



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Waar gaat het met de kabinetsformatie heen? Afbakening van de taken van formateur en informateur
Ringnalda, G.

Citation

Ringnalda, G. (1965). Waar gaat het met de kabinetsformatie heen?: Afbakening van de taken van formateur en informateur. *Acta Politica*, 1: 1965/1966(1/4), 77-111. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449697>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449697>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

hierin verwerkte elementen zijn vertalingen van onderdelen van de Amerikaanse schaal. Deze nieuwe schaal lijkt ons ook goed bruikbaar voor toekomstig onderzoek.

- Het politieke zelfvertrouwen, op deze wijze gemeten, bleek slechts in geringe mate aanwezig bij 44% van de ondervraagden (tabel 7).
- Mensen met veel politiek zelfvertrouwen blijken grotere politieke kennis te bezitten dan mensen met weinig politiek zelfvertrouwen (tabel 5d).

Vrouwen en jongeren blijken in mindere mate positief te reageren dan mannen en ouderen. Resultaten uit een vorig onderzoek (*Youth and Politics*) doen vermoeden dat bij jongeren de minder positieve reacties vooral worden veroorzaakt door jonge vrouwen.

Bij beoordeling van de reacties van aanhangers der vijf grote partijen dient men te bedenken, dat de hier gegeven resultaten *geen* conclusies toelaten over de *krachtsverhoudingen* van de partij-aanhang en evenmin over de oordelen van de *gehele* partijaanhang. Het betreft hier immers geen steekproef uit de Nederlandse kiesgerechtigde bevolking, maar uit de Nederlandse gezinshuishoudingen. Bovendien zijn alleen gegevens opgenomen van degenen uit de steekproef die een van de vijf grote partijen hebben genoemd in antwoord op de vraag: 'Als er vandaag verkiezingen zouden zijn, op welke partij zou U dan stemmen?'

71% van de ondervraagden heeft daarop een van de vijf grote partijen genoemd; van de politieke gezindheid van de resterende 29% blijkt niets uit dit onderzoekverslag.

WAAR GAAT HET MET DE KABINETSFORMATIE HEEN?

Afbakening van de taken van formateur en informateur

door G. Ringnalda

In de bronnen van ons geschreven recht zal men tevergeefs zoeken naar de procedure die gevolgd moet worden bij de kabinetsformatie; een procedure die begint met het demissionair worden van het oude kabinet en eindigt met het benoemingsbesluit van het nieuwe. In deze periode wordt een reeks activiteiten verricht, vaak dermate ondoorzichtig, dat de belangstellende buitenstaander zich vertwijfeld afvraagt of dit alles werkelijk nodig is. Welke betekenis moet men bijvoorbeeld hechten aan het optreden van een informateur naast dat van de formateur?

In het volgende zal worden nagegaan wat de informateur, die sinds 1951 op het toneel is verschenen, in feite voor werk heeft verricht en in hoeverre de werkzaamheden van deze functionaris zich hebben onderscheiden van die van de formateur. Indien er sprake zal blijken te zijn van een specifieke taak voor de informateur dan zal nog de vraag gesteld moeten worden of deze taak het creëren van een functionaris (de informateur) rechtvaardigt. Om deze figuur reliëf te geven is het nodig om eerst de schijnwerper te richten op de taak van de formateur.

FORMATIES SINDS 1946

Aan het einde van dit artikel treft men een chronologisch overzicht aan van de elf kabinetsformaties die sinds de verkiezingen van 1946 hebben plaatsgevonden. Van deze formaties vonden er zes plaats als gevolg van de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer. Vier formaties waren het gevolg van een geschil tussen regering en Kamer, terwijl één formatie het gevolg was van een geschil in de boezem van het kabinet over het radio- en televisiebeleid.

Van de vier formaties die het gevolg waren van een conflict tussen regering en Tweede Kamer leidde er één tot de vorming van een nieuw kabinet (1951); twee (1955 en 1960) eindigden min of meer in een anti-climax: de regering kwam op zijn ontslaanvraag terug. De vierde (1958) was een bijzonder geval: na een gerezen geschil tussen de Kamer en de minister van financiën Hofstra (PvdA) traden alle ministers van de PvdA uit het

kabinet. Het nieuw geformeerde kabinet bestond uit de overgebleven ministers (KVP, CHU, ARP), waaraan Prof. Beel als minister-president werd toegevoegd. Bij het uitspreken van de regeringsverklaring wees de minister-president erop, dat het kabinet een bijzonder karakter droeg, omdat de voornaamste taak zou bestaan uit het voorbereiden van vervroegde verkiezingen, die binnen drie maanden gehouden zouden worden. In verband daarmee zou zijn interim-kabinet het nemen van principiële beleidsbeslissingen zoveel mogelijk vermijden.

Uit het chronologisch overzicht blijkt, dat de gemiddelde levensduur van een kabinet 1 jaar, 8 maanden en 21 dagen is. Telt men de twee formaties waarbij het kabinet op de ontslagaanvraag is teruggekomen niet mee, dan wordt het beeld iets gunstiger. De gemiddelde levensduur is dan 2 jaar, 1 maand en 9 dagen. Voor de elf kabinetformaties sinds 1946 moesten 22 formateurs en 14 informateurs worden ingeschakeld, hetgeen een gemiddelde van 3,3 personen per formatie oplevert! In onderstaande tabellen wordt nog een aantal aanvullende gegevens verstrekt.

Tabel I
Aantal formateurs en informateurs opgetreden tijdens de kabinetformaties 1946-1965

	'46	'48	'51	'52	'55	'56	'58	'59	'60	'63	'65	totaal
formateur	1	3	3	4	1	3	1	2	—	3	1	22
informateur	—	—	2	1	—	4	1	2	1	2	1	22
totaal	1	3	5	5	1	7	2	4	1	5	2	36

Tabel II
Aantal malen dat bepaalde personen in de periode 1946-1965 zijn opgetreden als formateur of informateur, onderverdeeld naar de partijen

K.V.P.	Beel,	v. Schaik *	Steenberghe,	Romme,	de Quay,	de Kort
formateur	5	2	1	2	3	1
informateur	4	—	—	2	—	—
totaal	9	2	1	4	3	1

K.V.P.	Marijnen,	Schmelzer,	Cals,	totaal
formateur	1	—	1	16
informateur	—	1	—	7
totaal	1	1	1	23

* De heren Drees en Van Schaik hebben in 1951 tezamen één formatie-opdracht gekregen.

P.v.d.A.	Drees	Donker	Burger	Liefstinck	totaal
formateur	5	1	1	—	7
informateur	—	—	1	2	3
totaal	5	1	2	2	10

	CHU Staf	ARP de Gaay Fortman	VVD Stikker	totaal
formateur	—	—	—	—
informateur	1	2	1	4
totaal	1	2	1	4

DE FORMATEUR AAN HET WERK

Elke vogel zingt zoals hij gebekt is. Als men alle formaties stuk voor stuk analyseert blijkt duidelijk hoe elke formateur een geheel eigen zienswijze heeft ten aanzien van de taak die hem is opgedragen. Ons staatsrecht geeft hem ook alle vrijheid daartoe. Eigenlijk zijn er slechts twee regels van ongeschreven recht — beide afgeleid van artikel 55 van de Grondwet ('De Koning is onschendbaar: de ministers zijn verantwoordelijk'), die in acht genomen moeten worden in de fase van de formatie, waarin de formateur personen uitnodigt zitting te nemen in het te formeren kabinet.

Van der Pot formuleert deze regels van ongeschreven recht als volgt:

'--- de bekleding door bepaalde personen van het ministersambt behoort, afgezien van het gebruik van het (---) ontbindingsrecht, onder meer afhankelijk te zijn hiervan, of van hen is gebleken of met grote waarschijnlijkheid mag worden aangenomen, dat zij het vertrouwen bezitten van de meerderheid der Tweede Kamer. Dit wordt een norm zowel voor den Koning, wanneer hij een minister benoemt of handhaaft, als voor den minister zelf, wanneer hij een benoeming aanvaardt of aanblijft'¹

De tweede regel zegt dat:

'--- het ministerie, wat zijn politieke richting betreft in overeenstemming behoort te zijn met de meerderheid van de Tweede Kamer.'²

Zijn er ten aanzien van de keuze van ministers althans twee regels van ongeschreven recht, ten aanzien van het opstellen van een regeringsprogramma treft men geen enkele regel. Hierover bestaat dan ook een grimmig meningsverschil bij die juristen wie het staatsrecht

¹ C. W. van der Pot, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, Zwolle, 7e druk, 1962, blz. 329.

² *Ibid.*, blz. 331.

ter harte gaat. Deze twist is een uitvloeisel van de vraag in hoeverre ons staatsbestel een dualistisch karakter draagt. Heeft de regering en heeft het parlement een eigen zelfstandigheid en een eigen verantwoordelijkheid of niet?

Ten aanzien van de kabinetsformatie spitst de strijd over het dualisme zich toe op de vraag in hoeverre het geoorloofd is, dat een aantal fracties van de Tweede Kamer door middel van hun fractieleiders in overleg treedt met de formateur over het op te stellen regeringsprogramma. Door dit overleg, dat steeds meer het karakter gaat aannemen van onderhandelingen, worden immers verschillende bij de fracties levende wensen opgenomen in het regeringsprogramma, met het gevolg, dat de nieuwe ministers te weinig zelfstandigheid meer hebben t.a.v. het door hen te voeren beleid. De voorstanders van het dualisme bezien deze binding met huiver; degenen daarentegen die het dualistisch karakter van ons staatsbestel ontkennen, staan vaak op het standpunt dat het aan te bevelen is de wensen van de fracties zoveel mogelijk neer te leggen in het regeringsprogramma. In dit verband moet de tweede hierboven geformuleerde regel van ongeschreven recht in herinnering worden gebracht. Deze regel opent de deur voor de fracties (en eventueel voor de partijen) om tijdens de formatie hun verlangens in het regeringsprogramma vast te leggen. De formateur moet immers voor zijn nieuw te vormen kabinet steun vinden bij een meerderheid in de Tweede Kamer. Deze steun wordt niet pro deo gegeven door de fracties. Ook niet in ons beginselvaste Nederland.

Daargelaten of de opvatting over het dualisme een kwestie is van levensbeschouwing, traditie, staatsrechtelijk besef of politiek opportunisme, uit de praktijk van de formaties blijkt, dat er kabinetten zijn ontstaan die in de mate van binding sterk van elkaar verschillen. De binding vertoont vele nuances en wordt daardoor moeilijk meetbaar. Om toch tot een zekere systematiek te komen wordt hier voorgesteld de mate van binding af te lezen aan twee concrete zaken. In de eerste plaats aan de mate waarin de formateur overleg pleegt met de fractieleiders — en via hen met de fracties — en in de tweede plaats aan de mate van gedetailleerdheid van het regeringsprogramma, dat hij in overleg met de fractieleiders ontwerpt. In de onderstaande paragrafen zal een aantal formatiepogingen op grond van deze twee criteria geclassificeerd worden.

Voordat echter deze classificatie wordt ondernomen, moet er op gewezen worden, dat vóór- en tegenstanders van de binding zich niet geheel langs partijlijnen laten indelen. Een treffend voorbeeld vindt men bij de KVP. Prof. Romme blijkt een voorstander te zijn van een krachtige binding, getuige de volgende uitspraak:

'--- Wanneer het parlement zijn taak van hoeder van de volksovertuiging wil waar maken, kan het naar mijn mening daarom

niet lijdelijk afwachten hoe het program en de samenstelling van het Kabinet zullen zijn. Het zal ook wegen en middelen moeten zoeken om program en samenstelling van het Kabinet te doen overeenstemmen met de eisen van de volksovertuiging, opdat ook dat deel van de overheidsbemoeiingen ermede overeenstemme, dat zich feitelijk onttrekt aan de controlerende bevoegdheid en geen adequate verzorging vindt in de mede-wetgevende bevoegdheid³.

