



De geschiedenis leert: angst voor een extraparlementair kabinet is nergens voor nodig. LONGREAD!

Posted on 24 februari 2024 by Patrick van Schie

De vorming van een gewoon 'parlementair' meerderheidskabinet op basis van een akkoord tussen PVV, VVD, NSC en BBB is door Pieter Omtzigt geblokkeerd. De nieuwe informateur Kim Putters is nu op zoek naar andere kabinetsvormen. Voor PVV, VVD en BBB is de vorming van een minderheidskabinet dat afhankelijk zou worden van onzekere gedoogsteun verleend door Omtzigts NSC zeer onaantrekkelijk. Zeker nu is gebleken dat Omtzigt na op een voor hem wezenlijk punt zijn zin te hebben gekregen – de Grondwet en wat daarmee samenhangt – toch nog zomaar om onduidelijke redenen kan weglopen.

De variant van een 'extraparlementair' kabinet wordt nu veel genoemd. Maar niemand schijnt te weten wat daaronder moet worden verstaan. Sommigen denken dat het iets nieuws is. Staatsrechtgeleerde Wim Voermans stelde dat Nederland er wel ervaring mee heeft, maar dat je daarvoor tot de jaren tachtig van de negentiende eeuw moet teruggaan. Dat is historisch onjuist. Niet alleen het hier en

daar wel genoemde kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) was extraparlamentair, ook daarna trad nog geregeld een dergelijk kabinet op.

Indertijd waren er eveneens discussies over wat deze variant inhoudt, om te beginnen in de Tweede Kamer zelf. Zo zei de leider van de katholieke Tweede Kamerfractie Wiel Nolens in november 1929, bij het aantreden van het extraparlamentaire kabinet- Ruijs de Beerenbrouck III, dat de vraag of een kabinet parlementair of extraparlamentair moet worden genoemd een 'op zich zelf buitengewoon moeilijke quaestie' is. In datzelfde debat merkte zijn partijgenoot Ruijs vervolgens op 'dat niemand ooit den landmeter heeft ontmoet, die het heeft bestaan met de nauwgezetheid, zijn vak eigen, de grenzen te trekken tusschen een parlementair en een extra-parlementair Kabinet.'

De verkiezingen en de formatie van 1913

Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1913 raakten de confessionele partijen – de drie voorlopers van het CDA: de katholieken, de gereformeerde ARP en de hervormde CHU – hun ruime meerderheid uit 1909 kwijt. De 'vrijzinnigen' wonnen de verkiezingen met een gemeenschappelijke kandidaten en een gemeenschappelijk program. Deze 'vrijzinnigen' waren zelf over drie partijen verdeeld: twee liberale partijen en de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB). In deze laatste zien D66'ers graag een voorloper van hun partij. Maar anders dan D66 maakte de VDB geen aanspraak op de naam liberaal. Al kon de VDB bogen op meer liberaal gedachtegoed dan in D66 kan worden aangetroffen.

De 'vrijzinnige concentratie' – het samenwerkingsverband van de drie vrijzinnige partijen – had weliswaar de verkiezingen van 1913 gewonnen maar niet genoeg voor een eigen meerderheid in de Tweede Kamer. Om daar alsnog aan te komen zou men steun moeten krijgen van de sociaaldemocraten. Hoewel verschillende voorlieden uit de sociaaldemocratische SDAP wel voelden voor de vorming van wat het eerste paarse kabinet had kunnen worden, wees op een SDAP-partijcongres een krappe meerderheid (54 procent) dit af. De 'vrijzinnigen' voelden er vervolgens niet voor een minderheidskabinet te vormen dat voortdurend een sociaaldemocratisch zwaard van Damocles boven zich zou moeten dulden. De gelijkenis met de huidige situatie rond NSC is frappant.

Het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918)

Pieter Cort van der Linden wees in 1913 de weg uit de impasse door een extraparlamenteair kabinet te vormen. Hoewel geen lid van enige politieke partij was Cort van der Linden een vooraanstaand liberaal. Hij had in 1886 een belangrijk boek geschreven over hoe het liberalisme zich aan de tijd diende aan te passen en van 1897 tot 1901 diende hij als minister van Justitie in het parlementaire liberale kabinet-Pierson-Goeman Borgesius.

