

Het rapport van de Commissie-Biesheuvel

mr. dr. A. Postma



Mr. dr. A. Postma (1943) is wetenschappelijk hoofdmedewerker Staatsrecht aan de RU Groningen.

Het rapport 'Relatie kiezers-beleidsvorming' van de staatscommissie-Biesheuvel kent drie deelonderwerpen. Het eerste (de benoeming van de burgemeester en de Commissaris der Koningin) is in februari besproken, het tweede (referendum) in april. Thans wordt de schijnwerper gericht op de voorstellen inzake de kabinetsformatie.

Op 7 maart 1984 bood de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming haar eerste rapport, getiteld: 'Relatie kiezers-beleidsvorming' aan de regering aan. De commissie – naar haar voorzitter meestal de commissie-Biesheuvel genoemd – werd ingesteld bij koninklijk besluit van 17 mei 1982 en geïnstalleerd op 26 mei 1982 door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken E. van Thijn. De taak van de commissie werd als volgt geformuleerd:

1. De commissie heeft tot taak de Regering te adviseren over de vraag op welke wijze de invloed van de kiezers op de beleidsvorming vergroot zou kunnen worden. De commissie besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan:

- a. de mogelijke verbetering van de procedure van kabinetsvorming binnen het bestaande grondwettelijke systeem;
- b. andere voorzieningen dan bedoeld onder a, die ertoe strekken dat de kiezers direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op de politieke samenstelling van een te vormen kabinet;

- c. de verschillende vormen en mogelijke toepassingen van rechtstreekse uitspraken van de kiezers met betrekking tot onderwerpen van het overheidsbeleid.
2. De commissie heeft voorts tot taak de Regering te adviseren over mogelijke wijzigingen van de grondwettelijke bepalingen inzake de benoeming van de burgemeesters en de commissarissen der Koningin.

Het rapport van de commissie valt uiteen in drie deelrapporten. Deel I handelt over de kabinetsformatie, deel II over referendum en volksinitiatief en deel III over de procedure tot aanwijzing van de burgemeester en van de commissaris van de Koningin. De delen I en III zijn bedoeld als eindrapport, deel II als interimrapport.

De kabinetsformatie

Kabinetsformatie

Met betrekking tot de kabinetsformatie wordt door de commissie een aantal vragen aan de orde gesteld. In de eerste plaats gaat

de commissie in op het verband tussen de verkiezingsuitslag en de politieke samenstelling van het nieuwe kabinet. Gesteld wordt dat de vorming van een kabinet in beslissende mate afhankelijk is van het onderhandelingsproces tijdens de formatie. De beslissende keuze voor een bepaald kabinet ontrekt zich aan het electoraat. Aldus ontstaat er een verschil tussen schijn en werkelijkheid dat afbreuk kan doen aan het vertrouwen in en de legitimatie van het democratische staatsbestel.

Tijdsduur kabinetsformatie

Als tweede punt stelt de commissie aan de orde de tijdsduur van kabinetsformaties en de daaruit resulterende gevolgen voor ondermeer de bestuurskracht. Als negatieve gevolgen van de lange duur van de kabinetsformatie ziet de commissie dat de regering langdurig wordt gekenmerkt door gebrek aan bestuurskracht en voortvarendheid. Er ontstaat een achterstand die kan leiden tot haastige oordeels- en besluitvorming, alsmede tot wetgeving met terugwerkende kracht. Aldus wordt ook de zorgvuldigheid van de parlementaire controle negatief beïnvloed. De lange duur van het formatieproces bevordert een zeker cynisme bij de kiezers waardoor het aanzien van de politiek geschaad wordt.

Aard van de formatieprocedure

Met betrekking tot het derde punt, de aard van de formatie-procedure, wordt gesteld dat belangrijke onderdelen nog steeds verborgen blijven. Aan het staatshoofd wordt mondeling meer medegedeeld dan wat op schrift gesteld is. Het gevolg is dat publicatie van de schriftelijke adviezen slechts een gedeeltelijk beeld van de werkelijkheid verstrekt. Door het gebrek aan principiële benadering van de openbaarheid wordt de willekeur in de procedure versterkt. De procedure-varianten lijken vooral geïnspireerd door bepaalde tactische eisen en niet of nauwelijks door meer algemene beginselen van behoorlijke procedure. Hiermede hangt samen het gebrekkig functioneren van de mi-

nisteriële verantwoordelijkheid voor het formatieproces. Verantwoording pleegt slechts te worden afgelegd door die formateur die tenslotte een succesvol resultaat behaalt en zelf president is geworden. Voorts heeft de verantwoording meestal betrekking op een beperkt gedeelte van de formatie. Dit betekent dat activiteiten van mislukte formateurs en belangrijke onderdelen van informatiewerkzaamheden buiten de verantwoording vallen.