Behalve deze passage, die niets aan duidelijkheid te wensen overlaat, komt de binding die Prof. Romme nastreeft ook uit in de gedetailleerdheid waarmee hij ontwerp-regeringsprogramma's heeft uitgewerkt. Prof. de Quay (KVP) daarentegen schuwt zowel het contact met de fracties als het opstellen van een uitvoerig regeringsprogramma. Tussen deze twee uitersten staat de heer Cals (KVP), de huidige minister-president, die geen bezwaar heeft tegen het overleg met de fractieleiders, c.q. de fracties, maar zich verzet tegen het maken van *gedetailleerde* formatieafspraken⁴. Een standpunt dat hij zowel vóór, als tijdens de kabinetsformatie van 1965 heeft verdedigd.

Binnen de Partij van de Arbeid leeft in het algemeen de overtuiging, dat het dualisme in ons staatsbestel een verouderd beginsel is. Des te opvallender is de gematigde visie die de heer Drees (voorman van deze partij, die in de periode 1945–1958 ononderbroken deel heeft uitgemaakt van het kabinet) op deze kwestie heeft. Bij de algemene politieke beschouwingen over de Rijksbegroting 1956, heeft deze leider van het kabinet 'een onbaatzuchtig en belangeloos advies aan toekomstige formateurs' gegeven⁵. Dit advies hield het volgende in. Gezien de huidige verhoudingen in de Kamer kan de formateur niet in volstrekte vrijheid te werk gaan. Enig contact moet gezocht worden met de leiders van de fracties, op wier steun de formateur in de komende vier jaar moet kunnen rekenen. Zoekt de formateur dit contact niet, dan zal hij de nadelige gevolgen daarvan stellig ondervinden. Bijgevolg moet elke formateur beginnen met zich te oriënteren in het overleg met de fractieleiders. De laatsten zullen daarbij ongetwijfeld enige invloed uitoefenen op de inhoud van het regeringsprogram, de verdeling van de portefeuilles en de persoonskeuze. Het is echter een ongezonde toestand als de fractieleiders ook hun fracties weer betrekken in het overleg. Het programma moet globaal in korte trekken het toekomstig beleid schetsen. De ministers moeten voldoende speelruimte hebben bij het bepalen van hun beleid, aldus Dr. Drees.

Zou men met een variatie op een bekende uitspraak in dit verband

3 *Handelingen Tweede Kamer* (in het vervolg aangegeven als *Handelingen II*) 1956/'57, blz. 60.

4 Interview gepubliceerd in het Utrechtse studentenblad *Trophonios*, 19 maart 1965. Zie ook regeringsverklaring van 27 april 1965, *Handelingen II*, 1964/'65, blz. 1317.

5 *Handelingen II*, 1955/'56, blz. 77.

kunnen zeggen: hoe dichter bij de Kroon, hoe minder partijman? Uit de hieronder volgende 'case studies' zal blijken hoe de heer Drees zijn inzichten in de praktijk heeft gebracht.

Sterke binding: overleg met fracties en een uitvoerig regeringsprogramma

a. Formatie Beel 1946

Opdracht: '... het vormen van een Kabinet, dat geacht mag worden het vertrouwen van de Tweede Kamer te genieten.'

Met deze ruime opdracht kon de formateur alle kanten uit. Het kan niet gezegd worden, dat Prof. Beel eerst heeft onderzocht welke alternatieve wegen voor hem open stonden. Van de aanvang af koerste hij naar een kabinet op smalle basis, waarbij hij als volgt te werk ging. Hij stelde een concept-regeringsprogramma op. Dit concept legde hij voor aan zijn geestverwant en fractieleider der KVP, Prof. Romme. Na diens aanvullende opmerkingen verwerkt te hebben, overhandigde hij het concept aan de heer Van der Goes van Naters, fractieleider van de PvdA, met het verzoek het concept ter kennis te brengen van de fractie en van de partij. De heer Burger heeft een verslag gegeven van hetgeen zich in de daarop volgende dagen heeft afgespeeld⁶. Volgens deze stelden de twee fracties KVP en PvdA in telkens over en weer gaande discussies gezamenlijk een definitief regeringsprogramma op. Alle wijzigingen werden in het oorspronkelijk concept aangebracht. Er deden zich vele moeilijkheden voor, die soms zo groot waren, dat wanneer meer fracties in het overleg betrokken waren geweest een compromis nimmer bereikt had kunnen worden. Het programma dat tenslotte werd uitgewerkt, was veelomvattend en gaf een vrij duidelijk beeld van het te voeren beleid. Men was het tijdens de onderhandelingen eens geworden over de verdeling van de portefeuilles. De persoonskeuze werd overgelaten aan de formateur.

Men krijgt uit deze formatie, die tot succes leidde, een goed beeld van de wijze waarop de fracties betrokken werden bij de onderhandelingen. Formeel werd er onderhandeld tussen formateur en fractieleiders, maar deze laatsten fungeerden meer als *trait d'union* tussen formateur en fracties.

b. Formatie Romme 1956

Opdracht: '... het vormen van een Kabinet, dat geacht mag worden het vertrouwen van het Parlement te genieten.'

Als tweede formateur in de formatie 1956, die in tijdsduur (vier maanden minus vier dagen) tot op heden nog niet werd overtroffen,

⁶ *Handelingen II*, 1950/'51, blz. 1293.

ging Prof. Romme vroegtijdig ten onder. Juist zouden de onderhandelingen over het regeringsprogramma beginnen, toen hij gedwongen werd zijn werkzaamheden te staken. Toch vindt vermelding van de formatie hier plaats, omdat de formateur in een vroeg stadium te kennen had gegeven, dat hij met de fracties wilde onderhandelen over een uitgebreid regeringsprogramma.

Er is echter nog een tweede reden om deze formatie te vermelden en wel om erop te wijzen, dat de oriënteringsfase van de formateur steeds langer gaat duren. In de oriënteringsfase — het stadium dat voorafgaat aan onderhandelingen over het op te stellen ontwerp-programma — raadpleegt de formateur een aantal deskundigen om aan de hand van hun opmerkingen een concept-programma op te stellen. In de verlenging van de duur van de oriënteringsfase manifesteert zich o.a. het steeds gecompliceerder worden van het beleid. Misschien ook kan men zich door de toenemende politieke en economische stabiliteit een dergelijke fase steeds beter permitteren. Ondanks dubieuze berekeningen die formatiedagen in guldens trachten om te zetten!

Prof. Romme begon met het raadplegen van een aantal demissionaire ministers, de staatssecretaris van financiën de heer van den Berge en de president-directeur van de Nederlandsche Bank. Na aldus informaties ingewonnen te hebben, stelde hij een concept-regeringsprogramma op dat toegestuurd werd aan de fractieleiders van de vijf grote partijen. Verzocht werd het concept ter kennis te brengen van de fracties.

c. Formatie De Kort 1963

Lijkt in grote trekken op de onder b genoemde formatiepoging.

De verzwakte binding: wel overleg met de fractie, maar een kort regeringsprogramma.

a. Formatie Drees 1952

Opdracht: '... het vormen van een Kabinet, dat geacht mag worden het vertrouwen van het Parlement te genieten.'

Met een concept-programma op zak — het was reeds voor de verkiezingen opgesteld tezamen met een aantal 'kopstukken' van de PvdA — ging de heer Drees op weg naar het paleis om de opdracht voor de formatie te ontvangen. Teruggekeerd van zijn bezoek aan de Koningin, ontbood hij achtereenvolgens de fractieleiders Romme (KVP), Schouten (ARP), Tilanus (CHU) en Donker (PvdA), alsmede de voorzitter van de PvdA, de heer Vorrink. De besprekingen hadden uitsluitend ten doel na te gaan of de verlangens van de niet-PvdA fractieleiders t.a.v. het toekomstig regeringsbeleid niet al te zeer in strijd waren met het concept-programma, dat de formateur overigens

bij deze gelegenheid nog niet aan de fractievoorzitters voorlegde. Het wordt hierdoor begrijpelijk, dat de heren Donker en Vorrink het laatst werden ontvangen. Beide heren, behorende tot de genoemde 'kopstukken', kenden immers het concept-programma al. Met zijn geestverwanten kon de heer Drees nu gaan overleggen of de voorstellen van de drie andere fractieleiders in te passen waren in het concept: een summier stuk dat slechts de hoofdpunten van het regeringsbeleid bevatte. Het beraad moet gunstig zijn verlopen, want hierna nodigde de formateur de vier fractieleiders uit voor een gezamenlijke bespreking. Het concept werd, vergezeld van een korte toelichting, aan de fractieleiders aangeboden. Na deze korte bijeenkomst spoedden de laatsten zich naar hun fracties om zich te beraden op het concept. De uitkomst werd schriftelijk aan de formateur meegedeeld. Na bestudering van de antwoorden bracht de formateur de nodige wijzigingen aan in zijn concept-programma en verzocht hierna de fractieleiders wederom bij hem te verschijnen voor een gezamenlijke bespreking. De cyclus herhaalde zich. Nadat de fractieleiders voor de derde maal bij de formateur bijeen waren geweest, werd overeenstemming bereikt over de richtlijnen van het toekomstig beleid, samengebracht in een kort programma. Na dit succes opende de formateur de tweede fase van de onderhandelingen: de verdeling van de portefeuilles. Fractieberaad volgde. De ARP kwam met bezwaren omdat de haar toegewezen portefeuilles niet zwaar genoeg waren. Zij wenste een minister in de economische sector. De formateur weigerde dit. De KVP dreigde met het opzeggen van haar medewerking, wanneer de ARP zou worden uitgesloten van het kabinet. De onderhandelingen werden afgebroken. De formateur gaf het op.

b. *Formatie Drees 1956*

Opdracht: dezelfde als in 1952.

Tussen deze formatiepoging en die van Drees van 1952 bestaan enkele noemenswaardige verschillen. In de eerste plaats begon de formateur met aan de vijf fractieleiders de vraag voor te leggen of zij in principe bereid waren mede te werken aan het formeren van een kabinet op de breedst mogelijke basis. Het stellen van deze vraag was niet zonder zin. In het verleden was gebleken, dat als formateur hier niet van te voren van verzekerd was, de formatiepoging vóórtijdig tot een einde kon komen. Prof. Beel had het in 1948 ervaren⁷ en de heer Stikker in 1951. Maar ook formateur De Kort talmde in 1963 met het voorleggen van de vraag, hetgeen de oorzaak was van het falen van zijn poging.

Het tweede verschil met de formatie van 1952 ligt hierin, dat de

⁷ De poging kwam zo prematuur tot een einde, dat behandeling ervan geen zin heeft.

formateur eerst over twee controversiële kwesties (defensieplafond en huurbeleid) is gaan onderhandelen met de vijf fractievoorzitters. Zevenmaal moesten deze laatsten heen en weer lopen tussen de formateur en hun fracties, voordat een compromis over deze twee kwesties werd bereikt. Het bleek een schijnbare overeenstemming te zijn. De heer Drees had reeds de onderhandelingen geopend over de verdeling van de portefeuilles, toen Prof. Romme, na een langdurige zitting met zijn fractie, op de proppen kwam met vier amendementen op het regeringsprogram. De heer Drees gaf het teleurgesteld op.

c. *Formatie Beel 1952*

Opdracht: '... het vormen van een Kabinet.'