Van de overige acht ministers in zijn eigen kabinet hadden er vier een expliciete partijkleur. Twee waren vrijzinnig-democraat (Willem Treub en Thomas Pleyte, al lag de eerstgenoemde overhoop met de leiding van zijn partij), één minister was 'unie-liberaal' (Cornelis Lely; de man van de Zuiderzeewerken) en de vierde was 'vrij-liberaal', zeg maar klassiek-liberaal (Nicolaas Bosboom). Die laatste was weliswaar geen actief politicus, maar had meegeschreven aan het beginselprogramma van zijn partij.

Tijdens de debatten in de Tweede Kamer over het nieuw aangetreden kabinet noemde de unie-liberale leider Theo de Meester (een voormalig premier) het kabinet 'extra-parlementair' omdat 'het staat buiten ieder partijverband' maar wel rekening hield met de uitspraak van de kiezers, die volgens hem voor algemeen kiesrecht en een kosteloos ouderdomspensioen hadden gestemd. De vrij-liberale leider Meinard Tydeman merkte op dat het woord 'extra-parlementair' dan wel boven het huis mocht staan maar dat de liberale premier een 'liberale huisraad' meebracht, 'liberaal door zijn program, vrijzinnig in de personen van zijn ministers'. Het katholieke Kamerlid Jan Loeff vond dan ook dat er sprake was van een 'verkapt concentratiekabinet'. Maar de sociaaldemocratische leider Pieter Jelles Troelstra onderschreef de opvatting van de premier dat het kabinet los stond van de (vrijzinnige) partijen doch 'over de partijen heen' in verbinding stond met de meerderheid van de kiezers. Hij noemde dit 'extra-parlementaire' kabinet daarom ook wel 'een volkskabinet'.

Na het kabinet Cort-Van der Linden traden zeven en een half jaar lang parlementaire kabinetten bestaande uit confessionelen op. Zo sterk waren de drie voorlopers van het CDA destijds dat zij in 1918 de helft van de Kamerzetels veroverden en vanaf 1922 met zijn drieën zelfs een absolute meerderheid. Maar in de 'rechtse Coalitie' – indertijd werden confessionele partijen 'rechts' genoemd en

niet-confessionele partijen 'links'; naast de sociaaldemocraten golden dus ook de liberalen en vrijzinnig-democraten als 'links' – was het allesbehalve koek en ei. In het najaar van 1925 liet de zeer antipapistische (oftewel antikatholieke) CHU een pas gevormd kabinet vallen door voor het schrappen van de Nederlandse gezant bij de paus te stemmen. Dit was natuurlijk tegen het zere been van de katholieken.

Na een moeizame formatie werd een zogenaamd 'intermezzo-kabinet' onder leiding van de christelijk-historische Dirk Jan de Geer gevormd. Het zou tijdelijk zitting hebben maar bleef uiteindelijk aan tot de volgende reguliere verkiezingen in 1929. Naast de premier zelf had wederom de helft van de ministers een duidelijk partijprofiel, van een van de 'rechtse' (dus confessionele) partijen. De Geer verklaarde echter dat geen van hen mocht worden gezien als vertegenwoordiger van de partij waartoe hij behoort.

De liberale fractievoorzitter Hendrik Dresselhuys verheugde zich erover dat de rechtse Coalitie 'door eigen voosheid' uit elkaar was gevallen. Van het nieuwe kabinet werden enkele partijloze ministers alom als liberaal aangeduid. Daartegen maakte Dresselhuys bezwaar; bij de Vrijheidsbond (de liberale partij) waren zij niet bekend.

Voortgezet wantrouwen tussen confessionelen onderling

Bijna alle fractiewoordvoerders noemden het kabinet 'extra-parlementair'. De vrijzinnig-democratische fractievoorzitter Henri Marchant stak er de draak mee: 'Het moet een eigenaardige sensatie zijn, wanneer men met een Kabinet, bestaande uit mannen van verschillende politieke partijen, te midden van deze Vergadering verschijnende, achtereenvolgens door de leiders der fracties hoort verklaren, dat die leden der partij zoolang zij deel uitmaken van het Kabinet, in zekeren zin door hun partij zullen worden verloochend. (-) Dat is het lot van het extra-parlementaire kabinet.' Zijn verklaring luidde dat de partijleiders 'bevreesd zijn, dat zij door het beleid van het Kabinet zullen worden geblameerd.'

