



Als het in Duitsland lang duurt voor er een regering is, hebben ze het over 'Nederlandse toestanden'. Tien Vragen aan Peter Bootsma

Posted on 8 januari 2022 by Syp Wynia

Nederland behoort samen met België tot de landen met erg trage kabinetsformaties. Na de recordlange formatie van 2017 werd deze keer weer een record verbroken. In Duitsland, waar toch ook een coalitie moest worden gevormd, lukte het in drie maanden. Voor RutteVier waren bijna tien maanden nodig. Reden voor Tien Vragen aan Peter Bootsma, die promoveerde op de vergelijking tussen de Nederlandse en de Duitse kabinetsformaties.

Het heeft bijna tien maanden geduurd voor er een nieuw kabinet was. U vergeleek in uw proefschrift kabinetsformaties in Duitsland en Nederland. Waarom kan het daar veel sneller?

Inderdaad was in de naoorlogse periode de duur van de coalitievorming in

Nederland gemiddeld ongeveer het dubbele van die in Duitsland. De kiesdrempel van 5 procent die in Duitsland vanaf 1953 'bundesweit' geldt, zorgt er natuurlijk voor dat het politieke landschap daar veel minder versplinterd is. Dat was ook nog zo in 2021: de Bondsdag heeft nu een recordaantal fracties maar dat zijn er nog steeds slechts zes. In Nederland is er nu ook een recordaantal maar dat bedraagt 19.

Achterliggend is er een politiek-culturele verklaring voor dit verschil. De kernwaarde van het politieke stelsel van de Bondsrepubliek is *stabiliteit* – en dat is natuurlijk terug te voeren op de ervaringen met de nationaalsocialistische dictatuur. De kernwaarde van het politieke bestel in Nederland is *representativiteit*. Als een partij 1/150 deel van de stemmen behaalt, dan vinden wij het niet meer dan rechtvaardig dat die partij een zetel in de Tweede Kamer krijgt.

De lange duur van de kabinetsformatie is van Rutte Vier is extra bijzonder omdat die eindigde in voortzetting van dezelfde coalitie. Is dat niet vreemd?

Eigenlijk is coalitievorming heel simpel en voor elk land dat hiermee werkt hetzelfde. Er moeten alleen 'even' vier P's worden ingevuld: Partijen, Programma, Portefeuilleverdeling en Personen (of 'Poppetjes'). Het meest opvallend aan de formatie van 2021 was dat het na de verkiezingen een half jaar duurde voordat eindelijk de eerste P kon worden ingevuld. Het invullen van de andere drie P's ging daarna juist relatief snel.

Opvallend is ook, dat er dit jaar noch in Nederland, noch in Duitsland 'inconclusive bargaining rounds' waren, zoals dat in de Engelstalige coalitie-literatuur heet. Dat betekent dat het een combinatie van partijen niet lukt om de andere drie P's in te vullen waarna een andere partijencombinatie het gaat proberen.

In Duitsland is het gebruikelijk dat dat aantal vergeefse rondes nul bedraagt. Ook in 2021 was dat daar het geval. De FDP had vermoedelijk liever geregeerd met CDU/CSU en de Groenen dan met de SPD en de Groenen, maar de instabiliteit van de CDU/CSU na de verloren verkiezingen en het aftreden van partijvoorzitter Laschet maakte iedereen duidelijk dat er geen alternatief was voor de 'Stoplicht'-coalitie die nu is aangetreden.

De Nederlandse formatiegeschiedenis laat zien, dat het eerder uitzonderlijk is als dit

soort vergeefse onderhandelingsrondes niet plaatsvinden. Die waren er bijvoorbeeld in 2010 toen er vruchteloos werd onderhandeld over 'paars-plus' (VVD, PvdA, D66 en GroenLinks) en ook bij de formatie van 2017 (VVD, CDA, D66 en GroenLinks). Zo bezien is er toch een overeenkomst tussen de zeer moeizame formatie van 2021 en de ongekend snelle formatie van 2012: beide kenden geen vergeefse onderhandelingsrondes.

Het leek wel of niemand haast had. Dat zou niet eens zo vreemd zijn, want de nieuwe coalitie regeerde al, namelijk via het inmiddels demissionaire kabinet, dat - zoals Rutte ook gewoon zei - niet meer weggestuurd kon worden. Of hebt u een ander idee?

De factor tijd is traditioneel van groot belang in de Nederlandse kabinetsformatie. Als het lang genoeg duurt, kunnen er namelijk partijcombinaties mogelijk worden die dat in een eerder stadium nog niet waren. Zo volgde CDA-leider Dries van Agt in 1977 een soort strategie van 'Verelendung': door de formatie van wat het tweede kabinet-Den Uyl moest worden zo lang mogelijk te rekken en te trainen werden de geesten in de CDA-fractie langzaam rijp gemaakt om de steven te wenden naar de VVD.