Prof. Beel nam de formatiedraad weer op waar zijn voorganger, de heer Drees, hem had laten vallen⁸. De formateur begon zijn werkzaamheden met het achtereenvolgens ontvangen van de fractieleiders Donker, Romme, Schouten en Tilanus. In deze tête-à-têtes liet hij doorschemeren, dat hij evenals zijn voorganger, de VVD niet in de formatie betrekken wilde en dat hij het door zijn voorganger in samenwerking met de fracties opgestelde regeringsprogramma wilde overnemen. Het knelpunt betrof de portefeuilleverdeling. Welke wensen bestonden er bij de fractieleiders t.a.v. dit punt? Na afloop van de gesprekken stelde de formateur zelf een schema op, waarna hij de vier fractieleiders tegelijk bij zich aan huis ontbood. Hij legde hun zijn voorstellen voor de portefeuilleverdeling voor, waarbij hij uitdrukkelijk bepaalde, dat over deze verdeling geen discussie mogelijk was. De fractieleiders konden de voorstellen òf aanvaarden òf verwerpen. In het laatste geval zou hij zijn opdracht teruggeven en zouden de fractieleiders de volle verantwoordelijkheid dragen voor het verlengen van de crisis. Mede gelet op de kritiek van de buitenlandse pers op de langdurige formatie in Nederland, zou volgens de formateur een verlenging ervan in strijd zijn met het landsbelang. Na deze toespraak konden de fractieleiders gaan. Zij kregen enige bedenktijd. Een bedenktijd evenwel, die net lang genoeg was om ook deze formatiepoging te doen stranden.

De binding vermeden

a. *Formatie De Quay 1959*

Opdracht: '... zich te belasten met de vorming van een Kabinet, dat zal mogen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging.'

⁸ Zie blz. 83 *supra*.

Van het begin af aan heeft deze formateur gestreefd naar een kabinet, dat geen formele binding zou hebben met de fracties; d.w.z. dat er noch met de fracties, noch met de fractieleiders onderhandelingen zouden worden gevoerd over het regeringsprogramma.

Met behulp van het materiaal, verzameld door de informateur Beel, stelde de formateur een ontwerp-regeringsprogramma op, dat in grote lijnen aangaf hoe hij zich het toekomstig beleid voorstelde. Hierna ging hij over tot het voeren van gesprekken met de vijf fractieleiders afzonderlijk. Een perscommuniqué, na deze gesprekken door de formateur uitgegeven, biedt een indruk van het karakter ervan. Volgens dit communiqué was de eerste fase van de formatie achter de rug. Met de vijf fractieleiders had de formateur de politieke situatie, alsmede enkele saillante punten uit het toekomstig regeringsbeleid besproken. Op grond van deze besprekingen wilde de formateur nu overgaan tot het schriftelijk formuleren van de hoofdpunten van het toekomstig beleid. Met name de controversiële kwesties zouden de nodige aandacht krijgen. Dit stuk zou worden toegestuurd aan de vijf fractieleiders, met het verzoek zo spoedig mogelijk een antwoord te sturen, waarin de fractieleiders hun *persoonlijke mening* zouden weergeven over de door de formateur opgestelde hoofdpunten van het beleid. In een persoonlijk schrijven had de formateur de fractieleiders uitdrukkelijk verzocht geen contact op te nemen met hun fracties. Dit verzoek werd in het merendeel der gevallen genegeerd!

Deze wijze van formeren onderscheidt zich duidelijk van de voorgaande. Het regeringsprogramma komt niet tot stand door onderhandelingen met de fracties en/of fractieleiders. Wel houdt de formateur, wanneer hij het regeringsprogramma gaat opstellen, rekening met de meningen der fractieleiders. Is de formateur klaar met zijn programma, dan gaat hij over tot het aanzoeken van ministers. Met deze kandidaat-ministers werkt hij nu verder het programma uit. De schriftelijke antwoorden, die hij van de fractieleiders heeft ontvangen legt hij eveneens aan de kandidaat-ministers voor. Hierdoor wordt het toekomstig beleid een affaire van het kabinet.

Interessant is het om na te gaan in hoeverre de fractieleiders gehoor hebben gegeven aan het verzoek van de formateur om met de fracties geen contact op te nemen.

De fractievoorzitter van de PvdA bracht verslag uit aan de partijraad van de PvdA*. Daarna liet de heer Burger de formateur weten, dat hij er weinig voor voelde om medewerking te verlenen aan de verdere formatiepoging. De AR fractie kwam bijeen in het gebouw van de Tweede Kamer. Aan dit fractieberaad namen ook de demissionaire ministers Zijlstra en Van Aartsen deel. Op hetzelfde tijdstip en in hetzelfde gebouw kwam ook de fractie van de CHU bijeen

9 *Het Parool*, 6 april 1959.

om te spreken over het schriftelijk antwoord aan de formateur¹⁰. De VVD hield zich strikt aan het verzoek van de formateur.

Deze bijeenkomsten zijn niet zonder betekenis. Ondanks principiële stellingname voor het dualisme en tegen de binding¹¹, laten de fracties van ARP en CHU zich moeilijk wegdringen van het formatiefirmament.

b. Formatie Drees – Van Schaik 1951

Opdracht: '... het vormen van een Kabinet, dat geacht mag worden het vertrouwen van het Parlement te genieten.'

Het merkwaardige van deze formatiepoging was dat er aanvankelijk niets gebeurde. Het wachten was kennelijk op de beraadslagingen die werden gehouden in de REA¹² over de maatregelen van financiële, fiscale en economische aard, die op korte termijn noodzakelijk werden geacht, om uit de economische inpasse te geraken waarin ons land zich bevond. Toen deze beraadslagingen en het aansluitend overleg in de demissionaire ministerraad over de voorgestelde maatregelen achter de rug waren, begaven beide formateurs zich naar het paleis. Een ontwerp-regeringsprogramma, in de ministerraad uitgewerkt, werd aan de Koningin voorgelegd. De formateurs maakten tevens hun plannen t.a.v. de samenstelling van het kabinet bekend. Een enkele persoonswisseling daargelaten, zou het nieuwe kabinet overeenkomen met het oude. De formatiepoging faalde, omdat de voor een ministersambt aangezochte personen de aangeboden portefeuilles van de hand wezen.

c. Formatie Steenberghe 1951 en Formatie Donker 1952

Beide formaties vallen onder deze categorie. Formateur Steenberghe had in de beginfase van zijn formatiepoging nog enig contact met fractieleiders. Donker bediende zich van een bemiddelaar: pater Beaufort, een van de gezaghebbende politici van de KVP.

De formateur als bemiddelaar

Formatie Burger 1955

Opdracht: '... reconstructie van het Kabinet.'

Deze formatiepoging valt geheel buiten het gebruikelijke patroon. De essentiële taken van een formateur – het opstellen van een rege-

10 *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 7 april 1959.

11 Vgl. b.v. Bruins Slot, *Handelingen II*, 1956, blz. 39–40, en Tilanus, *Handelingen II*, 1948, blz. 46.

12 Raad van Economische Aangelegenheden, een onderraad van de ministerraad.

ringsprogramma, het construeren van een verdeelsleutel voor de beschikbare portefeuilles en het aanzoeken van ministers —, ontbreken hier namelijk. Bijgevolg kan het criterium van de mate van binding niet worden toegepast. De vraag kan gesteld worden of de heer Burger wel formateur was. De opdracht zwijgt hierover. De heer Burger zelf beantwoordt de vraag bevestigend¹³. Hoewel de opdracht zulks niet vermeldde, had de Koningin hem uitdrukkelijk een formatieopdracht gegeven, nadat het kabinet was gevallen als gevolg van een motie van de Tweede Kamer tegen het huurbeleid van de regering. De heer Burger ging als volgt te werk. Met de drie andere fractieleiders die geestverwanten hadden in het kabinet, trachtte de formateur compromis-voorstellen uit te werken t.a.v. het huurbeleid. Deze compromisvoorstellen werden toegestuurd aan de minister-president van het demissionaire kabinet. Deze riep zijn kabinet bijeen om de voorstellen te bespreken. Het kabinet kwam met tegenvoorstellen. De heer Burger en de drie andere fractieleiders beraadden zich op deze tegenvoorstellen. Tenslotte werd een voor alle partijen aanvaardbaar compromis bereikt en werd de ontslaanvraag van het demissionaire kabinet ingetrokken.

In de volgende paragrafen wordt een overzicht gegeven van de informatie die sinds 1951 hebben plaatsgevonden. Om een duidelijke indruk te krijgen van de taken die de informateur in het verleden opgedragen kreeg, worden de werkzaamheden niet meer gesystematiseerd volgens het criterium van de binding, maar naar de aard van het verrichte werk.

DE INFORMATEUR AAN HET WERK

De Informateur als Formateur

a. Informatie Stikker 1951

Opdracht: '... informatorisch de mogelijkheden te onderzoeken voor de vorming van een Kabinet, dat het vertrouwen heeft van het Parlement en haar daaromtrent rapport uit te brengen.

De kritiek — vnl. van PvdA-zijde — op deze informatiepoging bestond hierin, dat de informateur zich tezeer als formateur gedroeg. Maar wie kon zeggen wat precies de taak was van een informateur? Stikker beet in onze constitutionele geschiedenis de spits af.

Er deed zich in 1951 een conflict voor tussen Kamer en regering. Hoewel een motie Oud, waarin het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken werd afgekeurd, door de Kamer werd verworpen,

¹³ *Handelingen II*, 1956/'57, blz. 48.

meende de minister, dat zijn aanblijven na deze motie onmogelijk was geworden, mede op grond van het feit, dat zijn geestverwanten in de Kamer vóór de motie hadden gestemd. De minister-president die door het vertrek van Stikker de basis van zijn kabinet te wankel vond worden, diende daarop het ontslag in van het gehele kabinet.

Nadat de Koningin de heer Stikker met een informatieopdracht had belast, toog deze aan het werk. Het lag in zijn bedoeling om een kabinet samen te stellen, dat in grote trekken op het aftredende zou lijken. De basis zou dezelfde zijn, maar de binding tussen Kamer en kabinet moest veel krachtiger worden. Om zich te oriënteren, nodigde de heer Stikker de ministers Van den Brink en 's Jacob bij zich uit en de fractieleider van de KVP, Prof. Romme.

Hierna stelde hij een ontwerp-regeringsprogramma op, met de bedoeling om op basis van dit ontwerp het overleg met de fracties te openen. Zover is het echter niet gekomen. Nadat de informateur zijn ontwerp-programma had toegestuurd aan de fractieleiders kreeg hij te horen van de PvdA, dat deze partij afzag van het verlenen van medewerking omdat men weinig heil zag in een vijfpartijen kabinet. Uit een artikel van de heer De Kadt¹⁴ krijgt men overigens sterk de indruk, dat deze beslissing meer op emotionele, dan op zakelijke gronden berustte.

Welke motieven hebben geleid tot het instellen van de functie van informateur? Hierover zwijgen de bronnen*, zodat er slechts naar geïnterpreteerd kan worden. Prof. Oud heeft erop gewezen¹⁵ dat de formule van informatie na de Tweede Wereldoorlog in Frankrijk is geïntroduceerd. Daar kan een formateur pas optreden, als hij het vertrouwensvotum van de Nationale Vergadering heeft ontvangen. Bij ons, aldus Prof. Oud, bestaat er geen vertrouwensvotum en derhalve bestaat er aan het optreden van een informateur geen behoefte. Opgemerkt dient te worden dat Prof. Oud in later jaren wat milder is gaan denken over deze functionaris. Heeft de Koningin aan de Franse constitutionele praktijk gedacht, toen zij Stikker met een informatieopdracht belastte?

