

De stelling in deze aflevering van TvCR luidt:

‘Kabinetswisseling kan niet zonder Tweede Kamerverkiezingen plaatsvinden’

Dr. B.H. van den Braak verdedigt deze stelling en mr. N. Qoubbane reageert hierop.

Geen kabinetswisseling zonder verkiezingen: een conventie om aan vast te houden

B.H. VAN DEN BRAAK*

In de maanden voordat de crisis in 2012 uitbrak in het kabinet-Rutte, rees de vraag of uitbreiding van de coalitie dan wel het inruilen van gedoogpartner PVV door één of meer andere partijen wenselijk was. De gedachte was dat het kabinet-Rutte strikt genomen een minderheidskabinet was en dat steun van of zelfs het toetreden tot dat kabinet door andere partijen (D66, GroenLinks, ChristenUnie of PvdA) mogelijk en toegestaan was. De PVV zou dan als gedoogpartner verdwijnen. Die wisseling had dan zonder verkiezingen kunnen plaatsvinden. Strikt genomen was daar niets op tegen. De Tweede Kamer wordt voor vier jaar gekozen en een formatie moet als uitkomst hebben de vorming van een kabinet dat vruchtbaar met die gekozen Kamer kan samenwerken. Je zou kunnen zeggen: als de ene combinatie niet zo succesvol is, dan moet daarna een andere combinatie het maar proberen.

Tot 1972 was dat ook de praktijk, al kwamen tussentijdse wisselingen van coalitie – sinds we min of meer vastomlijnde partijen kennen – niet zo vaak voor. In 1908 verving een rechts (christelijk) minderheidskabinet (Heemskerk) een liberaal minderheidskabinet (De Meester) en in 1939 trad, na het vastlopen van het rechtse kabinet (Colijn IV), een kabinet aan van christelijke partijen, sociaaldemocraten en vrijzinnig-democraten (De Geer II) aan. De val van het kabinet-Colijn I in 1925 veroorzaakte een dusdanige impasse dat uiteindelijk een intermezzo-kabinet (De Geer I) werd gevormd, dat zich feitelijk niet met politiekgevoelige onderwerpen bezighield. De wens van de sociaaldemocraten om de Kamer te ontbinden en verkiezingen uit te schrijven, werd toen door de meerderheid afgewezen. In 1958 was de breuk in het vierde kabinet-Drees wel reden om vervroegde verkiezingen uit te schrijven, maar na de verkiezingen van 1963 was dat weer niet het geval. Toen in 1965 het centrumrechtse kabinet-Marijnen viel over de omroepkwestie volgde het centrumlinkse kabinet-Cals dit kabinet op, zonder verkiezingen. Na de val van dat kabinet, in oktober

de
stelling

* Dr. B.H. (Bert) van den Braak is redacteur en onderzoeker bij PDC/Montesquieu Instituut.

1966, regeerde vervolgens nog enkele maanden een interim-kabinet (Zijlstra). Dat meerderheidskabinet van KVP en ARP (en feitelijk ook CHU) schreef weliswaar verkiezingen uit, maar nam tevens enkele belangrijke politieke besluiten en loodste de Omroepwet door beide Kamers. In feite was er sprake van drie anders samengestelde coalities op basis van één uitslag.

Die gang van zaken in de periode 1963-1967 was – voor het eerst – reden voor veel kritiek. Hoe konden op basis van één kiezers uitspraak nu zo uiteenlopende regeringscombinaties worden gevormd? Vooral D66 maakte daarvan een belangrijk punt: kiezers moesten zich steeds kunnen uitspreken over de wenselijke coalitie. D66 ontstond in 1966 na een initiatief van jonge intellectuelen, die zich afzetten tegen het verzuilde, nogal gesloten politieke bestel. D66 vond het wenselijk dat partijen zich vóór de verkiezingen zouden uitspreken over de door hen gewenste combinatie. D66 (maar ook de PvdA) verlangden die duidelijkheid vooral van de christendemocraten, die zich daarover immers nooit wilden uitspreken. Zij regeerden al naar gelang het uitkwam met liberalen of sociaaldemocraten en maakten die keuze pas na de verkiezingsuitslag.

Na de breuk in het kabinet-Biesheuvel in juli 1972 werd het door alle partijen vanzelfsprekend gevonden dat nieuwe verkiezingen werden gehouden (of anders gezegd: passend bij de ‘tijdsgeest’). Deels hadden partijen daarvoor tactische redenen. Zo wilde de VVD concurrent DS’70 graag door kiezers laten ‘afstraffen’ voor het veroorzaken van de breuk in het centrumrechtse kabinet. En uiteraard wilden de drie linkse partijen (PvdA, D66, PPR) graag via verkiezingen een nieuwe kans krijgen op regeringsdeelname. Het algemene gevoel in de politiek was dat een herhaling van de periode 1963-1967 onwenselijk was, omdat veel kiezers dat niet zouden accepteren. Er kwam in augustus 1972 weliswaar een (voortgezet) minderheidskabinet dat bijvoorbeeld de begrotingsbehandeling voor zijn rekening nam, maar tevens werden vervroegde verkiezingen voor november uitgeschreven.