In de formatie van 2021 klonk alom het mantra dat er haast gemaakt moest worden, maar het kan best zijn dat de geesten voor voortzetting van de bestaande coalitie pas rijp konden worden juist doordat het allemaal zo lang duurde. Dat zal de geschiedschrijving moeten uitwijzen.

Staat er in Duitsland wel tijdsdruk op de formatie? Of kunnen ze daar ook eindeloos doorgaan?

In mijn proefschrift heb ik hiervoor de term 'formatiemaand' geïntroduceerd. Dat is daar een soort intuïtieve deadline. De nieuwe Bondsdag moet zich grondwettelijk binnen een maand na de verkiezingen constitueren. Zodra dat gebeurt, wordt de zittende regering demissionair op verzoek van de Bondspresident. Dat geldt daar als een volslagen onomstreden automatisme dat ook amper de aandacht trekt van staatsrechtbeoefenaren.

In de praktijk constitueert de Bondsdag zich tegenwoordig op de laatst mogelijke datum, dus bijna een maand na de verkiezingen. Daarna zet de demissionaire regering alle nodige werkzaamheden voort, totdat de coalitievorming is afgerond. Het gehele proces is op zichzelf niet in de tijd begrensd, maar tot de politieke

cultuur van de Bondsrepubliek behoort dat als de leden van de nieuwe Bondsdag zijn geïnstalleerd, de communis opinio is dat er dan toch eigenlijk ook een nieuwe regering zou moeten zijn. Als het veel langer duurt, wordt er in de Duitse media al snel geklaagd over 'niederländische Verhältnisse'.

Hoe langer de formatie, hoe meer de kiezer uit beeld raakt. Anders gezegd: een lange formatie erodeert de democratie. Herkent u dat?

Zoals al bij vraag drie beschreven is de factor tijd in een formatie van groot belang. Het beste voorbeeld hiervan is ook weer de formatie van 1977. De PvdA van premier Den Uyl had tien zetels winst behaald, maar naarmate die formatie zich maandenlang voortsleepte verbleekte die winst en ontstond er iets van een stemming in het land van 'laat er in vredesnaam een kabinet komen, het maakt bijna niet meer uit van welke samenstelling' – en dat was nou precies wat CDA-leider Van Agt nodig had. Zoals ook bij het antwoord op vraag drie geopperd: het kan best zijn dat de factor tijd ook in de formatie van 2021 van groot belang geweest is.

Bij de formatie van 2017 konden we achteraf zien dat – anders dan burgers – bedrijven en pressiegroepen zich wel toegang weten te verschaffen tot het formatieproces. Eerlijk is het niet.

Het belang van lobbyen tijdens de formatie wordt mogelijk overschat. Een pressiegroep die een brief aan de verkenner of (in)formateur stuurt is niet alleen te laat, ook wordt die brief na afloop van de kabinetsformatie tegenwoordig openbaar gemaakt via de website van de kabinetsformatie: het zogeheten formatiedossier.

Uit dit formatiedossier is lang niet altijd af te leiden waar omstreden maatregelen op gebaseerd zijn, zoals in 2017 ook het geval was bij de dividendbelasting, en daar maakt de oppositie dan een punt van. Pressiegroepen weten best dat ze te laat zijn als ze een brief aan de verkenner of (in)formateur schrijven; zij hebben meer invloed in een eerder stadium (bijvoorbeeld bij het vaststellen van de verkiezingsprogramma's) en/of in de informele sfeer bij de (toekomstige) regeringspartijen.

Mark Rutte heeft meteen nadat het regeerakkoord klaar was het ontbreken van een serieuze rol voor van de Koning (mede) de schuld gegeven van de lange formatie. Hij wil de Koning terug in die rol. Maar ligt de lange formatie daar wel aan? Hoe ondervangen ze in Duitsland het

ontbreken van een Koning?

In Duitsland doen de partijleiders dit traditioneel 'gewoon' zelf. Het onderhandelingsproces is daar ook verregaand geïnstitutionaliseerd: er zijn tegenwoordig tientallen werkgroepen met honderden deelnemers, ook nog eens verdeeld over de zestien Länder omdat de Bondsrepubliek een federatie is en die zestien regeringen samen de Bundesrat (de Duitse senaat) vormen. Dat is dus een parlement dat bestaat uit vertegenwoordigers van die zestien regeringen, waarbij elk Land drie tot zes stemmen heeft, afhankelijk van het inwonertal.