'Rechts' behield bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1929 zijn meerderheid, maar de verdeeldheid hield aan. Weer werd vergeefs getracht een gewoon parlementair kabinet te vormen; de antipapistische CHU lag opnieuw dwars. De katholieke Ruijs de Beerenbrouck, eerder premier van 1918 tot 1925, vormde vervolgens een als 'extra-parlementair' gepresenteerd kabinet.

Vanuit de oppositie werd die status betwist. De liberale fractievoorzitter Hendrik Knottenbelt sprak over een 'zoogenaamd extra-parlementair Kabinet' dat eigenlijk gewoon 'rechts-parlementair' zou zijn. Het was 'rechts' zoals de CHU het wenste: 'rechtshoofds van richting, doch zonder bindend akkoord'. Vrijzinnig-democraat Marchant viel hem wat betreft de benaming bij. Hij stelde echter dat het ontbreken van een bindende overeenkomst tussen fracties in het parlement niet bepalend was voor het 'extra-parlementaire' karakter van een kabinet. Dat er eenheid van beginsel bestond tussen het kabinet en de 'rechtse' fracties stempelde het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck III zijns inziens tot rechts-parlementair. Maar liefst acht ministers hadden bovendien een duidelijk partijprofiel. De 'extra-parlementaire allures' dienden volgens Marchant uitsluitend ter camouflage omdat de leiders van de 'rechtse' partijen 'bang [waren] om zich te compromitteren'.

Hendrik Colijn, de antirevolutionaire fractievoorzitter, vond dat er wel degelijk sprake was van een 'extra-parlementair' kabinet. Het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck III was immers gevormd 'zonder enig overleg met de groepen in de Kamer'. Liever had hij een parlementair kabinet zien optreden dat zich tevoren had kunnen verzekeren van voldoende steun in de Kamer. 'Ontbreekt die zekerheid, dan stuurt het Kabinet niet, maar dan wordt het gestuurd.' De katholieke fractievoorzitter Nolens – we zagen al dat hij de kwestie 'moeilijk' noemde – had ook liever een parlementair kabinet gezien. Maar hoewel de katholieke fractie 'geen enkele verantwoordelijkheid' droeg voor het optreden van het kabinet, nam zij een 'medewerkende houding' aan. De katholieke fractie handelde immers naar haar aard 'gouvernementeel'.

In zijn algemeenheid, zo voegde Nolens toe, zouden fracties een kabinet niet 'zo maar' ten val mogen brengen. Anderzijds mocht de Kamer 'ook in het bijzonder van een extra-parlementair Kabinet verwachten, dat het niet te licht, te lichtvaardig, met het stellen van de portefeuille-, en vooral van de Kabinetsquaestie werke.'

Het crisiskabinet-Colijn (1933-1937)

Vier jaar later – de economische depressie had inmiddels zwaar toegeslagen en de democratie stond onder druk – waren het de katholieken die een parlementair kabinet onmogelijk maakten. Colijn poogde met het oog op de zware crisis waarin Nederland zich bevond een brede basiskabinet te vormen, waaraan naast de drie confessionele partijen tevens liberalen en vrijzinnig-democraten deelnamen. De

katholieken blokkeerden het, volgens sociaaldemocraat Willem Albarda omdat ze aan de eigen arbeiders onder hun eigen kiezers niet konden uitleggen dat ze de sociaaldemocraten steeds van samenwerking uitsloten (de leer van de 'uiterste noodzaak') maar wel met de liberalen zouden regeren.