Toen zich in maart 1977, niet lang voor de reeds uitgeschreven verkiezingen voor datzelfde jaar, opnieuw een kabinetscrisis voordeed, werd de in 1972 ingevoerde ‘conventie’ herbevestigd. Na de val van het kabinet-Den Uyl kwam de vraag op of er een ‘rompkabinet’ van PvdA, PPR en D66 moest worden gevormd, dat vervolgens de Kamer kon ontbinden. Premier Joop den Uyl zei op 30 maart 1977 in de Tweede Kamer dat inmiddels de ‘gewoonteregel’ bestond dat op grond van één verkiezingsuitslag geen kabinetten van verschillende politiek signatuur optraden. Het argument ‘geen andere signatuur dan na verkiezingen’ werd aangevoerd ter verdediging van het laten voortbestaan van het demissionaire kabinet-Den Uyl. Dat kabinet moest de Kamer ontbinden.

Daarmee werd overigens een andere, tot dan algemeen erkende, staatsrechtelijke conventie – geen ontbinding door een demissionair kabinet – terzijde geschoven. Het was toen vooral D66 (met name de hoogleraren Jan Vis en Jan Glastra van Loon) die tevergeefs pleitte de Kamer te laten ontbinden door een ‘missionair’ kabinet. De nieuwe conventie ‘geen wisseling dan na verkiezingen’ won het en de Tweede Kamer werd ontbonden door het zittende, maar aftredende kabinet. Maar als iets in 1977 al een gewoonteregel was, dan is het dat vijfendertig jaar later uiteraard nog sterker. Dat bleek ook in 1982, 1989, 2003, 2006 en 2010 toen de voortijdige val van het kabinet steeds tot nieuwe verkiezingen leidde. In 1982 was dat al een jaar na de voorgaande verkiezingen en in 2003 zelfs al na een half jaar.

Je kunt nu betogen: staatsrechtelijk mag een wisseling zonder verkiezingen plaatsvinden (uitgaande van het principe dat alles wat niet is verboden, is toegestaan). Het Nederlandse geschreven staatsrecht is strikt genomen op dat punt erg beperkt. De Grondwet regelt – enigszins gechargeerd – meer niet dan wel. Dat een kabinet moet opstappen als het het vertrouwen van een parlementaire meerderheid (en dan bedoelen we de meerderheid in de Tweede Kamer) verliest, is nergens vastgelegd. Toch accepteert iedereen die sinds 1868 bestaande ‘conventie’. Ook de sinds 1972 gebruikelijke gang van zaken dat voorafgaand aan een formatie van een nieuw kabinet eerst een kiezersuitspraak wordt gevraagd, is zo’n conventie.

Tegen het uitschrijven van nieuwe verkiezingen had in 2012 kunnen worden aangevoerd dat de ‘nood’ erg hoog was, gezien internationale monetaire en budgettaire problemen (nood breekt wet). Maar het houden van verkiezingen betekent niet dat er niet meer kan worden geregeerd. Ook demissionaire kabinetten namen vaak belangrijke besluiten. Dat bleek ook in de afgelopen periode na de val van het kabinet-Rutte, toen regeringspartijen en enkele oppositiepartijen op korte termijn een akkoord bereikten over verdergaande bezuinigingen. Bovendien kan er ook ten tijde van reguliere verkiezingen sprake zijn van grote moeilijkheden. Dat het moment vervelend is, kan moeilijk een argument zijn. Het is aan verantwoordelijke politici om te voorkomen dat kiezers te vaak naar de stembus moeten. Een kabinetscrisis of het ontbreken van regeerkracht heeft altijd een oorzaak. Daarover moeten kiezers zich kunnen uitspreken. Het geeft partijen dan bovendien de kans zich te heroriënteren en om zowel programmatische en personele veranderingen door te voeren.

Belangrijk argument om vast te houden aan de conventie ‘geen kabinetswisseling zonder verkiezingen’ is verder dat zo’n wisseling zonder kiezersuitspraak het wantrouwen in de politiek ongetwijfeld doet toenemen.

Het schaadt het aanzien van ‘de politiek’, waarbij het vooroordeel dat het maken van keuzes door stemgerechtigden er niet zo veel toe doet, wordt

bevestigd. Terecht zullen veel kiezers zeggen: ze doen daar maar in Den Haag. Het is terugkeer van regentendom, waarvan we in de jaren zeventig afscheid namen.

Niet alles wat staatsrechtelijk is toegestaan, is daarmee ook wenselijk. En hier geldt bovendien: als het wel wenselijk wordt geacht om te kunnen wisselen zonder verkiezingen, dan kan dat het beste (grond)wettelijk worden vastgelegd. Dan moet in de Grondwet worden opgenomen dat de Kamer onontbindbaar is, zoals dat ook bij gemeenteraden het geval is, en dat conflicten maar door politici moeten worden opgelost. Het is niet goed om de inrichting van ons democratisch proces aan willekeur over te laten, door de ene keer A en de andere keer B te doen. Het is strikt genomen waar dat A en B mogen, maar uit een oogpunt van zuiverheid en continuïteit is het beter om iets dat tot conventie is verklaard niet vanwege toevallige omstandigheden overboord te zetten. Als we dat al wenselijk vinden, dan graag op een gereguleerde, grondwettelijk vastgelegde wijze, volgens de regels die we daarvoor kennen.