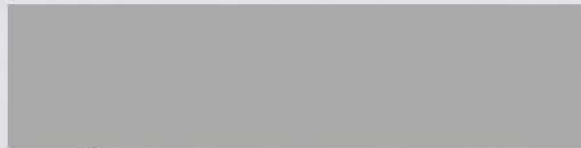


Staatsrechtelijke aspecten kabinetsformatie



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Noodzaak kabinetsformatie

- De Grondwet schrijft nergens voor dat er een proces van kabinetsformatie moet zijn.
- De noodzaak ervan vloeit voort uit twee staatsrechtelijke realiteiten:
 1. De ontwikkeling van het parlementaire stelsel in de tweede helft van de 19^e eeuw, die leidde tot de **negatieve vertrouwensregel tussen kabinet en Tweede Kamer**
 2. De invoering van het kiesstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging in 1917, **dat leidde tot een divers politiek landschap zonder realistische kans op absolute meerderheid voor één partij.**

Hoofd- en subdoelen kabinetsformatie

- **Hoofddoel** van kabinetsformatie is het aan de voorkant organiseren van een 'politiek bestaansrecht' voor een kabinet.
- De **middelen** om dat te bereiken zijn om tussen partijen politieke afspraken te maken op inhoud en bemensing.
 - In de praktijk is het maken van politieke afspraken op inhoud niet alleen een middel, maar ook een **tweede doel** van kabinetsformatie.
 - Zoals ook het maken van afspraken over de bemensing een **derde doel** is.

Kabinetsformatie en Eerste Kamer

- Omdat de relatie tussen de Eerste Kamer en de regering zich op een andere manier heeft ontwikkeld, is betrokkenheid van EK-fracties in het formatieproces doorgaans aanzienlijk kleiner.
 - Meest zichtbaar: een regeerakkoord wordt gesloten tussen fracties in de TK, niet de EK.
 - Het komt veelvuldig voor dat EK-zusterfracties van TK-coalitiefracties in de EK geen meerderheid hebben (al dan niet na EK-verkiezingen).
- Tegelijkertijd is de samenstelling van de Eerste Kamer een factor van grote betekenis voor realisatie van het **tweede doel** van kabinetsformatie (creëren van politieke landingsgrond voor de afspraken op inhoud).

Soorten kabinetten waartoe een kabinetsformatie kan leiden

- Kabinetsformaties na verkiezingen zijn er op gericht een **missionair** kabinet tot stand te brengen.
- Vervolgens kunnen verschillende typeringen worden gebruikt om kabinetten te categoriseren.
 - Opmerking vooraf: deze typeringen zijn descriptief van aard en veel minder vastomlijnd dan vaak wordt gedacht. Daardoor kan er ook altijd discussie over ontstaan.

Meerderheidskabinetten

- Een kabinet wordt in ieder geval gezien als meerderheidskabinet als dit:
 - Steunt op een meerderheid in de **Tweede Kamer** en de steun blijkt uit:
 - Commitment (in beginsel: integraal) van fracties op een regeerakkoord.
 - Het leveren van bewindspersonen aan het kabinet.
- Een kabinet waarvoor het bovenstaande niet geldt, wordt doorgaans gezien als een minderheidskabinet.
 - De reden dat Rutte-I doorgaans wordt gezien als minderheidskabinet is omdat het commitment van de PVV op inhoud slechts gold voor een deel van de afspraken (in het gedoogakkoord) en de PVV geen bewindspersonen leverde.
 - Het blijft een descriptieve term: er wordt hier verschillend over gedacht.

Minderheidskabinetten

- Ook minderheidskabinetten behoeven politiek bestaansrecht.
- Een minderheidskabinet moet op zijn minst berusten op **de politieke inschatting** dat het niet meteen wordt heengezonden.
- Om die politieke inschatting te kunnen schragen, ligt het voor de hand dat het kabinet zich vergewist van impliciete of expliciete steun van andere fracties in de TK.
 - Doorgaans zal daarvoor dan ook een impliciete of expliciete 'politieke prijs' moeten worden betaald in de zin van concessies op inhoud (dat kan vooraf, gaande de rit of allebei).

Minderheidskabinetten - II

- Gesteld dat Rutte-I een minderheidskabinet was, dan was dit een variant met expliciete steun.
 - Deze kwam tot stand via het gesloten gedoogakkoord.
- Voor dit type expliciete steun ligt het voor de hand om te werken met vaste partners voor een significant deel van het te voeren regeringsbeleid.
 - Voor zaken buiten een gedoogakkoord kan dan worden gewerkt met wisselende meerderheden.
- Dit biedt duidelijker afspraken aan de voorkant.
- Het vergroot de kans dat een kabinet valt bij het expliciet intrekken van de gedoogsteun (zie wederom Rutte-I).

Een 75/75-kabinet

- Een kabinet dat steunt op een coalitie van 75 zetels zal doorgaans niet worden gezien als meerderheidskabinet.
 - Deze situatie heeft zich recent twee keer voorgedaan (Rutte-II en -III); beide keren pas tijdens de rit (duurde 4 maanden respectievelijk 1,5 jaar tot het kabinet demissionair werd).
- Afgezet tegen het hoofddoel van kabinetsformatie (politiek bestaansrecht) zou je kunnen betogen dat 75 zetels genoeg is, ook zonder expliciete of impliciete gedoogsteun.
 - Dat komt omdat Nederland een negatieve vertrouwensregel heeft. Een motie van wantrouwen vergt een meerderheid, die bij normale stemverhoudingen alleen kan worden bereikt als één of meer leden van coalitiefracties hierin meegaan.
- NB: Voor het bereiken van dat politieke bestaansrecht geldt op grond van het RvO TK dat de Tweede Kamer bij meerderheid instemt met het benoemen van de benodigde formateur.
- NB2: Of een dergelijke coalitie ook zonder impliciete of expliciete gedoogsteun in voldoende mate tegemoet komt aan het tweede doel van kabinetsformatie, is een politieke inschatting.

(extra)parlementaire kabinetten en zakenkabinetten

- Er bestaan geen objectieve criteria voor het kunnen duiden van een kabinet als parlementair of extraparlamentair, dan wel als zakenkabinet.
 - Een extraparlamentair kabinet zou een minder nauwe band hebben met het parlement (of beter: de parlementaire meerderheid). Waar dat in theorie uit zou kunnen blijken is divers en of het in de praktijk ook steeds zo uitpakt, verschilt per geval.
 - Kenmerkend voor een zakenkabinet is dat de (meeste) bewindspersonen geen politieke ervaring hebben, maar geselecteerd worden op grond van hun deskundigheid en ervaring buiten de politiek. Het is moeilijk te zeggen hoeveel van zulke a-politieke bewindspersonen nodig zijn om te kunnen spreken van een zakenkabinet.