Het is uiteraard onmogelijk om aan te geven hoe in Nederland de formatie van 2021 verlopen zou zijn onder het regime van vóór 2012, toen het staatshoofd nog de (in)formateurs benoemde. In dat jaar veranderde de Tweede Kamer de formatieprocedure door een wijziging van haar Reglement van Orde: sindsdien wijst de Kamer de verkenner of (in)formateur(s) aan. Een eenvoudige Kamermeerderheid kan het Reglement van Orde wijzigen. De VVD was en is, met het CDA en de kleinere christelijke partijen, consistent tegen al dit soort reglementswijzigingen, bedoeld om de formatie transparanter te maken.

Kamervoorzitter Vera Bergkamp wil vooral 'de informatievoorziening naar de opdrachtgever, de Tweede Kamer' onder de loep. Is dat niet eigenlijk te dol voor woorden, dat de gekozen volksvertegenwoordiging bijna moet smeken om op de hoogte te worden gehouden? De Kamer is officieel opdrachtgever, maar het hele proces speelt zich af met personeel (ambtenaren, Rijksvoorlichtingsdienst) van de premier. Dat is toch geen volwassen democratie?

Zodra een combinatie van partijen begint met onderhandelen over de andere drie P's – programma, portefeuilles, poppetjes – ontstaat er een coalitie-in-wording en een oppositie-in-wording. De Kamervoorzitter is nu eenmaal voorzitter van zowel de oppositiepartijen als de coalitiepartijen. Bij eerdere formaties werd het patroon zichtbaar dat de oppositie(-in-wording) meer stukken wil zien en dat de coalitie(-in-wording) dit afwijst, tijdens of na afloop van de formatie.

De ongebruikelijke en ongekennde openheid in een vroege fase van de formatie over de kwestie-Omtzigt, waarbij aantekeningen van de verkenner en zelfs van de aanwezige ambtenaren werden vrijgegeven evenals recente notulen van de ministerraad, dateren dan ook van vóórdat er een combinatie van partijen aan het

onderhandelen was gegaan.

De ambtenaren die de verkenner en (in)formateurs bijstaan worden voor de duur van de formatie formeel door het ministerie van Algemene Zaken uitgeleend aan de Kamer. Zij vallen tijdens de formatie dus niet onder Algemene Zaken, zoals ze dat voorafgaand en ook weer na afloop van de formatie wel doen – het gaat om dezelfde mensen. Het argument hiervoor is vooral dat deze ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken de benodigde contacten op de vakdepartementen hebben.

Ruttes pleidooi voor de ‘terugkeer’ van de Koning is ook omineus, omdat zijn ambtenaren ook al het formatieproces begeleiden, ook al heet het dan formeel dat ze zijn uitgeleend aan de Kamer. De Koning valt immers onder de premier. De zittende premier (zeker als hij verkiezingswinnaar is) krijgt zo nog meer grip op de formatie.

Dat zou dan ook voor 2012 het geval geweest moeten zijn. Voorstelbaar is dat dit een rol heeft gespeeld in formaties waarin de zittende coalitie inclusief de premier geprolongeerd werd, zoals bijvoorbeeld in 1986 en in 1998 het geval was. Mogelijk ook in 2003 omdat de zittende CDA-premier werd gediend met het mislukken van de coalitiebesprekingen met verkiezingswinnaar PvdA, net als in 2006 met de SP. Bij mijn weten was daarin echter geen rol weggelegd voor het staatshoofd, maar des te meer voor de informateur in de besprekingen met deze partijen.

Er zijn nogal wat mensen die roepen om een kiesdrempel, op zijn Duits zeg maar. Los van de vraag of je dat wel moet willen: zou dat helpen bij de formatie?

Met een kiesdrempel van vijf procent bij de afgelopen verkiezingen zou het aantal fracties in de Tweede Kamer tot een zevental beperkt zijn (alleen de partijen die acht of meer zetels behaald hebben). Op zichzelf zou het formeren dan waarschijnlijk wel sneller gaan – in Duitsland met maximaal zes fracties duurt het formatieproces gemiddeld de helft korter. Maar als gezegd: in dat land is ‘stabiliteit’ de kernwaarde van het politieke systeem, bij ons is dat ‘representativiteit’.

Peter Bootsma (St. Annaparochie, 1969) is historicus en is werkzaam als zelfstandig schrijver-onderzoeker. Zijn specialisme is de naoorlogse parlementaire geschiedenis. In maart 2017 promoveerde hij in Maastricht op het proefschrift **‘Coalitievorming - Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland’**. Meer

informatie: www.peterschrijft.nl.



Peter Bootsma