Onder de noemer 'extra-parlementair' formeerde Colijn vervolgens een kabinet uit dezelfde vijf partijen. Albarda spotte dat 'ineens' alle bezwaren van de katholieken tegen samenwerking met de liberalen waren vervallen. Maar niemand 'beschouwt dit Kabinet in werkelijkheid als een extra-parlementair Kabinet'. Er was tevoren overleg geweest met de vijf fracties en de ministers kwamen uit die fracties voort. Dolf Joekes, de nieuwe fractievoorzitter van de vrijzinnig-democraten (en vader van het latere VVD-Kamerlid), ontkende dat allerminst. 'Vaststaat, dat opzettelijk in het Kabinet zijn opgenomen vooraanstaande mannen uit elk van de vijf partijen en dat van twee fracties zelfs de politiek leider en de second best daarvan deel uitmaken.' Hij kon het weten want naast de ARP van premier Colijn was zijn eigen VDB een van die twee fracties waarvan de nummers één en twee zitting namen in het kabinet.

De katholieke fractievoorzitter Piet Aalberse, opvolger van de inmiddels overleden Nolens, stelde dat de drie katholieke ministers zonder overleg met de katholieke partij of fractie waren toegetreden. Maar hij haalde zijn eigen bewering onderuit door te vervolgen: toen er eenmaal een 'extra-parlementair' kabinet werd geformeerd had hij in 's-lands belang de aangezochte drie katholieken overgehaald toe te treden zodat als minister konden dienen de 'beste mannen die mijn partij kan leveren'. Aalberse noemde het kabinet een 'extra-parlementair Kabinet ad hoc', waarbij het 'hoc' sloeg op de crisis. Hij kondigde aan dat de katholieke fractie niet zou trachten dit kabinet 'van het leven te berooven'. Iets dat hij binnen twee jaar toch deed, al werd het kabinet-Colijn daarna vrij gauw gelijmd.

In 1948 werd alweer een kabinet op brede basis nodig geacht, nu vooral in verband met de dekolonisatie van Nederlands-Indië (Indonesië). Bij 'rooms-rood' (de katholieke KVP en de PvdA die sinds 1946 regeerden) mochten VVD en CHU aanschuiven maar de PvdA-fractie verzette zich tegen nauwe banden. Premier Willem Drees noemde zijn kabinet 'een program-ministerie', een kwalificatie die oppositieleider Jan Schouten van de ARP verwierp omdat elk kabinet optrad met een bepaald program.

De katholieke fractievoorzitter Carl Romme noemde het kabinet zonder meer 'extra-parlementair'. Zijn collega Marinus van der Goes van Naters van de PvdA vond dat

dit net aan het geval was. 'De intrede van vooraanstaande parlementaire figuren, waaronder in de eerste plaats de formateur zelf [zijn partijgenoot premier Drees], deed dit Kabinet, wat de samenstelling betreft, inderdaad dicht tot een parlementair Kabinet naderen.' Hij meende, zonder verdere uitleg, dat het kabinet daar toch ver genoeg van afstand zodat de PvdA er steun aan kon verlenen.

VVD-leider Pieter Oud meende dat een akkoord waarop een kabinet rustte niet afdeed aan de vrijheid die kabinet en fracties 'in onze constitutionele verhoudingen' altijd ten opzichte van elkaar moesten blijven behouden. Er konden zich namelijk nieuwe omstandigheden aandienen waardoor of het kabinet of een van de fracties zich niet meer aan het oorspronkelijke akkoord gebonden hoefde te achten. De antirevolutionair Schouten en CHU-fractievoorzitter Hendrik Tilanus vonden allebei de vraag of het kabinet parlementair dan wel extraparlamentair was uiteindelijk niet zo relevant; in de woorden van Tilanus; 'het komt op de daden aan'.

Lessen uit onze parlementaire geschiedenis

Wat kunnen we leren van de ervaringen met extraparlamentaire kabinetten uit de eerste helft van de twintigste eeuw?

1. Extraparlamentaire kabinetten genoten nooit de eerste voorkeur. Zij werden altijd pas gevormd nadat een gewoon parlementair kabinet (van de gewenste richting) onhaalbaar bleek.
2. Ook vroeger heerste onder de politici vaak onduidelijkheid wat het kenmerk van een extraparlamentair kabinet was. Zodanig dat waar de ene politicus een kabinet extraparlamentair noemde, er geregeld een oppositieleider was die het als een verkapt parlementair kabinet aanduidde.
3. In de extraparlamentaire kabinetten traden steeds vaker ministers op met een duidelijk partijprofiel. Waar dit voor de eerste twee van de vijf genoemde kabinetten voor de helft van de ministers gold, betrof dit in de laatste drie gevallen bijna de hele ministersploeg. Sterker, vier van de vijf extraparlamentaire kabinetten stond onder leiding van een van de partijleiders (indien we Ruijs, twee keer eerder premier, naast katholiek fractievoorzitter Nolens als zodanig mogen beschouwen). Alleen Cort van der Linden was geen partijlid, zij het wel een geprofileerd liberaal.
4. Bij sommige van de extraparlamentaire kabinetten was er wel degelijk enige voeling gehouden met de voormannen van fracties in de Tweede Kamer, op zijn minst om te polsen hoe zij tegenover een (beperkt) regeerprogram