De Nieuwe Rotterdamse Courant van 29 januari 1951 wijst erop, dat de kabinetscrisis van 1951 een zeer ingewikkeld karakter droeg. Zowel t.a.v. het op te stellen program, als t.a.v. de samenstelling van het kabinet kon men zeer grote moeilijkheden verwachten. Volgens

¹⁴ J. de Kadt, 'De Regeringscrisis en de Partij van de Arbeid', *Socialisme en Democratie* 1951, blz. 138-139.

¹⁵ *Handelingen II*, 1950/'51, blz. 1271.

* Dit artikel was geschreven voor het verschijnen van de memoires van de heer Stikker en, als reactie daarop, de artikelen-reeks van de heer Oud (o.a. N.R.C. 3, 4 en 5/2/1966). Deze artikelen geven geen aanleiding tot het aanbrengen van essentiële correcties in de hier beschreven episode van onze parlementaire geschiedenis.

de regel 'wie breekt, moet helen' lag het in de lijn dat Prof. Oud met een formatieopdracht zou worden belast. Een door hem te ondernemen formatiepoging evenwel had een geringe kans van slagen. Men speelde reeds met de gedachte van een zakenkabinet om uit de impasse te geraken; een gedachte, waar de PvdA leiders weinig geestdrift voor konden opbrengen. Temidden van deze woelige baren ontbood de Koningin haar vroegere leermeester, Prof. Kranenburg. Vier en twintig uur later werd de heer Stikker met een informatieopdracht belast. Een trouvaille noemt de *NRC* het. Immers op elegante wijze omzeilde men hierdoor een regel van ongeschreven staatsrecht. Een lid van de VVD werd als eerste met een opdracht belast. Het was echter niet Prof. Oud. Er kon aan de heer Stikker moeilijk een formatieopdracht gegeven worden, omdat de motie juist tegen hem gericht was. Een informatieopdracht kon geen kwaad, omdat deze staatsrechtelijk nog weinig betekenis had. Tot zover de interpretatie van de *Nieuwe Rotterdamse Courant*.

Het is moeilijk om deze legpuzzel, waaraan teveel stukken ontbreken, in elkaar te zetten. Het is echter niet onwaarschijnlijk, dat het totaalbeeld er als volgt heeft uitgezien.

Prof. Oud (VVD) heeft mogelijk, als eerste benaderd, een formatieopdracht ontweken. Constitutioneel was deze indiener van de motie niet verantwoordelijk voor het heengaan van het kabinet. Zijn motie was immers verworpen! Wie dan wel? Stikker zelf? Op niet-constitutionele gronden is het begrijpelijk, dat hij zich ook niet schuldig voelde aan het ontstaan van deze crisis. Zou hij een formatieopdracht aanvaard hebben, dan zou hij ten volle het odium op zich geladen hebben van de aanstichter te zijn van deze crisis. Misschien wel hierom heeft Stikker, die niet zelden in Frankrijk kwam en bijgevolg bekend was met de daar heersende praktijk, verzocht om een informatieopdracht. Deze opdracht heeft de Koningin hem verstrekt.

Vervolgens toog de heer Stikker als een 'echte' formateur aan het werk!

b. Informatie Romme 1951

Opdracht: . . . te informeren welke mogelijkheden er zijn tot de vorming van een Kabinet. In deze opdracht is derhalve niet vervat de vorming zelve van een Kabinet, doch aan de informatie stelt zij geen grenzen.

Deze opdracht is intrigerend. Dit was de tweede informatieopdracht in dezelfde crisis als hierboven weergegeven. De tweede zin van de opdracht werd misschien toegevoegd om enigszins tegemoet te komen aan de felle kritiek die er geleverd was op de werkwijze van de heer Stikker. Maar de pijlen die op de heer Stikker waren afgeschoten konden opnieuw worden gebruikt voor Prof. Romme. Ook deze

informatie ging te werk als formateur. Prof. Romme wilde, volgens zijn bekende opvattingen, een kabinet formeren dat moest steunen op een zeer brede basis en waarbij een nauwe band moest worden gesmeed tussen toekomstig kabinet en Kamer.

De informateur nam in grote trekken het ontwerpprogramma van zijn voorganger over. Hij legde dit voor aan de vijf fractieleiders, die hij gezamenlijk ontboden had. Vervolgens stelde hij hun de volgende vragen:

1. zouden de fractieleiders schriftelijk willen mededelen, wat zij aan het ontwerp-programma zouden willen toevoegen of wat zij daaruit zouden willen schrappen, opdat zij hun medewerking aan de formatiepoging zouden kunnen verlenen?
2. zouden de fractieleiders in beginsel bereid zijn hun geestverwanten, die zouden worden aangezocht voor een ministersportefeuille, een gunstig advies voor het aannemen van de portefeuille te verstrekken?

Met uitzondering van de CHU legden alle fractieleiders het ontwerp-programma voor aan hun fracties. Na ontvangst van de schriftelijke bereidverklaringen ging de informateur over tot het polsen van personen voor vacante portefeuilles. In dit stadium stapte de ARP uit de formatiewagen. Nadat de andere fracties zich bereid hadden verklaard om ook zonder ARP verder te gaan, kostte het Prof. Romme weinig moeite meer een kabinet bij elkaar te krijgen. De formatieopdracht, die hierna aan Prof. Romme werd verstrekt, had nog slechts formele betekenis.

Gedurende de informatiepoging van Prof. Romme was er voortdurend overleg tussen de informateur en de heer Drees (de toekomstige minister-president), de informateur en de fractieleiders en tussen de fractieleiders en hun fracties¹⁶.

Uit de gepubliceerde bronnen is niet op te maken, waarom Prof. Romme in eerste instantie een informatieopdracht heeft aanvaard, en daarna, toen het kabinet in kannen en kruiken was, nog eens een formatieopdracht. Bij wijze van speculatie zou het volgende hierover gezegd kunnen worden. Waarschijnlijk aanvaardde Prof. Romme de informatieopdracht, omdat hij — mocht hij slagen — niet van plan was zelf zitting te nemen in het kabinet. Toen hij echter de heer Drees polste of deze wederom het minister-presidentschap op zich wilde nemen, heeft de heer Drees dit aanvaard op voorwaarde dat Prof. Romme ook als formateur zou optreden. Op deze wijze werd de fractieleider van de grootste fractie gedwongen een kabinet te formeren; het gevolg zou zijn, dat de fractie van de KVP zich in de toekomst moeilijk zou kunnen distantiëren van het kabinet, dat door hun leider was samengesteld. De band tussen kabinet en Kamer werd

¹⁶ *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 16 april 1951.

hierdoor sterker, wat, gegeven de moeilijke politieke en economische situatie waarin het land zich bevond, het kabinet niet onwelkom kon zijn. De morele verantwoordelijkheid van Prof. Romme voor het optreden van het kabinet werd trouwens ook erkend door de vice-voorzitter van de KVP — de heer Stokman — tijdens zijn beschouwing in de Tweede Kamer n.a.v. de regeringsverklaring¹⁷.

c. Informatie Lieftinck 1956 (2e poging) en informatie De Gaay Fortman 1956.

Deze twee weinig succesvolle informatiepogingen kunnen, na het bovenstaande, kort worden behandeld. Beide informateurs hebben getracht een regeringsprogramma te ontwerpen en een kabinet samen te stellen. De tweede informatie Lieftinck 1956 lijkt veel op de informatiepoging van de heer Stikker in die zin, dat een informatieopdracht is verstrekt ter omzeiling van een regel van ons ongeschreven recht. Overwegingen van tactische aard liggen vermoedelijk ten grondslag aan het verstrekken van een informatieopdracht in plaats van een formatieopdracht, aan Prof. de Gaay Fortman¹⁸.

De informateur corrigeert de formateur

a. Tweede informatie Beel 1959

Opdracht: '...de mogelijkheden te willen onderzoeken om tot een spoedige oplossing van de huidige crisis te geraken'.

Aan deze informatie was de formatiepoging van Prof. de Quay voorafgegaan. Tijdens zijn formatiepoging werden deze formateur drie fouten verweten, waarover misnoegen was ontstaan. In de eerste plaats was men nogal ontstemd over de wijze waarop hij de PvdA buiten spel had gezet. Vervolgens waren de fracties gebelgd over het feit, dat de formateur alleen naar de mening van de fractieleiders had gevraagd en die van de fracties uitdrukkelijk had genegeerd. Tenslotte verweet men de formateur gebrek aan tact bij het aanzoeken van ministers. Prof. Beel nu trachtte deze fouten te herstellen. Hij hield nog één gesprek met de heer Burger. Hij stuurde het ontwerp-regeringsprogramma (hetzelfde als dat opgesteld door Prof. de Quay) naar de fractieleiders, die thans 'legaal' met de fracties hierover konden beraadslagen. Tenslotte ging hij over tot het — in stilte — aanzoeken van ministers. Toen hij hiermede een eind op streek was, speelde hij de formatiebal weer toe aan Prof. de Quay.

¹⁷ *Handelingen II*, 1950/51, blz. 1256.

¹⁸ *Het Parool*, 23 augustus 1956.

b. Informatie Beel 1963

Opdracht: '...een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden tot spoedige vorming van een Kabinet, dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal.'

Wederom moest Prof. Beel als informateur optreden om een formateur die in het moeras was geraakt te redden. Deze formateur — De Kort — had zich op weinig elegante wijze van de PvdA ontdaan. Daarnaast bestonden er ernstige bezwaren tegen de wijze waarop hij zijn regeringsprogramma had opgesteld. Beide kwesties werden door informateur Beel opgelost.

Op deze beide informaties is het woord corrigeren van toepassing. In beide gevallen is de informateur niet verder gegaan dan het bijstellen van het kompas van zijn voorganger. Zodra dit was verricht gaf hij de teugels weer uit handen. In 1959 kwam dit niet duidelijk genoeg uit, omdat de formatie reeds in het laatste stadium verkeerde. In 1963 daarentegen zag men het zeer duidelijk. Toen eenmaal het akkoord van Wassenaar was gesloten, beschouwde de informateur zijn taak als geëindigd. Hij begon niet aan de volgende fase: het verdelen der portefeuilles en het aanzoeken van ministers. Hij liet dit over aan de formateur. Dit is de eerste begrenzing die de informateur expliciet aan zijn taak stelde. De tweede begrenzing moet men zoeken in de gevolgde methode. De informateur bleef voortgaan op de weg die zijn voorganger had ingeslagen. In 1959 was dit de formatie van een extra-parlementair kabinet. De informateur hield zich hieraan. Weliswaar stuurde hij het programma toe aan de fractieleiders, maar hij opende geen onderhandelingen erover, hoezeer het hem ook vrijstond dit te doen. In 1963 werd van de aanvang af koers gezet naar een sterk parlementair kabinet. Prof. Beel heeft zich hieraan gehouden.

De informateur als bemiddelaar

a. Informatie De Gaay Fortman 1960

Opdracht: '...rapport uit te brengen over de mogelijkheden om tot een spoedige oplossing van de kabinetscrisis te geraken met handhaving van dezelfde politieke samenstelling als die van het huidige Kabinet.'

