



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Gekozen ~~premier~~ formateur: over de invoering en afschaffing van de gekozen minister-president in Israël**  
Spruit, J.

**Citation**

Spruit, J. (2022). Gekozen ~~premier~~ formateur: over de invoering en afschaffing van de gekozen minister-president in Israël. *Bestuurskundige Berichten*, 37(2), 24-26. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3736555>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3736555>

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



# Gekozen premier formateur

## Over de invoering en afschaffing van de gekozen minister-president in Israël

Sinds kort is er in politiek Den Haag een nieuw record gevestigd: Mark Rutte heeft Ruud Lubbers gepasseerd als langstzittende premier van Nederland. Ten tijde van Ruud Lubbers werd ook al geschreven en gedebatteerd over de positie van de minister-president. Deze zou volgens Arendo Joustra (1989) een steeds prominentere rol zijn gaan spelen en wordt volgens hem beschouwd als zonnekoning en wordt gezien als: “*een almachtige premier met presidentiële trekjes.*” Mark Rutte heeft de gewoonte om zijn macht weg te wuiven. Gevraagd naar zijn reactie op zijn zojuist behaalde record reageerde Rutte bagatelliserend dat het “*een voetnoot*” betrof (NOS, 2022). Juist wanneer iemand probeert zijn eigen macht zo beperkt mogelijk probeert neer te zetten, is vaak het tegendeel het geval. In deze context beargumenteerde journalist Hans Goslinga in een analyse daarom dat onder Rutte Nederland is verschoven naar een premiersdemocratie (Goslinga, 2022).



Justin Spruit

### Presidentialisme

De signalering van Arendo Joustra is later uitgewerkt door onder meer Poguntke en Webb (2005) met de term presidentialisering of presidentialisme. Over de precieze term, de diffuse opvattingen en kritiek is genoeg te doen (Dowding, 2013; Elgie & Passarelli, 2020, pp. 366, 376; Helms, 2012, p. 30). Spruit en De Groot (2021) hebben de ontwikkeling die deze termen beschrijven, omschreven als: “*het fenomeen dat er steeds meer macht aan de minister-president wordt toegekend zonder dat daar een wettelijke grondslag voor is.*”

Als we ervan uitgaan dat dit proces zich voordoet, dan komen vragen naar boven over de legitimiteit daarvan. Staatsrechtgeleerde Peter Rehwinkel (1991, p. 39) wijst in zijn proefschrift op de legitimering van de minister-president op informele wijze door verkiezingen voor de Tweede Kamer. Of dit voldoende legitimering is voor deze ontwikkeling, valt te betwijfelen. Een andere wijze tot legitimering betreft de invoering van een gekozen minister-president of een gekozen formateur.

De Staatscommissie parlementair stelsel pleitte in haar eindrapport voor een direct gekozen formateur binnen het huidige parlementair stelsel (Remkes et al., 2018). Nadrukkelijk wordt er in datzelfde rapport gesteld dat

dit geen verkapte verkiezing voor het premierschap is. Wanneer er wordt gekeken naar de Nederlandse parlementaire geschiedenis, is sinds 1982 de aangestelde formateur tevens de volgende premier geworden in het kabinet dat de formateur heeft samengesteld. Theoretisch is de formateur niet automatisch de volgende premier, maar is dit in de recente praktijk wel vaak het geval (Andeweg, 1997). Gegeven dit feit, kunnen er vraagtekens worden gezet bij de vraag of een gekozen formateur wezenlijk iets anders is in essentie dan een gekozen minister-president. Nederland heeft nog geen ervaring met een direct gekozen premier, maar Israël wel. Daarom wordt ingegaan op de ervaringen in Israël met een direct gekozen minister-president.

### Casus Israël

In 1992 nam Israël een nieuwe kieswet aan waarbij Israël het eerste land werd waarbij de minister-president rechtstreeks kon worden gekozen door het volk (Hazan, 2005). De verkiezingen gebeurden tegelijkertijd met die van de Knesset en daarnaast werd er in datzelfde voorstel geregeld dat het mandaat van de premier afhankelijk bleef van de parlementaire vertrouwensregel (Kretzmer, 2006). De directe verkiezing van de minister-president had in



Minister-president Rutte (CC BY 2.0)

Israël hetzelfde doel als de Staatscommissie-Remkes: om de kiezers een directe stem te geven in de formatie. Daarnaast hoopten hervormers twee zaken te bereiken: door middel van een kiezersmandaat de legitimiteit van de premier te vergroten en de invloed, omvang en aantal van kleine partijen te verminderen om de bestuurbaarheid te vergroten (Ottolenghi, 2001). In 1996 was de eerste keer dat in Israël de premier direct kon worden gekozen. De positie van de minister-president weliswaar sterker, maar dit was vanwege de politieke versnippering eerder schijn dan realiteit (Ottolenghi, 2001). Dan het punt over de verbeterde bestuurbaarheid door de vermindering van het aantal kleinere partijen. De gekozen premier droeg weinig bij tot snelle coalitieonderhandelingen – coalities werden juist groter en uiteenlopende waardoor vanwege partijdynamiek en de handhaving van de coalitie de premier juist vaker genoodzaakt was om kleinere coalitiegenoten te accommoderen (Ottolenghi, 2001). Deze partijen hadden geen prikkel om concessies te doen naar de premier, wat ervoor zorgde dat de *de facto* macht van de premier niet groter was dan voor de invoering (O'Malley, 2006). Bij de verkiezingen van 1999 bleek dat juist de grote partijen kleiner werden en de kleinere partijen juist groter (Hazan & Diskin, 2000).