stonden.

5. De vijf genoemde kabinetten zaten alle 'de rit uit', zij het in twee gevallen na een tussentijdse kabinetscrisis gevolgd door een geslaagde lijmpoging (het kabinet-Colijn in 1935 en het kabinet-Drees in 1951). Een extraparlamenteair kabinet hoeft dus niet per se een kort leven beschoren te zijn.
6. Op zijn minst heerst een vermoeden, door oppositieleiders soms uitgesproken, dat de variant extraparlamenteair ertoe diende dat een of meer fracties zich van het kabinet konden distantiëren terwijl zij het wel in stand hielden.

Omstandigheden uit het verleden mogen nooit zonder meer op het heden worden geprojecteerd. Vooral in de periode vanaf 1918 waren de politieke krachtsverhoudingen tussen de verschillende groeperingen ('zuilen') welhaast bevroren. Een winst of verlies van twee à drie zetels (op een totaal van destijds honderd Kamerzetels) bij de verkiezingen was al veel. Kortom, áls breken al zou lonen dan was de ermee te behalen zetelwinst beperkt en moesten de partijen rekening houden met krachtsverhoudingen die na verkiezingen ongeveer dezelfde zouden zijn. Dat is tegenwoordig wel anders.

Anders is ook de 'gouvernementele' instelling die veel partijen toen nog hadden (behalve de sociaaldemocraten en enkele extreme partijen). Deze hield in dat fracties er niet van het begin af aan hoe dan ook op uit waren een kabinet ten val te brengen. Integendeel, waar mogelijk steunde een fractie een kabinet. Deze 'gouvernementele' instelling vinden we vandaag de dag eigenlijk alleen nog maar bij de SGP, misschien niet toevallig een partij die zich in een stabiele kiezersaanhang mag verheugen.

Kortom, wil een extraparlamenteair kabinet in de huidige omstandigheden, waarbij politici veelal meer zijn gericht op scoren in de media dan op verantwoordelijk bestuur en voorts één oog voortdurend gericht houden op hun scores in de opiniepeilingen, met enig succes kunnen opereren dan zijn bepaalde minimale afspraken onvermijdelijk. Omtzigt kan niet anders willen; hij heeft niet voor niets laten vastleggen dat het te vormen kabinet niet aan de grondrechten zal tornen. Daarnaast moet een nieuw kabinet, ook wanneer het extraparlamenteair is, erop kunnen rekenen dat een meerderheid van de Kamer een motie van wantrouwen tegen het kabinet slechts in een zeer zwaarwegend geval zal steunen.

Een centrumrechts (in de huidige betekenis van het woord) extraparlamenteair kabinet kan in zeker één opzicht gelijkenis vertonen met het kabinet-Cort van der

Linden. Het zal naar de wens zijn van de meerderheid van de kiezers en daarom aanspraak kunnen maken, in de woorden van sociaaldemocraat Troelstra, op de naam van een echt 'volkskabinet'.

Patrick van Schie is historicus en directeur van de TeldersStichting, het onafhankelijke wetenschappelijk bureau ten behoeve van het liberalisme gelieerd aan de VVD.

Wynia's Week is jarig! Bent u al donateur? Dan hopen wij dat u ook in dit nieuwe jaar weer meedoet. Kwam het er nog niet van, maar wilt u wel Wynia's Week mogelijk maken? Dan hopen we dat u **nu ook de stap** zet. **Doneren kan [op verschillende manieren](#)** en zowel met een **éénmalig** bedrag als met een **maandelijkse** bijdrage. Hartelijk dank!