01.2022.
- (6) C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (Kluwer, Deventer, 2012) (pag. 19).
- (7) Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, (Kluwer, Deventer, 2014) (pag. 531).
- (8) Wim Voermans, *Het land moet bestuurd worden* (Prometheus, Amsterdam, 2021) (pag. 167).
- (9) A.W. Heringa, Montesquieu instituut, 25.09.2017, <https://www.montesquieu-institute.eu/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vkhtcsqtopz5>.
- (10) Zie noot (5).
- (11) Remieg Aerts, *Thorbecke wil het* (Prometheus, Amsterdam, 2018) (pag. 396).
- (12) J.C. Boogman, *Rondom 1848* (Unieboek, Bussum, 1948) (pag. 97).
- (13) Reglement van Orde van de Tweede Kamer, vastgesteld 25.02.2021 (Kamerstukken II, 35322), https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/rvo_miniboekje_maart_2021_0.pdf.
- (14) Herman Tjeenk Willink, *Kan de overheid de crises aan?* (Prometheus, Amsterdam, 2021) (pag. 176).
- (15) Eindrapport Staatscommissie Parlementair stelsel, *Lage drempels hoge dijken* (pag. 344).
- (16) Advies Raad van State 14.01.2022 en brief Algemene Rekenkamer 13.01.2022 aan voorzitter Tweede Kamer.
- (17) Zie noot (1).

- (18) European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), *The Netherlands – Opinion on the legal protection of citizens*, 18.10 2021 (pag. 17).