Dan de meer algemene hypothese dat een gekozen premier leidt tot een grotere bestuurbaarheid. In Israël bleek weliswaar dat de zittingstermijn van gekozen premiers groter is – gemiddeld 27,5 tegenover achttien maanden – dan in de vierenhalf jaar voor de invoering, maar dat de kabinetten instabieler waren: meer dan twee keer zoveel – van acht naar zeventien – ministers verlieten het kabinet dan daarvoor (O'Malley, 2006). De gewekte verwachtingen van politici, politicologen en andere betrokkenen bij het debat over de invoering

van de gekozen minister-president in Israël, zijn over het geheel gesproken geen waarheid geworden. Het resultaat hiervan was een algehele desillusie over de werking van het functioneren van de Israëlische democratie (Ottolenghi, 1999). Gegeven de nadelen van de gekozen premier, schafte Israël dit in 2001 af en keerde terug naar het oude stelsel van evenredige vertegenwoordiging (Kretzmer, 2006).

### Conclusie

Bij de drie verkiezingen waarbij in Israël de kiezers de minister-president konden selecteren, werden de resultaten van deze democratische vernieuwing nauwkeurig gevolgd. Uit de resultaten blijkt dat de verwachtingen en doelen die waren opgesteld, niet werden gehaald – en in sommige gevallen zelfs contraproductief waren. De Staatscommissie parlementair stelsel had bij het opstellen van haar advies voor de gekozen premier – pardon formateur – nauwkeuriger naar de Israëlische casus moeten kijken. Als zij dat hadden gedaan, dan waren zij zich beter bewust van de nadelen van het voorstel. Het is immers veelzeggend dat sinds de eerste directe verkiezing van de minister-president in 1996 het experiment in Israël al na vijf jaar is stopgezet. Uiteraard is Nederland niet op alle vlakken te vergelijken met Israël, maar gezien dit experiment is het van belang om extra voorzichtig te zijn met deze specifieke versterking van de positie van de Nederlandse minister-president om de legitimiteit te vergroten. Een staatsrechtelijke crisis zoals destijds in Israël kan Nederland – gezien alle crises die momenteel spelen – namelijk op dit moment er niet bij hebben.



Rijksoverheid/Valerie Kuypers (CC BY 2.0)



## Bronnenlijst

- Andeweg, Rudy B. (1997). Institutional reform in Dutch politics: elected Prime Minister, personalized PR, and popular veto in comparative perspective. *Acta Politica*, 32(3), 227–257.
- Dowding, K. (2013). The prime ministerialisation of the british prime minister. *Parliamentary Affairs*, 66(3), 617–635. <https://doi.org/10.1093/pa/gss007>
- Elgie, R., & Passarelli, G. (2020). The presidentialization of political executives. In R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J.
- Kaarbo, & F. M.- Rommel (Eds.), *The Oxford handbook of political executives* (1st ed., pp. 359–381). Oxford: Oxford University Press.
- Goslinga, H. (2022). Hoe Rutte Nederland in een premiersdemocratie veranderde. Geraadpleegd op 7 augustus, 2022, van <https://www.trouw.nl/cs-bc591551>
- Hazan, R. Y. (2005). The Failure of Presidential Parliamentarism: Constitutional versus Structural Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (1st ed., pp. 289–312). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199252017.003.0013>
- Hazan, R. Y., & Diskin, A. (2000). The 1999 Knesset and prime ministerial elections in Israel. *Electoral Studies*, 19(4), 628–637. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(00\)00006-8](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(00)00006-8)
- Helms, L. (2012). *Comparative Political Leadership* (1st ed.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Joustra, A. (1989). De grenzen van het premierschap: mag de minister-president voor zonnekoning spelen? *Elsevier*, (9 september), 16–20.
- Kretzmer, D. (2006). Presidential Elements in Government Experimenting with Constitutional Change: Direct Election of the Prime Minister in Israel. *European Constitutional Law Review*, 2(1), 60–80. <https://doi.org/10.1017/S1574019606000605>
- NOS. (2022). Hoe word je de langstzittende premier van Nederland? Geraadpleegd op 7 augustus, 2022, van <https://nos.nl/artikel/2438919-hoe-word-je-de-langstzittende-premier-van-nederland>
- O'Malley, E. (2006). Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister. *Government and Opposition*, 41(2), 137–162. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2006.00174.x>
- Ottolenghi, E. (1999). Immobility, stability and ineffectiveness: Assessing the impact of direct election of the Israeli prime minister. *The Journal of Legislative Studies*, 5(1), 35–53. <https://doi.org/10.1080/13572339908420582>
- Ottolenghi, E. (2001). Why Direct Election Failed in Israel. *Journal of Democracy*, 12(4), 109–122. <https://doi.org/10.1353/jod.2001.0077>
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (1st ed.; T. Poguntke & P. Webb, Eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Rehwinkel, J. P. (1991). *De minister-president: eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* (1st ed.). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Remkes, J., Van Baalen, C., Janse de Jonge, E., Kohnstamm, J., Koole, R., Lagerwerf-Vergunst, F., Van der Meer, T., & Quick-Schuijt, N. (2018). *Lage Drempels. Hoge Dijken. Democratie en Rechtsstaat in Balans. Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel*. Amsterdam: Boom.
- Spruit, J., & de Groot, S. (2021). Yes, Prime Minister. *Bestuurskundige Berichten*, 36(1), 8–11. <https://hdl.handle.net/1887/3212637>



Nationaal Archief (CC0)