Een motie Eibergen (ARP) waarin kritiek werd geleverd op het beleid van de minister van volkshuisvesting Van Aartsen (ARP) kreeg steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. Het gehele kabinet, dat onder leiding stond van Prof. de Quay, trad af. De crisis stond dus in het teken van een controverse tussen de ARP-ministers (Zijlstra had de zijde gekozen van Van Aartsen) en de ARP-fractie. Aan De

Gaay Fortman werd nu de taak opgedragen om tussen zijn partijgenoten te bemiddelen. De informateur nodigde allereerst de ARP-fractieleden Bruins Slot en Smallenbroek uit tot een gesprek. Hierna ging hij praten met de ministers Zijlstra en Van Aartsen en tenslotte bracht hij de ministers en de fractieleden samen om de verzoening te bezegelen.

Deze informatiepoging is interessant om twee redenen. In de eerste plaats omdat deze informatiepoging zoveel gelijkenis vertoont met de *formatiepoging* van de heer Burger in 1955. In de tweede plaats omdat in dit voorbeeld de bemiddelingsrol zo evident is. Iets dergelijks treft men ook aan bij de informatiepoging van Ir. Staf in 1952 en in de eerste informatiepoging van Prof. Lief tinck in 1956. In beide gevallen waren het de PvdA en de KVP, die als schijnbaar onverzoenlijke partijen tegenover elkaar stonden. Ook hier hebben de informateurs getracht de verschillen te overbruggen. Ir. Staf heeft zijn doel bereikt. Prof. Lief tinck echter niet.

b. Informatie Schmelzer 1965

Opricht: '... een onderzoek in te stellen naar mogelijkheden om te geraken tot een spoedige oplossing van het in het Kabinet-Marijnen gerezen geschilpunt.'

Zoals de pers vooraf wist te melden, zou in de ministerraadsvergadering van 26 februari 1965 een definitief besluit worden genomen over de Nota Bot inzake het radio- en televisiebeleid. Tijdens deze vergadering bleken er (nog steeds volgens de pers!) tussen de bewindslieden zulke principiële meningsverschillen te bestaan over de uitvoering van de nota, dat in de ministerraad besloten werd de portefeuilles ter beschikking te stellen. Aan de K.V.P.-fractievoorzitter Schmelzer was nu de taak om een 'spoedige oplossing van het in het kabinet-Marijnen gerezen geschilpunt' te vinden. Een beperkte opdracht bijgevolg, waarin de bemiddelaarsrol van de informateur duidelijk omschreven stond. Maar helaas kon de informateur zich niet beperken tot het oplossen van de tegenstellingen die er tussen de bewindslieden bestonden. Immers, de nota Bot was in grote trekken gepubliceerd en had zowel binnen als buiten het parlement heel wat stof doen opwaaien. Eén van de kernvragen was: welk plan is in het parlement haalbaar? Van de regeringspartijen was de fractie van de VVD vierkant tegen het voorstel Bot, de ARP pal voor, de CHU weifelend en vermoedelijk verdeeld, terwijl zich ook binnen de KVP fractie een aantal stemmen had verheven tegen het plan van partijgenoot Bot. Een dergelijk verdeelde aanhang maakte het verder regeren een hachelijk avontuur. En wat een verrukkelijke positie voor de oppositie. Het liet zich daarom aanzien, dat de informateur zowel de bewindslieden als de fracties tot elkaar moest zien te brengen.

De heer Schmelzer ontving eerst een aantal ministers die nauw bij de kwestie betrokken waren om na te gaan in hoeverre de diverse gezichtspunten uiteenliepen en tot hoever men gaan wilde in het vinden van een compromis. Het resultaat van deze consultaties was niet ontmoedigend. Bijgevolg ging de informateur over tot het afzonderlijk ontvangen van de fractieleiders. Na aldus het terrein te hebben verkend stelde de informateur een aantal praktische vragen op, dat werd toegezonden aan de fracties. Tijdens het fractieberaad dat hierop volgde, hebben de leiders van de confessionele fracties contact met elkaar gezocht om na te gaan in hoeverre een gemeenschappelijk standpunt bereikt kon worden. Deze kleine 'christendemocratische' conclave bleek echter niet het gewenste resultaat te kunnen opleveren.

Nadat de antwoorden bij de informateur binnen waren gekomen, nodigde deze de vier fractieleiders van de KVP, VVD, ARP en CHU uit voor een afsluitend gesprek. Na dit gesprek moest de informateur verklaren, dat de partijen niet tot elkaar te brengen waren.

Tijdens zijn informatiepoging heeft de heer Schmelzer tegenover de pers verklaard dat zijn werkzaamheden bestonden uit het inwinnen van inlichtingen en het verstrekken van inlichtingen. Deze uitspraak is zonder meer een verkwikkende 'understatement', hoewel men er ook een rake typering van de passieve taakopvatting van deze informateur in zou kunnen beluisteren.

De informateur leidt de formatie in

a. Eerste informatie Beel 1959

Opricht: '... als informateur op te treden om haar rapport uit te brengen over de mogelijkheden om te komen tot de formatie van een kabinet, dat zal mogen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging.'

Deze opdracht was in menig opzicht een verrassing. Verrassend was in de eerste plaats de snelheid waarmee de opdracht werd verstrekt. Nauwelijks was de laatste fractieleider van het paleis vertrokken of Prof. Beel werd met de informatie belast. De tweede verrassing lag in het feit, dat er een *in*-formatie -en niet een formatie-opdracht werd verstrekt. Bij de verkiezingen was immers de KVP wederom als grootste partij uit de bus gekomen en bijgevolg verwachtte men algemeen dat Prof. Romme met de formatieopdracht zou worden belast. De derde verrassing bestond in de formulering van de opdracht. Nog nooit tevoren was de redactie zo toegesneden op de taak van de informateur. Deze taak zou volgens de opdracht moeten bestaan uit het aftasten van alle mogelijkheden om tot for-

matie van een kabinet te komen. De voor het eerst geformuleerde term 'vruchtbare samenwerking' liet aan de informateur de vrijheid elk soort kabinet (op breedste, brede, smalle of helemaal geen basis) als mogelijkheden te overwegen. Binnen deze mogelijkheden moest hij er één aanwijzen die, op grond van zijn onderzoek, de beste kans van slagen scheen te hebben¹⁹.

De informateur begon met zich te oriënteren over de beleidskwesties die zich in de nabije toekomst zouden voordoen. Hiertoe stonden hem rapporten ter beschikking, opgesteld door het demissionaire kabinet. Na bestudering hiervan liet Prof. Beel de ministers Witte en Staf bij zich komen om nadere toelichting te geven op de door hun departementen opgestelde rapporten. Voorts ontving de informateur de voorzitter van de S.E.R., Prof. Verrijn Stuart, die zijn oordeel moest geven over de economische situatie in Nederland. Na zich aldus georiënteerd te hebben ging de informateur over tot het vastleggen van enkele standpunten ten aanzien van bepaalde vraagstukken van het toekomstig beleid. Met deze kwesties als uitgangspunt wilde hij gesprekken voeren met de fractieleiders van de vijf grote partijen. Uitdrukkelijk verklaarde Prof. Beel, dat het niet op de weg lag van een informateur om een regeringsprogramma op te stellen²⁰. Bij de gesprekken die de informateur met iedere fractieleider afzonderlijk voerde, legde hij hun een groot aantal problemen voor met het verzoek of zij hun gedachten er eens over wilden laten gaan en hem hun reactie bij een volgend gesprek wilden mededelen. Deze gesprekken vonden vier dagen later plaats. Het bleek, dat tussen de confessionele partijen een grote mate van overeenstemming bestond. Een kabinet steunend op deze drie alleen was echter een weinig begeerlijke zaak, omdat zij samen juist de helft van het aantal zetels in de Kamer bezetten. Samenwerking moest derhalve worden gezocht met hetzij de PvdA, hetzij de VVD, want een vijfpartijen-kabinet bleek een onhaalbare trek te zijn. Tenslotte ging de informateur nog na, waar precies de controverses lagen, in de eerste plaats tussen de confessionele partijen en de PvdA, in de tweede plaats tussen de confessionele partijen en de VVD. Toen hem dit bekend was, beschouwde hij zijn taak als geëindigd.

b. Informatie Romme 1963

Opdracht: '...een onderzoek in te stellen, gelet op de uitslag van de verkiezingen, naar de mogelijkheden van de vorming van een kabinet dat zich verzekerd kan achten van een zo breed mogelijke steun in het parlement.'

¹⁹ Zie hiervoor *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 16 maart 1959, en Professor Oud in de Tweede Kamer, *Handelingen II*, 1959, blz. 72.

²⁰ *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 18 maart 1959.

Vergelijkt men deze opdracht met die van Prof. Beel in 1959, dan valt het op, dat de opdracht aan Romme een duidelijke richtlijn geeft: 'een zo breed mogelijke steun'. In de tweede plaats wordt de informateur gevraagd rekening te houden met de verkiezingsuitslag. Een opmerkelijke formule ook al omdat er zelden een verkiezing in Nederland geweest is waarvan de uitslag niet op verschillende wijzen geïnterpreteerd kon worden. Degenen die in de verkiezingsuitslag van 1963 een duidelijke uitspraak t.a.v. een voortzetting van het beleid De Quay beluisterden, vonden dat deze opdracht een tegenstrijdigheid bevatte. Het kabinet de Quay steunde immers op vier partijen terwijl in de opdracht van een zo breed mogelijke basis werd gesproken, waarmee vijf partijen werd bedoeld. Degenen die er daarentegen een winst voor de PvdA in zagen vonden de opdracht consequent.

Informateur Romme begon zijn oriënteringsfase met het naast elkaar leggen van de verkiezingsprogramma's van de vijf grote partijen. Hieruit noteerde hij de verschillen en overeenkomsten. Ook voor deze informateur werden door de verschillende departementen rapporten opgesteld. In een bijeenkomst met het voltallige demissionaire kabinet kreeg de informateur nog de nodige toelichtingen en aanvullingen hierop. Daarna ontving hij achtereenvolgens de fractieleiders van de KVP, PvdA, VVD, ARP en CHU. De informateur vroeg hun welke wensen zij hadden t.a.v. het toekomstig regeringsbeleid.

Het resultaat van dit alles was, dat de informateur een respectabele hoeveelheid concrete voorstellen ter beschikking kreeg. Hij rangschikte deze voorstellen naar hoofdstukken genoemd naar de departementen op wie zij betrekking hadden. In het formatiejargon van die dagen heette deze lange lijst van voorstellen 'de Leidraad' of 'de bouwstenen van Romme'. Uitgaande van de leidraad voerde de informateur een aantal besprekingen met de fractieleiders gezamenlijk. De laatsten kregen ook ruim de tijd om de 'bouwstenen' binnen hun fractie aan de orde te stellen. Na het eerste fractieberaad hierover brachten de fractieleiders het resultaat van de besprekingen schriftelijk aan de informateur ter kennis. Bovendien wisselden de fracties onderling deze schriftelijke antwoorden uit! Het gevolg van deze procedure was, dat duidelijk kwam vast te staan over welke voorstellen overeenstemming bestond tussen de fracties en over welke niet. Het bleek, dat t.a.v. slechts zes punten (van de 38) de meningen uiteen liepen. Dit alles werd verwerkt in een rapport, dat aangeboden werd aan de Koningin. Hiermede was de taak van de informateur ten einde.

c. Informatie Burger 1956

Opdracht: '...een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid tot samenstelling van een kabinet.'