Politieke verantwoordelijkheid

Ten aanzien van het vierde punt – de politieke verantwoordelijkheid inzake de formatie – wordt opgemerkt dat de benoemingen van formateurs en informateurs op het moment van hun benoeming niet gedekt worden door enige ministeriële verantwoordelijkheid; de aan hen verstrekte opdrachten zijn niet voorzien van een ministerieel contract. De betrokkenen zijn verantwoordelijk voor hun eigen optreden. Het gevaar bestaat dat het staatshoofd voorwerp dreigt te worden van politiek meningsverschil. Voorts wijst de commissie op het verschijnsel dat in toenemende mate informateurs worden benoemd die werkzaamheden verrichten die vroeger door formateurs werden verricht. In tegenstelling tot formateurs kunnen informateurs nooit ter verantwoording worden geroepen. De situatie ontstaat dat informateurs politiek belangrijke keuzen kunnen maken, die door een politiek verantwoordelijke formateur gedaan zouden moeten worden.

Binding kabinet en parlement

Bij het vijfde punt gaat de commissie in op de mate van binding tussen het gevormde kabinet en de parlementaire (regerings)meerderheid. De commissie constateert dat in ons huidige stelsel de krachten die gericht zijn op intensivering van de binding sterker zijn dan die welke een meer 'dualistische' opstelling van het kabinet tegenover het parlement benadrukken. Door een viertal factoren wordt deze tendens bevorderd. In de eerste plaats is er de opkomst van het moderne partijwezen en de bijzondere vertrou-

wensrelatie tussen ministers en geestverwante fracties. Hierdoor gaat het vertrouwensaspect zwaarder wegen dan het verantwoordingsaspect. In de tweede plaats is het kabinet in zijn verhouding tot het parlement het werkelijke machtscentrum geworden en is de neiging ontstaan aan de verkiezingen voor het parlement mede het karakter te geven van regeringsverkiezingen. Ten derde: tijdens de formatie is het voor de leden van de Tweede Kamer de tijd om zaken te doen; na de formatie hebben ze maar af te wachten in hoeverre met hun verlangens rekening zal worden gehouden. Ten vierde: door de gewoonte een kabinet-crisis te laten volgen door kamerontbinding en verkiezingen beschikt de Tweede Kamer in feite niet meer effectief over het sanctiemiddel bij uitstek: het opzeggen van het vertrouwen.

Karakter regeerakkoord

Tenslotte gaat de commissie in op karakter en waarde van zogenaamde regeerakkoorden. De gedetailleerdheid van een regeerakkoord hangt samen met de mate van wettigheid tussen de coalitiepartners en de individuele belangen van de individuele parlementariërs: 'zolang de strijd om de kiezersgunst een buitengewoon belangrijk element blijft in het bestaan van de afzonderlijke parlementariërs zolang ook zal er grote kans zijn op gedetailleerde regeerakkoorden' (Rapport, p. 48).

Tegen gedetailleerde regeerakkoorden zijn naar het oordeel van de commissie de volgende bezwaren aan te voeren: met onverwachte, toekomstige ontwikkelingen kan in akkoorden géén rekening worden gehouden. Voorts zijn ze weinig consistent en samenhangend en kunnen ze lijden aan dubbelzinnig taalgebruik: dit laatste wordt veroorzaakt door de gecompliceerdheid van de te regelen materie en de neiging om onrust in eigen gelederen tot bedaren te brengen en de tegenpartij te kalmeren.

De aanbevelingen van de commissie

Bij het doen van haar aanbevelingen was de

commissie niet eenstemmig: de leden De Bruijne en Kortmann maakten van hun recht gebruik om een minderheidsnota in te dienen. De aanbevelingen van de commissie luiden als volgt. In de wet zouden de volgende punten moeten worden neergelegd:

1. De periodieke verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer dienen in de tweede helft van de maand maart gehouden te worden.
2. De Koning benoemt op voordracht van de Tweede Kamer een formateur die wordt belast met de vorming van een door hem te leiden kabinet.
3. De Tweede Kamer doet, indien de ministers en de staatssecretarissen naar aanleiding van de verkiezingen hun ontslag hebben aangeboden, haar voordracht binnen een week na de eerste samenkomen van de nieuw gekozen Kamer.
4. Indien de formateur zijn opdracht aan de Koning teruggeeft, doet de Tweede Kamer binnen een week een voordracht voor een nieuwe formateur.
5. Bij tussentijdse kabinet-crisis blijft de thans bestaande procedure gehandhaafd, zij het met dien verstande dat, indien een formateur moet worden benoemd, dit eveneens op voordracht van de Tweede Kamer geschiedt. De Kamer doet een dergelijke voordracht binnen een week nadat de Koning de Kamer daarom heeft verzocht.
6. De formateur is verantwoording verschuldigd aan de Tweede Kamer. Hij brengt aan deze Kamer verslag uit over zijn werkzaamheden zo dikwijls als en in de vorm waarin de Kamer dit wenst, doch in ieder geval vóór de beëindiging van zijn werkzaamheden.

Vervolgens formuleert de commissie een aantal aanbevelingen die door de betrokkenen als gedragsregels in acht genomen zouden moeten worden. Ze luiden als volgt:

1. De formateur handelt wat de openbaarheid tijdens de kabinet-formatie betreft zoveel mogelijk overeenkomstig de Wet openbaarheid van bestuur. De demissio-

naire minister-president maakt de informatie openbaar welke het kabinet uit eigen beweging aan de formateur verstrekt. De nieuw optredende minister-president beoordeelt welke stukken worden toegevoegd aan de reeds tijdens de formatie openbaar gemaakte documenten.

2. De regeerakkoorden dienen beknopt van inhoud te zijn en aan de vaststelling ervan dienen ook de kandidaat-ministers een bijdrage te kunnen leveren.
3. Kandidaat-staatssecretarissen dienen eerst na de benoeming van de ministers aangezocht te worden, terwijl tijdens de formatie geen verdergaande afspraken dienen te worden gemaakt dan over de zogenaamde politieke verdeling.
4. Uiterlijk binnen 14 dagen na de datum van het optreden van het nieuwe kabinet wordt in de Tweede Kamer een regeringsverklaring afgelegd.

Geven de aanbevelingen de oplossing?

Zijn de voorstellen van de commissie geschikt om de door de commissie gesignaleerde problemen op te lossen? De eerste vraag die opkomt is of aldus het verband tussen de verkiezingsuitslag en de politieke samenstelling van het nieuwe kabinet versterkt wordt. Opgemerkt moet worden dat slechts op indirecte wijze de verkiezingsuitslag in het voorstel van de commissie doorwerkt, namelijk daar waar voorgesteld wordt dat de Koning op voordracht van de Tweede Kamer een formateur benoemt die wordt belast met de vorming van een door hem te leiden kabinet. Voorts sluit de gekozen constructie niet uit dat zich het volgende scenario voordoet.

Stel dat de partijen A en B – tezamen 90 zetels tellende – de regering vormen; C heeft 60 zetels. Bij de verkiezingen dalen A en B tot 76 zetels en C stijgt tot 74 zetels. Wat is dan de uitslag van de verkiezingen: een nederlaag voor A en B, zodat er een formateur moet komen die de steun geniet van A en C of B en C, of nog steeds een meerderheid van A en B? Daarenboven sluit het voorstel

politieke spelletjes niet uit: A en B kunnen een formateur voordragen, die afkomstig is uit partij C om hem vervolgens te laten mislukken, waardoor de weg voor een coalitie van A en B weer vrijkomt. Mijn conclusie is dat door het voorstel niet de garantie wordt verstrekt dat de band tussen verkiezingsuitslag en de politieke samenstelling van het nieuwe kabinet wordt versterkt.

Tijdsduur kabinetsformatie

Wordt door het voorstel de tijdsduur van de kabinetsformatie verkort? Bij een eerste beschouwing ziet het voorstel van de commissie er veelbelovend uit: binnen een week na de eerste samenkomst van de nieuw gekozen Tweede Kamer doet de Tweede Kamer een voordracht voor een formateur! Echter, na dit voortvarende begin is er van verdere termijnen géén sprake in het voorstel van de commissie. Het is dan ook allerminst uitgesloten te achten dat de formatie geruime tijd zal duren. In de eerste plaats wordt door het voorstel van de commissie de huidige procedure gewijzigd: nu de Koning benoemt op voordracht van de Tweede Kamer, is het zinloos geworden dat het staatshoofd de vice-president van de Raad van State, de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer, en de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer consulteert. Het zou echter voor de hand liggen dat de formateur dit doet. In de tweede plaats wordt in het voorstel van de commissie de informateur geëcarteerd: nog afgezien van de vraag of dit verstandig is, wordt aldus de taak van de formateur verzuwaard: de informateurswerkzaamheden zullen door hem moeten worden verricht, zodat géén tijdswinst behaald wordt. Het voorstel garandeert dientengevolge niet dat de formatieprocedure inderdaad bekort wordt.