Deze informatiepoging blijkt een keerpunt geweest te zijn in de korte historie van de informatieopdracht. Te beginnen met deze informatie komt er een genuanceerder beeld tot stand van de taak van de informateur. Van de zes informaties vóór dit tijdstip ondernomen waren er vier waarbij de informateur als formateur te werk is gegaan (bij de overige twee als bemiddelaar). Bij de zeven informaties van daarna komt het niet meer voor dat de informateur zich als formateur gedraagt. Men ziet integendeel twee nieuwe typen ontstaan, de corrigerende en de inleidende informateurs, wier taken uitdrukkelijk onderscheiden worden van die van de formateur.

Het was de verdienste van de informateur Burger, dat hij zich niet alleen bij de uitvoering van zijn werkzaamheden bewust is geweest van het onderscheid tussen formateur en informateur, maar dat hij, nadat in 1956 een nieuw kabinet tenslotte gevormd was, dit onderscheid in de Tweede Kamer uitdrukkelijk aan de orde heeft gesteld. De heer Burger zei o.a. het volgende:

De moeilijke politieke verhoudingen in Nederland maken het gewenst, onder de mogelijkheden om tot een kabinet te geraken, ook die te hebben van de figuur, die *informeert* naar de mogelijkheden die er zijn tot kabinetsformatie en die dusdoende mogelijkheden uit de weg tracht te ruimen, vooral die van politieke, maar zo nodig ook die van persoonlijke aard, voorzover die de formatie van een kabinet verhinderen. Een zodanige figuur echter dient niet verder te gaan en niet meer op de voorgrond te komen dan strikt nodig is om de kansen van een formateur tot slagen reëel te doen zijn...²¹

Vervolgens gaf de heer Burger de Kamer een gedetailleerd verslag van de wijze waarop hij te werk was gegaan. Toen hij de informatieopdracht ontving (er waren reeds twee formaties en drie informaties aan de poging Burger voorafgegaan) stelde hij zich op het standpunt, dat hij als informateur niet de taak had een eigen programma op te stellen (zoals zijn voorgangers Lieftinck en De Gaay Fortman dat hadden gedaan), maar moest uitgaan van het moment waarop de partijen elkaar het dichtst genaderd waren. Dit was het moment, waarop er alleen nog maar verschil van mening bestond tussen KVP en PvdA over de kwestie van bezitsvorming. De heer Burger stelde nu een compromis voor, dat hij per perscommuniqué bekend maakte. KVP en PvdA aanvaardden dit compromis. Vervolgens voerde de informateur alleen met die kandidaat-ministers gesprekken, van wie het twijfelachtig was of zij de aangeboden portefeuilles zouden aanvaarden. Verder dan hier mocht een informateur, naar de mening van de heer Burger, niet gaan.

21 *Handelingen II*, 1956/'57, blz. 48.

AFBAKENING VAN DE TAKEN VAN FORMATEUR EN INFORMATEUR

Thans kan getracht worden om enige structuur te brengen in de op voorgaande bladzijden aan de orde gestelde feiten, waarna — met een zekere voorzichtigheid — enige gevoltrekkingen zullen worden gemaakt.

Het blijkt, dat vanaf het moment, dat de Koningin overgaat tot het aanwijzen van een formateur of informateur de volgende fasen in de formatie in het algemeen kunnen worden onderscheiden:

1. de fase, waarin de formateur zich oriënteert over het in de toekomst te voeren beleid;
2. de fase, waarin de formateur een beslissing neemt t.a.v. de politieke partijen, wier medewerking hij voor het vormen van een nieuw kabinet wenst;
3. de fase, waarin de formateur hetzij een globaal, hetzij een gedetailleerd regeringsprogramma ontwerpt;
4. de fase, waarin de verdeelsleutel wordt vastgesteld;
5. de fase, waarin personen worden aangezocht voor de ministersfunctie;
6. de fase, waarin de kandidaat-ministers samenkomen om het ontwerp-regeringsprogramma te bespreken en/of uit te werken.

Van deze zes fasen komen de eerste en de derde voor nadere uitwerking in aanmerking.

De oriënteringsfase

Het is opvallend, dat sinds de kabinetscrisis van 12 december 1958 door de Koningin steeds in eerste instantie een *informateur* is aangewezen. Een nauwkeuriger uitwerking van het feitenmateriaal, dan in het kader van dit artikel mogelijk is, zou hebben aangetoond, dat de werkzaamheden in de oriënteringsfase niet meer door de formateur, maar door de informateur worden verricht. Dit komt met name duidelijk naar voren bij de formaties die volgden op de verkiezingen van de Tweede Kamer.

Bij de beschrijving van de formatie Romme 1956 werd er reeds terloops op gewezen, dat de duur van de oriënteringsfase (niet te verwarren met de inwerkperiode die elke formateur of informateur nodig heeft voor hij daadwerkelijk met zijn taak begint) steeds langer wordt. De verklaring hiervan zou kunnen liggen in het feit, dat het beleid steeds gecompliceerder wordt, zodat de formateur steeds meer behoefte krijgt aan deskundig advies voordat hij overgaat tot het ontwerpen van een regeringsprogramma. Nog belangrijker is echter het feit, dat sinds de Tweede Wereldoorlog het regeringsbeleid steeds meer is gaan ingrijpen in allerlei terreinen van het maatschappelijk

leven. Bovendien wordt het beleid steeds meer gefundeerd op een meerderjarige 'planning'. Dit houdt in, dat, indien een beleid op deze basis is opgesteld en bij het optreden van een nieuwe bewindsman reeds in het stadium van uitvoering verkeert, deze bewindsman de koers moeilijk meer radicaal kan wijzigen; hij zal de uitvoering van het beleid moeten voortzetten op de wijze (maar niet noodzakelijkerwijs in het tempo) van zijn voorganger. Zo bestaan er onderdelen van het totale regeringsbeleid, die een nieuw optredend kabinet als min of meer vaststaand moet aanvaarden. In de oriënteringsfase wordt o.a. ook hiervan een inventarisatie opgemaakt.

De derde fase: het opstellen van een regeringsprogramma

Chronologisch gezien tonen de formaties van de periode 1946-'65 aan dat zich ook in de derde fase van de formatie een aantal accentverschuivingen voordoet. Het overleg tussen formateur en fractieleiders wordt steeds intensiever; over steeds meer punten van toekomstig beleid pogen formateur en fractieleiders overeenstemming te bereiken. Meer in het oog springend is echter nog, dat het contact tussen fractieleiders en fracties tijdens de formatie zich aan het wijzigen is. Niet alleen worden de fracties door hun fractieleiders voortdurend op de hoogte gehouden van de besprekingen met de formateur, maar ook blijkt dat t.a.v. beslissingen tijdens het overleg tussen formateur en fractieleiders steeds meer de goedkeuring van de fracties vereist wordt. Men zou kunnen zeggen, dat de groep die daadwerkelijke invloed kan uitoefenen zowel op de persoonskeuze, als op de politieke samenstelling van het nieuwe kabinet, als op de de hoofdlijnen van het te voeren beleid, steeds groter wordt.

Het maken van bindende afspraken tijdens de formatie is niet een verschijnsel, dat zich pas na de Tweede Wereldoorlog heeft voorgedaan. Dr. A. Kuyper, de oprichter en de eerste partij- en fractieleider van de A.R.P., legde, in tegenstelling tot de meeste van zijn politieke geestverwanten in later tijd, om principiële redenen een zeer nauwe band tussen partij en kabinet. Of de huidige A.R.P. zal terugkeren tot Abrahams schoot zal de toekomst moeten leren. Na Kuyper kan men wijzen op de formaties van 1918, 1922 en 1925, die alle een kabinet voortbrachten, waaraan een min of meer langdurig overleg tussen de formateur en de fractieleiders was voorafgegaan²². Van de formatie van 1918 wordt zelfs gezegd, dat Ruys de Beerenbrouck zijn kabinet ontving uit handen van de fractieleider van de R.K.S.P. Nolens. In elk geval liet Nolens zich bij het eerste optreden van dit kabinet in de Tweede Kamer ontvallen:

22 Voor deze periode zie: G. J. Lammers, *De Kroon en de Kabinetformatie*, IJmuiden, 1952.

'Het kabinet is er, en het mag er zijn; al zeg ik het zelf, zou ik er bijna aan toevoegen!'²³

Was het maken van bindende afspraken in de periode 1886-1939 een incidenteel verschijnsel, in de periode na de Tweede Wereldoorlog en vooral de laatste jaren wordt het meer vanzelfsprekend, dat er althans over de hoofdlijnen van het te voeren beleid nauw overleg is tussen formateur en fractieleiders en *via deze met de fracties*²⁴. Uit het bestudeerde materiaal blijkt zelfs, dat het bepaald geen uitzondering meer is, dat op initiatief van de fracties (c.q. de partijen) punten van regeringsbeleid worden opgenomen in het ontwerp-regeringsprogramma.

Bovendien krijgt het overleg tussen formateur en fractieleiders steeds meer het karakter van vinnige onderhandelingen. Partijpolitieke verschillen ten aanzien van beleidskwesties staan steeds onverzoenlijker tegenover elkaar.

De verklaring van deze accentverschuivingen is minder eenvoudig dan de constatering ervan. Naast de gewijzigde partijpolitieke constellatie van na de Tweede Wereldoorlog, zou gewezen kunnen worden op de zich wijzigende relatie tussen de georganiseerde kiezer en de gekozene. In de periode voor de Tweede Wereldoorlog kon men een globaal onderscheid maken tussen twee typen partijen. Daar was aan de ene kant de partij die uit een volksbeweging was voortgekomen en die een aantal concrete punten in het regeringsbeleid verwezenlijkt wilde zien. Het valt te begrijpen dat deze partijen het niet zo nauw namen met het al of niet bestaan van het dualisme in ons staatsbestel. Zoals opgemerkt, was Kuyper en zijn ARP hier een voorbeeld van, terwijl ook de SDAP en in zekere zin de RKSP tot dit type behoren. Aan de andere kant stond de partij, die ontstaan was op initiatief van de fracties. Immers naarmate het kiesrecht zich uitbreidde, werden deze fracties min of meer gedwongen tot het oprichten van partijorganisaties om stemmen te winnen en te behouden. Vanzelfsprekend hielden de leden van deze fracties het beginsel hoog van de zelfstandigheid van de fractie (en dus van het parlement) zowel tegenover de kiezer als tegenover de regering. Het onderscheid tussen deze twee typen is langzamerhand aan het vervagen. Enerzijds heeft de aanhang van het eerstgenoemde type een dosis strijd lust prijsgegeven, aangezien de meest dringende wensen van deze partijen zijn vervuld; anderzijds heeft de aanhang van het tweede type een grotere inspraak geëist in het beleid van partij- en fractiebestuur en zelfs van de zittende bewindslieden van de eigen partij. Een

23 Geciteerd door Professor Oud, *Handelingen II*, 1950/'51, blz. 1271.

24 De formatie-De Quay 1959 is in dit opzicht een veelbetekenend voorbeeld. Men vergelijk ook hetgeen Dr. W. Drees in: *De vorming van het regeringsbeleid* (p. 14) hierover zegt.

aardig voorbeeld hiervoor levert het in 1963 in het Kurhaus gehouden congres van de VVD.

Uit deze historische schets komt naar voren, dat de relatie tussen kiezer en gekozene zich bij de twee typen in tegenovergestelde richting heeft ontwikkeld.

Daarnaast is er ongetwijfeld een groot aantal factoren verantwoordelijk voor veranderingen in de relatie kiezer en gekozene bij beide typen gelijkelijk. Eén van deze factoren is de steeds groter wordende overheidsinmenging in de economische, sociale en culturele sfeer. De kiezer voelt zich bijgevolg steeds meer betrokken bij het overheidsbeleid. Op goede democratische gronden verlangt hij dan ook, dat zijn stem meer gehoord wordt bij het opstellen van het beleid. Hiervoor richt hij zich tot het meest voor de hand liggende kanaal: de politieke partij. Ook verlangt de kiezer een grotere openbaarheid, een eis die zich de laatste jaren meer en meer doet gevoelen.

Deze veranderde mentaliteit laat niet na zijn invloed uit te oefenen op de relatie fractie-regering. Naarmate de kiezer immers door middel van zijn partijorganisatie meer eisen stelt ten aanzien van concrete beleidskwesties, zal de partijleiding en de fractie ter wille van het behoud van de aanhang moeten trachten een deel van deze verlangens in het regeringsbeleid te realiseren. Gegeven onze politieke structuur is de formatieperiode het geëigende moment daarvoor.

De taak van de formateur

Indien de in vorige paragrafen vermelde accentverschuivingen op juiste wijze zijn geïnterpreteerd, dan betekent dit dat tijdens de formatie een stuk nieuw beleid wordt gevormd, dat steeds dieper ingrijpt in het leven van de kiezer terwijl het desondanks tot stand komt achter gesloten deuren²⁵. De vraag dringt zich dan ook direct op wie voor deze nieuwe beleidsvorming verantwoordelijk moet worden gesteld. De formateur? Dat zou betekenen dat deze in het nieuwe kabinet de minister-president zou moeten worden.

Men kan hiertegen inbrengen, dat het, als een ander dan de formateur wordt aangewezen als minister-president, een goed gebruik is dat de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de gemaakte afspraken door de laatste wordt overgenomen en dat bovendien elke afspraak tijdens de formatie gemaakt, die een nieuw stuk beleid inhoudt na verloop van tijd in de vorm van een wetsontwerp ter goedkeuring aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd. Hoe sluitend deze redenering ook mag lijken, het wordt bij de accentverschuivingen van de laatste jaren steeds minder bevredigend dat voor de functie van formateur en voor de functie van de nieuwe minister-president

25 Een uitzondering vormt de formatie-Cals 1965.

verschillende personen worden aangewezen. De redenen hiervoor zijn de volgende.

In de eerste plaats zij er aan herinnerd, dat aan het totstandkomen van beleidsbeslissingen tijdens de formatie harde onderhandelingen zijn voorafgegaan. Voor bepaalde fracties, c.q. fractieleiders, geldt, dat zij ten aanzien van het resultaat van de onderhandelingen verantwoordelijk zijn tegenover de partij of groepering in wier naam zij optreden. Er kunnen van de fractieleiders concessies worden gevraagd die niet meer in overeenstemming zijn te brengen met hun verantwoordelijkheid tegenover eigen aanhang. Vele compromissen bevinden zich op de grens. Het gevolg is, dat de fractieleiders in bepaalde gevallen aan de formateur ook de eis kunnen stellen, dat de gemaakte afspraken worden nagekomen. Als men iemand verantwoordelijk stelt voor iets, aan de tot standkoming waarvan hij nauwelijks deel heeft gehad, onderschat men de politieke betekenis van de afspraken.

De relatie formateur-fractieiders is geen eenrichtingverkeer. Ook de fractieleiders hebben zich in vele opzichten gebonden tegenover de formateur. Deze legt immers tijdens de formatie het fundament voor het toekomstig beleid. De fractieleiders vragen, overvragen. Alle, vaak grillige, bouwstenen waarmee zij komen aandragen moeten door de formateur worden bijgeschaafd, zodat er tenslotte een samenhangend geheel uit resulteert, waarmee alle, bij het overleg betrokken partijen zich — zij het soms zuchtend — kunnen verenigen. Hoe het beleid er tenslotte uit zal zien hangt af zowel van de overredingskracht van de formateur, als van zijn persoonlijke visie op het toekomstig te voeren beleid en de persoonlijke beslissingen die hij tijdens het overleg moet nemen. Het resultaat is, gezien het politieke spanningsveld waarin het tot stand komt, een fragiel bouwsel. Bijgevolg kan de formateur ook van de fractieleiders eisen, dat zij dit bouwsel intact laten en geen steentje wegtrekken tijdens de zitting van het kabinet. Wordt nu de leiding van het kabinet in handen gelegd van een ander dan de formateur, dan ziet men het feit over het hoofd, dat het fundament van het beleid, dat tijdens de formatie werd gelegd, de persoonlijke signatuur draagt van de man, die krachtens opdracht de leiding had bij de formatie.

Zou de formateur in het verleden misschien te zeer zijn gezien als een technische functionaris, die uitsluitend tot taak had een aantal mensen aan te zoeken voor een ministerspost en zou dit een verklaring kunnen zijn voor het feit, dat de formatie zich voornamelijk afspeelt achter gesloten deuren? Naarmate de taak van de formateur van groter politiek belang wordt en de kiezer zich meer betrokken voelt bij hetgeen zich tijdens de formatie afspeelt, wordt onvermijdelijk de roep om betere voorlichting steeds luider. Deze voorlichting is echter een tere kwestie, omdat de grenzen tussen voorlichting geven en ver-

antwoording afleggen onduidelijk zijn. Een ieder die politieke verantwoordelijkheid op zich neemt moet in eerste instantie verantwoording afleggen aan het Parlement. Tijdens de formatie is het afleggen van verantwoording voor de volksvertegenwoordiging niet goed mogelijk; wel het geven van voorlichting aan het geïnteresseerde volk. Het is hierbij onvermijdelijk, dat de voorlichting wel eens het karakter zal aannemen van het afleggen van verantwoording. De formateur zal de consequenties van de door hem verstrekte gegevens volledig moeten aanvaarden.

Over deze kwestie heeft de huidige minister-president de heer Cals, bij het uitspreken van de regeringsverklaring in april 1965 een aantal behartenswaardige dingen gezegd, die ter illustratie van het bovenstaande hier mogen worden geciteerd.

‘Voor een formateur is het nu eenmaal onmogelijk tijdens de formatie verantwoording af te leggen tegenover de volksvertegenwoordiging en als hij mislukt dan kan hij het na de formatie meestal evenmin. De onmogelijkheid van het afleggen van verantwoording in openbaarheid aan de volksvertegenwoordiging brengt tevens mede, dat op die wijze het gehele volk niet over de voortgang der formatie kan worden ingelicht. Toch is een dergelijke voorlichting in ons democratisch bestel van het grootste belang. ... Ik blijf van mening, dat het voor de burger steeds moeilijker wordt de ingewikkelde problematiek, waarvoor de overheid, dus Regering en Staten-Generaal, is gesteld, te overzien; zijn belangstelling voor het politieke leven dreigt daardoor begrijpelijkerwijze wel eens in het gedrang te komen. Bestaat die moeilijkheid al in normale omstandigheden, hoeveel te meer in de dagen van een formatie, waarin de burgers niet zelden in verwarring worden gebracht door een veelheid van geruchten, die omgekeerd evenredig is aan de weinige mededelingen die van officiële zijde worden gedaan. Ik heb daarom gemeend, dat het verantwoord was, anders dan vroeger gebruikelijk was, op enkele momenten in de formatie — na uiteraard telkens tevoren H.M. de Koningin te hebben ingelicht — mededelingen aan de pers te moeten doen²⁶.

Thans kan getracht worden de taak van de formateur nader te specificeren. Zijn steeds groter wordende politieke verantwoordelijkheid, zowel tegenover de fractieleiders waarmee hij overlegt, als tegenover het Parlement, als tegenover het volk, maakt dat niemand anders dan de formateur:

- a. beslissen kan uit welke partijen hij een kabinet wil formeren;
- b. de onderhandelingen kan voeren met de fractieleiders over het ontwerp-regeringsprogramma;

26 *Handelingen II*, 1964/'65, blz. 1306.

- c. de uiteindelijke beslissing nemen kan t.a.v. de zetelverdeling;
- d. de leiding op zich kan nemen van de bespreking van het ontwerp-regeringsprogramma met de kandidaat-ministers.

De vraag kan opkomen of het bovenstaande ook van toepassing is op een formateur die bij een formatie in tweede of derde instantie de opdracht krijgt. Wanneer echter de politieke verantwoordelijkheid van de formateur meer dan voorheen wordt erkend en de laatste vervolgens verzocht wordt de leiding van het nieuwe kabinet op zich te nemen en wanneer tenslotte de formateur er meer toe over gaat het publiek voor te lichten over hetgeen zich tijdens de formatie afspeelt, is het niet onmogelijk dat er minder persoonswisselingen zullen voorkomen tijdens de formatie. Alleen de praktijk zal kunnen uitwijzen of dit vermoeden gegrond is. De formatie van 1965 is te incidenteel om er enige conclusies aan te mogen verbinden.

In elk geval kan gezegd worden, dat iedere formateur die in tweede of derde instantie optreedt, zich van zijn politieke verantwoordelijkheid bewust zal moeten zijn en bijgevolg zal moeten beginnen met de eerste hier bovengenoemde taak. Dit betekent enerzijds een stap terug in de formatie, een vertraging; anderzijds accentueert het de persoonlijke verantwoordelijkheid van deze functionaris.

De taak van de informateur

Blijft er na alles wat hierboven is gezegd nog een taak over voor de informateur? Eén conclusie valt nu reeds te trekken: nimmer zal de informateur zich de taken van een formateur mogen toeëigenen. Het gevolg is, dat een informateur alleen zal kunnen optreden in de periode tussen het ter beschikking stellen van de portefeuilles en het verstrekken van de opdracht aan een formateur. In deze periode wordt de formatie geleid door de Koningin. Zij is het, die verheven boven partijen en partij-politieke controversen informaties inwint en activiteiten verricht die moeten leiden tot het aanwijzen van een formateur. Naarmate de taak van de formateur grotere politieke betekenis krijgt, wordt de aanwijzing van de formateur des te moeilijker. Hieraan ontleent de informateur in feite zijn taak. Maar in de uitoefening van zijn taak zal hij, juist omdat alleen de formateur de politieke verantwoordelijkheid zal moeten dragen, een volstrekte neutraliteit in acht moeten nemen; hij zal zich, evenals de Koningin, moeten verheffen boven de partij-politieke controversen. Alleen dan worden informateur en formateur twee wezenlijk verschillende functionarissen.

Welke taken kunnen aan de informateur worden opgedragen? In zijn onlangs verschenen boek²⁷, wijst Dr. W. Drees erop, dat elk kabinet in Nederland moet steunen op een heterogene meerderheid,

27 W. Drees, *De Vorming van het Regeringsbeleid*, Assen, 1965.

en dat het herhaaldelijk onzeker is geweest of zelfs een minimum van instemming verkregen kon worden ondanks de talloze adviezen die de Koningin terzake kreeg. Ook Van Raalte wijst erop, dat het menigmaal is voorgekomen dat het staatshoofd ertoe over is gegaan een *informatie* aan te wijzen 'zulks wanneer het aan het formatie-firmament uitermate duister (was) geworden.'²⁸ Inderdaad is dan het aanwijzen van een *informatie* gewenst om enige klaarheid te brengen in deze duisternis. Deze taak laat zich bovendien zeer goed verenigen met de taak die de formateur vroeger verrichtte in de oriënteringsfase. Wellicht is het niet toevallig dat de Koningin deze taak sinds 1958 aan de *informatie* heeft opgedragen. Want behalve dat deze functionaris de nodige gegevens voor de formateur kan verzamelen en daarbij voorhands, op strikt neutrale wijze, de meningen van de partijen kan polsen, is deze wat cerebrale periode uiterst nuttig om de verhitte gemoederen na de verkiezingsdag of na de kabinetscrisis enigszins tot bedaren te brengen. Bovendien wordt hierdoor voorkomen, dat de formateur zich voortijdig commiteert of compromitteert.