Openbaarheid formatie

Een volgende vraag is of door het voorstel van de commissie de openbaarheid van de formatieprocedure vergroot wordt. Op de volgende manieren denkt de commissie die openbaarheid te kunnen bevorderen: de voordracht van een formateur door de

Tweede Kamer vindt in een openbare vergadering plaats; de formateur heeft een verantwoordings- en verslagplicht aan de Tweede Kamer; tenslotte wordt de gedragsregel geformuleerd dat de formateur zoveel mogelijk handelt overeenkomstig de Wet openbaarheid van bestuur en dat de demissionaire minister-president de informatie openbaar maakt welke het kabinet uit eigen beweging aan de formateur verstrekt. Nu hier slechts sprake is van een gedragsregel die niet wettelijk wordt afgedwongen ontbreekt de garantie dat de aanbeveling zal worden gevolgd. Waar het de overige manieren betreft: in theorie kan de openbaarheid gebruskeerd worden. Zo kan de voordracht van de formateur tot stand komen in een debat, dat eigenlijk die naam niet verdient: volstaan wordt met een zeer summiere motivering. De verantwoordingsplicht kan gebruskeerd worden doordat de meerderheid van de Tweede Kamer weigert de formateur ter verantwoording te roepen. Alles hangt hier af van de mentaliteit van de betrokkenen.

Politieke verantwoordelijkheid

Wordt door het voorstel gerealiseerd dat iemand voor de formatie politiek verantwoordelijk is? In een wet – aldus de commissie – zal moeten worden vastgelegd dat de formateur verantwoording verschuldigd is aan de Tweede Kamer. Voorts brengt hij aan de Tweede Kamer verslag uit van zijn werkzaamheden zo dikwijls als en in de vorm waarin de Tweede Kamer dit wenst, doch in ieder geval vóór de beëindiging van zijn werkzaamheden. Door de wettelijke bepaling van deze strekking staat de verantwoordelijkheid voor de formatie inderdaad vast. Toch rijzen er een aantal vragen. Wat is de omvang van de verantwoordingsplicht van de formateur? Heeft deze dezelfde omvang als de verantwoordingsplicht van de minister als neergelegd in art. 68 Gw.: alle inlichtingen moeten worden verstrekt tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet? Moet de verantwoording alleen afgelegd worden als de meerderheid van de Tweede Kamer dat eist of ook in het geval een min-

derheid dat verlangt? In het eerste geval zal de verantwoordingsplicht al spoedig illusoir blijken te zijn: een meerderheid in het parlement zal er weinig voor voelen de door haar gesteunde formateur het leven zuur te maken.

Binding kabinet en parlement

Hebben de voorstellen gevolgen voor de mate van binding tussen het gevormde kabinet en de parlementaire (regerings)meerderheid? De commissie doet het voorstel dat de regeerakkoorden beknopt van inhoud dienen te zijn en dat aan de vaststelling ervan ook kandidaat-ministers een bijdrage kunnen leveren. Bij uitvoering van deze gedragsregel zal het monisme verzwakken en het dualisme toenemen. Het zwakke punt is dat de commissie dit slechts als gedragsregel voorstelt: ook hier hangt alles weer af van de goede wil van betrokkenen. Hier komt nog bij dat de commissie zelf een voorstel doet, waardoor het monisme juist versterkt zal worden: de voordracht van de formateur. Indien de meerderheid van de Tweede Kamer serieus een formateur voordraagt, zal dit de band tussen meerderheid en formateur – de toekomstige minister-president – versterken. Op dit punt zijn de voorstellen van de commissie innerlijk tegenstrijdig.

Karakter regeerakkoord

Tenslotte rijst de vraag of door de voorstellen van de commissie het karakter van de regeerakkoorden zal veranderen. Met name is hier aan de orde dat de akkoorden dikwijls tijdgebonden, weinig consistent en samenhangend zijn en veelal een dubbelzinnig taalgebruik bezigen. Naar mijn mening worden door het voorgestelde deze problemen niet tot een oplossing gebracht. De gedetailleerdheid en dubbelzinnigheid van een regeerakkoord vloeit voor een gedeelte voort uit onderling wantrouwen tussen de betrokken partijen, en dit wantrouwen verdwijnt niet automatisch wanneer de Tweede Kamer een voordracht voor de kabinetsformatie doet.

Oorzaak van de problematiek

Het bovenstaande overziende kom ik tot de conclusie dat het voorgestelde niet de garantie biedt dat de gesignaleerde problemen worden opgelost. De vraag dringt zich dan direct op waaraan dit te wijten is. De geringe invloed van de kiezers op de uiteindelijk tot stand gekomen regering is terug te voeren tot de volgende factoren. In de eerste plaats zijn de verkiezingen grondwettelijk bedoeld voor de Tweede Kamer en niet voor de regering. In de tweede plaats is de uitslag van de verkiezingen nu eenmaal zoals hij is: een veelheid van partijen doet zijn intrede in de Tweede Kamer en door het ontbreken van grote strijdpunten en een districtenstelsel is er géén duidelijke tegenstelling tussen een linker- en rechterblok. Ware dit laatste wel het geval dan zou de uitslag van de verkiezingen ondubbelzinnig een nieuwe regering opleveren, zoals in de periode 1888-1917 grotendeels het geval is geweest. Samenvattend: de problematiek is van tweemaal aard: politiek door de verdeeldheid van de Nederlandse bevolking en juridisch door de aanwezigheid van verkiezingen voor de Tweede Kamer en het stelsel der evenredige vertegenwoordiging. Theoretisch kan het probleem van de kiezersinvloed op de regeringsvorming snel opgelost worden: reduceer de politieke tegenstellingen in Nederland tot enkele grote punten en voer tevens een enkelvoudig districtenstelsel in. Naar mijn mening dient een dergelijk voorstel verworpen te worden: het kunstmatig construeren van een politieke tegenstelling verdient géén aanbeveling.

Moet de invloed van de kiezers op de regeringsvorming vergroot worden? Dit kan op twee manieren gebeuren: direct bij de verkiezingen buiten het parlement om en indirect via het parlement. Een voorbeeld van de eerste modaliteit is de directe verkiezing van de minister-president. Deze modaliteit levert grote bezwaren op: indien een regering een directe legitimatie krijgt van de kiezers wordt daardoor de positie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de regering

verzwakt. Op één bepaald tijdstip gedurende een periode van vier jaar is de invloed van de kiezers groot, gedurende de resterende tijd vermindert die invloed. Indien men hecht aan invloed van de kiezers zal een dergelijke constructie moeten worden afgewezen.

De door de commissie voorgestelde indirecte methode is op het eerste gezicht aantrekkelijk, nadeel is echter dat aldus het monisme tussen regering en parlement versterkt wordt, en in de huidige politieke cultuur bete-

De voorstellen van de commissie bieden geen garantie voor een oplossing voor de gesignaleerde problemen.

kent dit vermindering van de invloed van het parlement. Ook hier zien we dus het verschijnsel van vergrote invloed op één bepaald tijdstip, maar verminderde invloed van het parlement gedurende de volgende periode. Op grond van de aangegeven bezwaren verdient het voorstel van de commissie géén aanbeveling.

Slotopmerkingen

De analyse van de problemen door de commissie-Biesheuvel is gedegen te noemen. De voorgestelde oplossingen bieden echter niet de garantie dat daardoor de aan de orde gestelde problemen worden opgelost. Naar mijn mening hangt dit samen met de aard van de regels die tijdens de kabinetsformatie gegroeid zijn. Het kenmerkende van deze regels is dat ze niet in enig juridisch document zijn vastgelegd, maar dat ze tot ontwikkeling kwamen toen de politieke praktijk daaraan behoefte gevoelde. Bij wijze van

voorbeeld moge hier worden gewezen op het ontstaan van het instituut van informateur en het ontstaan van regeerakkoorden. Het past daarom weinig bij de Nederlandse situatie van het patroon van gedragsregels af te wijken en tot juridificatie van het formatieproces over te gaan. Gedragsregels die in de praktijk ontstaan zijn – en bijna alle regels

die tijdens het formatieproces gebruikt worden zijn gedragsregels – verandere men niet door daar juridische regels tegenover te stellen. Wanneer de handhaving van deze gedragsregels ongewenst geacht wordt lijkt het een beter begaanbare weg hen te vervangen door andere gedragsregels!