Een duidelijk voorbeeld hiervan ziet men in de eerste *informatie* Beel 1959. De werkzaamheden die deze *informatie* heeft verricht bestonden o.a. uit de bestudering van rapporten die t.b.v. de komende formateur door de verschillende departementen waren opgesteld en waarin beleidsbeslissingen vermeld stonden die in de nabije toekomst genomen moesten worden op grond van eerder gemaakte bindende afspraken. Voorts heeft deze *informatie* de meningen van de vijf fractieleiders gehoord en hun wensen genoteerd. Hij stelde zich ervan op de hoogte welke kwesties van controversiële aard waren. Tenslotte ging Prof. Beel na tussen welke partijen de meeste controverse bestonden. Al deze gegevens verschaften de Koningin beter inzicht in de vraag, welke formateur de meeste kans van slagen had. Het is opvallend, dat de *informatie* gedurende deze *informatie* geen enkele van de werkzaamheden heeft uitgeoefend, die in dit artikel bij uitsluiting tot de taak van de formateur worden geacht te behoren.

Vervolgens leent de *informatie*, die zijn taak volbrengt los van alle partij-politieke overwegingen, zich bij uitstek voor de rol van bemiddelaar. Uit bovenstaande 'case-studies' blijkt, hoe Prof. De Gaay Fortman met succes heeft bemiddeld in een conflict tussen zijn eigen partijgenoten onderling; de heer Schmelzer heeft getracht — zij het zonder succes — een breuk te helen in het kabinet-Marijnen.

Is het optreden van de *informatie* anders, wanneer hij in een zich moeizaam voortslepende kabinetsformatie wordt aangewezen, omdat de zoveelste formateur tot opgeven wordt gedwongen? Geenszins! Wel zal het voor de *informatie* dan moeilijk worden om zich

28 E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, Den Haag, 1963, blz. 43.

blijvend te realiseren, dat hij heeft te abstraheren van elke partij-politieke controverse.

Ter afronding van dit betoeg is het interessant erop te wijzen, dat de *informatie* en de formateur zich reeds van elkaar onderscheiden in de wijze waarop zij de opdracht aanvaarden. De formateur aanvaardt deze, nadat hij zijn eigenlijke taak heeft volbracht. De *informatie* daarentegen, aanvaardt de opdracht voordat hij zijn taak heeft volbracht, nl. onmiddellijk nadat deze door de Koningin is verstrekt.

Het eerste verschijnsel laat zich geheel verenigen met de gedachte, dat de formateur een belangrijke politieke verantwoordelijkheid op zich neemt. Pas als zijn werk gereed is kan hij nagaan of het resultaat van dien aard is, dat hij de verantwoordelijkheid kan dragen. Niets belet echter de *informatie* die deze verantwoordelijkheden niet heeft te dragen, zijn opdracht direct te aanvaarden. Het wezenlijke onderscheid, dat hier gemaakt wordt tussen formateur en *informatie* zou dan ook in de formulering van de opdracht tot uiting moeten komen!

Overzicht Kabinetformaties 1946 t/m 1965

datum ontslag	reden ontslag	duur v. d. formatie	datum	naam	verloop van de formatie		naam v.h. gevormde ministerie	partijver- houding kabinet	karakter van het kabinet
					partij	inf./form.			
17/5 1946	verkiezingen	36 d.	27/5 36 d.	dr. L. J. M. Beel	kvp	form.	ministerie Beel	kvp: 5 pvda: 4 partijloos: 4 (Roems-rode coalitie)	parlementair kabinet op smalle basis (Roems-rode coalitie)
7/7 1948	verkiezingen (i.v.m. grond- wetswijziging)	30 d.	13/7 10 d.	dr. L. J. M. Beel	kvp	form.	ministerie Drees-van Schaik	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 1 partijloos: 1	programma- ministerie
24/1 1951	kabinetcrisis (motie Ond contra Stikker)	49 d.	23/7 9 d. 31/7 7 d.	id., 2e opdracht mr. J. R. H. v. Schaik	kvp kvp	form. form.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
25/6 1952	verkiezingen	66 d.	28/1 5 d.	mr. D. U. Stikker	vvd	inform.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			2/2 15 d.	W. Drees mr. J. R. H. v. Schaik	pvda kvp	form.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			18/2 7 d.	mr. M. P. L. Steen- berghe	kvp	form.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			27/2 15 d.	mr. C. P. M. Romme	kvp	inform.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			11/3 2 d.	mr. C. P. M. Romme	kvp	form.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			27/6 25 d.	W. Drees	pvda	form.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			23/7 12 d.	dr. L. J. M. Beel	kvp	form.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			5/8 19 d.	mr. L. A. Donker	pvda	form.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			22/8 9 d.	ir. C. Staf	chu	inform.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet
			30/8 2 d.	W. Drees	pvda	form.	ministerie Drees	kvp: 6 pvda: 5 vvd: 1 chu: 2 partijloos: 1	parlementair kabinet

datum ontslag	reden ontslag	duur v. d. formatie	datum	naam	verloop van de formatie		naam v.h. gevormde ministerie	partijver- houding kabinet	karakter van het kabinet
					partij	inf./form.			
17/5 1955	kabinetcrisis (aunrbeleid; initiatief pvda)	14 d.	20/5 5 d.	W. Drees dr. L. C. Kortenhorst	pvda kvp	rapporteurs	na kennisgeving van de over de kabinetcrisis uitgebrachte adviezen en na overleg met het kabinet, te rapporteren over de vraag of de mogelijkheid zou bestaan voor aanblijven van het demonstratieve kabinet, met uit- zicht op overeenstemming met de Staten-Generaal over het verder te volgen huurbeleid	geelijk aan 1952	overhelend naar een parlementair kabinet
18/6 1956	verkiezingen	121 d.	25/5 9 d.	mr. J. A. W. Burger	pvda	form.	tot reconstructie van het kabinet		
			16/6 30 d.	W. Drees	pvda	form.	het vormen van een kabinet, dat geacht mag worden het vertrou- wen van het parlement te ge- nieten		
			24/7 8 d.	mr. C. P. M. Romme	kvp	form.	het vormen van een kabinet, dat geacht mag worden het vertrou- wen van het parlement te ge- nieten		
			8/8 7 d.	mr. P. Liefinck	pvda	inform.	tot onderzoek naar de mogelijk- heden tot vorming van een ka- binet, dat geacht kan worden het vertrouwen van het parle- ment te genieten		
			16/8 6 d.	idem, 2e poging	pvda	inform.	tot onderzoek van de mogelijk- heden tot vorming van een ka- binet, dat het vertrouwen van het parlement zal kunnen ver- werven.		
			22/8 24 d.	mr. W. F. de Caay Fortman	ar	inform.	de mogelijkheid te onderzoeken tot samenstelling van een ka- binet		
			21/9 18 d.	mr. J. A. W. Burger	pvda	inform.	onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid tot samenstelling van een kabinet		
			9/10 2 d.	W. Drees	pvda	form.	een kabinet te vormen		

datum ontslag	reden ontslag	duur v. d. formatie	verloop van de formatie			naam v.h. gevormde ministerie	partijver- houding kabinet	karakter van het kabinet			
			duur	partij	inf./form.				form./inform.-opdracht		
12/12 1958	kabinetcrisis (motie Romme + amendement Lucas, c. Hofstra)	10 d.	15/12	6 d.	dr. L. J. M. Beel	kvp	inform.	om na ingesteld onderzoek haar te rapporteren over mogelijkheden om op korte termijn tot een oplossing van de kabinetcrisis te geraken	naam v.h. gevormde ministerie	partijver- houding kabinet	karakter van het kabinet
			20/12	4 d.	dr. L. J. M. Beel	kvp	form.	zich te belasten met de vorming van een kabinet, hetwelk zich tot taak stelt de bevordering van de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, alsmede de behartiging - tot het tijdstip waarop de vervroegde verkiezingen plaats gevonden zullen hebben - van al hetgeen het in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk acht	interim- kabinet (rompkabinet)	kvp: 6 ar: 2 chu: 1 ?: 1	
12/3 1959	verkiezingen	68 d.	14/3	12 d.	dr. L. J. M. Beel	kvp	inform.	verzocht als informateur op te treden en haar rapport uit te brengen over de mogelijkheden om te komen tot de formatie van een kabinet, dat zal mogen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging	ministerie de Quay	kvp: 6 vvd: 3 ar: 2 chu: 2	extra-parle- mentair kabinet
			28/3	31 d.	dr. J. E. de Quay	kvp	form.	zich te belasten met de vorming van een kabinet, dat zal mogen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging			
			1/5	13 d.	dr. L. J. M. Beel	kvp	inform.	de mogelijkheden te willen onderzoeken om tot een spoedige oplossing van de huidige crisis te geraken			
			14/5	3 d.	dr. J. E. de Quay	kvp	form.	belast met de vorming van een kabinet dat zal mogen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging			
23/12 1960	kabinetcrisis (motie Eibergen c. Van Aartsen; woningbouw- contingent)	6 d.	27/2	6 d.	mr. W. F. de Gaay Fortman	ar	inform.	rapport uit te brengen over de mogelijkheden om tot een spoedige oplossing van de kabinetcrisis te geraken, met handhaving van dezelfde politieke samenstelling als die van het huidige kabinet	ministerie de Quay (na intrek- king ont- slagaanvr.)	partijver- houding kabinet	karakter van het kabinet
15/5 1963	verkiezingen	70 d.	20/5	13 d.	mr. C. P. M. Romme	kvp	inform.	een onderzoek in te stellen, getuig op de uitslag van de verkiezingen, naar de mogelijkheden voor de vorming van een kabinet, dat zich verzekerd kan achten van een zo breed mogelijke steun in het parlement	naam v.h. gevormde ministerie	partijver- houding kabinet	karakter van het kabinet
			6/6	20 d.	dr. W. L. P. M. de Kort	kvp	form.	een kabinet te vormen, dat zich verzekerd kan achten van een ruime steun in het parlement	ministerie Marijnen	kvp: 6 vvd: 3 ar: 2 chu: 2	parlementair kabinet
			28/6	7 d.	dr. L. J. M. Beel	kvp	inform.	een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden tot spoedige vorming van een kabinet, dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-generaal			
			5/7	10 d.	dr. J. E. de Quay	kvp	form.	een kabinet te vormen, dat zich verzekerd kan achten van een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging			
			16/7	8 d.	mr. V. C. M. Marijnen	kvp	form.	een kabinet te vormen			
27/2 1965	kabinetcrisis (radio- en tele- visiebeleid)	44 d.	2/3	11 d.	drs. W. K. N. Schmelzer	kvp	inform.	een onderzoek in te stellen naar mogelijkheden om te geraken tot een spoedige oplossing van het in het kabinet Marijnen geresen geschilpunt	ministerie Cals	kvp: 6 pvda: 5 ar: 3	
			15/3	29 d.	mr. J. M. L. Th. Cals	kvp	form.	opgedragen een kabinet te vormen dat zal mogen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging			