

Mogelijkheden en grenzen van kabinetsreconstructie

J. J. Vis

In democratieën met een parlementair stelsel bestaat de traditie dat een bepaald beleidsgedeelte wordt geïdentificeerd met een bepaalde bewindsman die daarvoor individueel verantwoordelijk is. Als het parlement zijn verantwoording onvoldoende vindt kan hij individueel ten val worden gebracht zonder dat zijn collega's daarvan wezenlijke politieke schade ondervinden. De identificatie heeft plaats in verband met het beleid en bestaat ook als het een minister zonder portefeuille betreft, d.w.z. ook als hij niet belast is met de zorg en de verantwoording voor een ministerieel departement.

De individuele verantwoordelijkheid bestaat zowel in stelsels met minderheidspartijen als in die met meerderheidspartijen. Er is in dit opzicht geen verschil tussen de positie van een lid van het Britse kabinet en die van een lid van het Nederlandse kabinet.

Toch is zowel in het ene als in het andere stelsel de individuele ministerscrisis in de politieke praktijk uitzonderlijk. In Engeland pleegt de premier — die tevens leider is van de parlementaire meerderheidspartij — het zelden of nooit tot een negatief votum tegen een van de ministers te laten komen. De beslissing valt op Downingstreet nr 10 en de minister geeft vervolgens in het parlement alleen maar een toelichting op zijn aftreden. In Engeland wordt de uiterste parlementaire sanctie tegen individuele ministers niet toegepast omdat hij door de machtigste parlementarier (de premier) reeds eerder toegepast kan worden.

Ook in Nederland komt de uiterste parlementaire sanctie tegen de individuele minister niet (meer) voor. Maar de oorzaak daarvan lijkt mij geheel andere: de sanctiemogelijkheid is niet in andere handen overgegaan maar zij is vrijwel geheel verdwenen. In de afgelopen dertig jaar heeft onze volksvertegenwoordiging het zich vrijwel niet kunnen veroorloven om zwakke ministers weg te stemmen. Van de vijftien ministers die sinds de Bevrijding tussentijds het veld ruimden namen er negen ontslag op grond van min of meer particuliere redenen (zoals gezondheidstoestand, benoeming in andere functie). Daarnaast gingen er vijf heen op grond van politiek meningsverschil met de meerderheid van het kabinet. Slechts één minister diende zijn ontslag in na een nederlaag in de kamer maar ook in dit geval kan men niet spreken van

een onmiddellijk en evident wantrouwensvotum want het ging volgens de betrokken bewindsman (minister Schokking van defensie, 1950) om het 'opzeggen van vertrouwen op termijn'.¹

Dat ontslag om gezondheidsredenen soms wel eens wat meer omvat dan alleen maar de gezondheid doet in dit betoog niet ter zake. Het gaat mij om de conclusie dat sinds de Bevrijding er nimmer een kamermeerderheid was die een individuele minister 'wegstemde'.

Van het zojuist genoemde vijftal zijn er twee van wie men kan aannemen dat hun vertrek te maken had met een zwak of onvoldoende beleid (Van Rooy in 1961 en De Block in 1970) en misschien mag men van hen zeggen dat hun vertrek deed denken aan de Britse situatie: in het kabinet viel de beslissing die anders misschien in de kamer was genomen. Hun wijze van vertrek verzwakt mijn stelling dat de sanctiemogelijkheid niet in andere handen is overgegaan.

Toch blijft er veel grond voor de stelling dat de individuele ministerscrises in verband met onvoldoende beleid bij ons eigenlijk niet voorkomen. De stelling wint aan overtuigingskracht als men de situatie van de laatste decennia vergelijkt met die in een verder verleden. In de periode tussen 1888 en 1918 bracht de volksvertegenwoordiging tien ministers ten val terwijl slechts zes ministers hun ontslag indienden in verband met intern meningsverschil. In de eerste jaren na 1918 stemde de tweede kamer nog vijf individuele ministers weg terwijl een even groot aantal wegens intern meningsverschil of zuivere privé-redenen aftraden. Men mag wel aannemen dat de oorzaken van dit verschil liggen in de andere partijpolitieke constellatie, de andere verhouding tussen volksvertegenwoordiging en kabinet en in de geringe mate van

Mr. J. J. Vis (1933) is docent staatsrecht aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Was eerder parlementair redacteur/commentator voor *NRC Handelsblad* waaraan hij nu als politiek medewerker is verbonden. Diverse publikaties op het terrein van binnenlandse politiek, ontwikkeling van politieke partijen en parlementair stelsel.
Adres: 't Wit 6, Eext (Dr.)

coördinatie en integratie van het kabinetsbeleid. Dat de kwaliteit van de bewindslieden toen zoveel minder was lijkt niet erg aannemelijk. Voor 1918, maar ook nog korte tijd daarna, waren de coalities hecht en de tegenstellingen fundamenteel. Een incidentele desertie in de kamer — want om een minister ten val te brengen moeten leden van regeringspartijen meestemmen met de oppositie — bleef inderdaad een incident dat verholpen was zodra de ministeriele vacature was opgevuld. Bovendien was een stem tegen een beleidsonderdeel meestal niet een stem tegen het gehele beleid.

Door de betrekkelijke uitwisselbaarheid van de partners — die na 1918 meer en meer ging optreden — is het beeld veranderd. Pacteren met de oppositie in een incidenteel geval wordt meer en meer gezien als een aanval op de gehele regeringscoalitie en zal vrijwel zeker worden beantwoord met het stellen van de kabinetskwestie. Wie dan nog een individuele minister durft weg te stemmen geeft daarmee het sein tot het hernieuwd uitbreken van de bekende politieke stammenoorlog die via een lange kabinetscrisis (tegenwoordig ook nog voorafgegaan door interimverkiezingen) dikwijls leidt tot een ander kabinet waarin zij die de stammenoorlog ontketenden wel eens zouden kunnen ontbreken. Zodoende is het middel erger dan de kwaal — en het wordt dus niet gebruikt.

Waarom is het zo zeker dat een aanval op een individuele minister uitloopt op een complete kabinetscrisis? Ik houd het er op dat deze escalatie het gevolg is van twee factoren:

(1) de toegenomen coördinatie van het regeringsbeleid. Ook een zwakke minister — en misschien wel: juist een zwakke minister — verzekert zich van de rugdekking van het gehele kabinet voordat hij in de parlementaire leeuwenkuil afdaalt. Anders gezegd: het beleid dat de zwakke minister staat te verdedigen is kabinetsbeleid dat daarom ongevoelig is voor het traditionele — maar in onbruik geraakte — sanctiemiddel.

(2) de politieke positie van de ministers. Parlementaire fracties zijn tegenwoordig bij de gehele kabinetsformatie betrokken (dat hangt samen met de gedetailleerdheid van de verkiezingsprogramma's die meer en meer de vorm aannemen van ontwerp-regeringsprogramma's). Ook de personele bezetting van de diverse posten is een onderwerp waarbij de fracties nauw zijn betrokken. De for-

mateur, maar ook de fractieleiders, hebben bij de personele bezetting nauwelijks een vrije marge. De betrokkenheid van de fracties, die in sommige gevallen nauwlettend worden gadeslagen door partijorganen, leidt er toe dat de mogelijkheid voor een min of meer onafhankelijk oordeel kleiner is geworden. De keuze van een kandidaat, die later als minister zwak blijkt te zijn, komt niet alleen meer voor rekening van de formateur maar ook voor die van de fractie. Ook in de politiek is men niet zo genegen om eigen fouten toe te geven en dus wordt een zwak beleid door de geestverwante fractie langdurig met de mantel der liefde bedekt.

Natuurlijk rijst de vraag waarom het kabinet bereid zou zijn een zwakke minister rugdekking te verlenen. Er zijn twee redenen aan te voeren:

(1) tegenstrijdige belangen in het kabinet. Een zwak beleid van een bepaalde minister kan in het voordeel zijn van een of meer andere ministers (voorbeeld: milieuhygiëne enerzijds tegen economische zaken plus verkeer en waterstaat anderzijds).

(2) het vervangingsprobleem. Ook zwakke bewindslieden kunnen de belichaming zijn van bepaalde stromingen in partij en/of fractie. Ze krijgen daardoor een zekere onaantastbaarheid. Bij een dreigende aanval kan het supportersgedeelte binnen de betrokken partij en/of fractie in beweging komen. Meer dan vroeger zijn politieke partijen pluriform en dat is een eigenschap die zowel bij de kabinetsformatie als bij tussentijdse wisselingen zijn speciale, nogal moeilijk te vervullen eisen stelt. Het vervangingsprobleem kan men beschouwen als een ander aspect van de factor die hierboven onder (2) werd genoemd: de politieke positie van de ministers. Dezelfde oorzaak die maakt dat het parlementaire sanctiemiddel niet meer gebruikt kan worden tegen zwakke ministers leidt er toe dat het kabinet eigenlijk niet aan vervanging durft te beginnen.

De uiterst geringe mogelijkheid om zwakke ministers te vervangen — hetzij via een in het parlement ontketende ministerscrisis, hetzij op initiatief van het kabinet — is ongetwijfeld te beschouwen als een vrij ernstig tekort van het Nederlandse systeem. Dat de bezwaren van dit tekort zich niet al te sterk doen gevoelen is mede het gevolg van de korte levensduur van de kabinetten als geheel. Tegen de tijd dat duidelijk wordt welke ministers eigenlijk niet op hun plaats zijn loopt het hele ka-

binet op zijn laatste benen. Over het algemeen stappen zwakke en sterke ministers reeds binnen gemiddeld twee jaar op (met uitzondering van de bewindslieden van het kabinet De Jong). De sterke keren soms weer terug; de zwakke verdwijnen in vergetelheid.

Men kan moeilijk volhouden dat de ene kwaal gecureerd wordt door de andere (korte gemiddelde levensduur). Als een kabinet langer zit of wil zitten dan een jaar of twee krijgt het te maken met het probleem van tekort schietende ministers — tenzij het kabinet geheel uit krachtpatsters bestaat of zich om allerlei redenen kan veroorloven op bepaalde sectoren een gebrekkig beleid te voeren. Een kabinet dat iets tot stand wil brengen en na twee jaar nog enige politieke levensvatbaarheid vertoont zal dan ook niet om het probleem van de vervanging van zwakke ministers heen kunnen.

Vervanging van bewindslieden die onder de maat blijken te zijn is vooral in in Engeland en in mindere mate in West-Duitsland en Frankrijk geaccepteerde praktijk. Vooral in Engeland wordt de vervanging meestal niet beperkt tot een individuele minister; een 'reshuffling' strekt zich meestal uit tot meerdere posten; sommige ministers nemen ontslag, nieuwe worden benoemd, weer anderen krijgen een ander departement te beheren. Dergelijke hergroeperingen worden vrij dictatoriaal doorgevoerd door de premier wiens positie dan ook wel eens vergeleken wordt met die van een president.²

De Britse premier kan zelfs zonder al te veel pijn en moeite tijdens de rit een omvangrijke departementale herindeling doorvoeren, zoals in 1947 en in 1962 is gebleken. Natuurlijk heeft hij daarbij rekening te houden met politieke overwegingen, zoals de verhoudingen binnen de meerderheidspartij. Maar hij zelf is de parlementaire en politieke leider van die meerderheidspartij en is derhalve in staat om tot op zekere hoogte de verhoudingen naar zijn hand te zetten.³ Interessant is de motivering die met name Finer⁴ noemt voor de tussentijdse vervangingen van ministers: 'It is not possible to operate collective responsibility (of the Cabinet) without a safety valve: individual scapegoat. It is not possible to forecast exactly whether a minister will be fully competent in the specific job to which he has been appointed, yet he is individually responsible for the good administration of his department. There are more departmental

policies of high significance than a Prime Minister and a Cabinet, however well organized, can properly know and control. It becomes unrealistic to impute all responsibility to all of them jointly. The general presumption that there is knowledge has to be maintained, but some relief from its dire effects must be devised. The British economic and social system could not tolerate the overthrow of a Cabinet every time that some individual minister was unsatisfactory to Parliament. For a high degree of stability and continuity of policy is essential to the standard of living and peace of mind of modern populations. Hence, it often happens that individual ministers who have exhibited a weakness, either in Parliament or the Cabinet, are told to resign'.

In het kort: de theorie van de collectieve verantwoordelijkheid heeft zijn grenzen, een volledige kabinetscrisis tengevolge van onvoldoende verantwoording van een individuele minister in het parlement is strijdig met de noodzakelijke eisen van stabiliteit en continuïteit in het beleid. Vandaar dat een tekortschietende minister te horen krijgt dat hij moet aftreden.

Finer voegt er aan toe dat de veiligheidsklep meer en meer gebruikt moet worden: 'for while Governments are usually so well settled in office on the basis of their party majority that they cannot be overthrown as a whole, the efficiency and responsibility of the Government must be dynamically maintained. Thus the inefficient ministers will be made to resign 'for the Good of the Cabinet'. De sterke positie van het Britse kabinet maakt een dynamische handhaving van de kwaliteit noodzakelijk — een dynamische handhaving door het kabinet zelf. Finer volgt kennelijk de onuitgesproken redenering dat in stelsels met een minder sterke positie van het kabinet deze handhaving wel door het parlement zal worden verzorgd — hetgeen, zoals ik hierboven heb duidelijk gemaakt, althans voor het Nederlandse niet het geval is.

Wat in Engeland ongeschreven staatsrecht is komt in geschreven vorm voor in de grondwet van de Duitse Bondsrepubliek. Volgens art. 64 GG worden de ministers door de bondspresident benoemd en ontslagen op voorstel van de bondskanselier. Art. 64 GG hangt direct samen met art. 65 GG: de bondskanselier bepaalt en is verantwoordelijk

voor het algemeen regeringsbeleid. Binnen de grenzen van het algemeen regeringsbeleid leidt iedere minister de zaken van zijn eigen departement, autonoom en voor eigen verantwoordelijkheid. Loewenberg⁵ kan dan ook terecht constateren: 'Die Minister sind nach ihrer Ernennung dem Kanzler auf Gnade oder Ungnade ausgeliefert'. Van het ontslagrecht wordt in Bonn wat minder gebruik gemaakt dan in Londen, maar het recente verleden heeft duidelijk gemaakt dat men toch zeer ver kan gaan met de 'dynamische handhaving van de kwaliteit van het beleid'. Zelfs de bondskanselier kan met ontslag gaan zonder dat het kabinet aan een dergelijke operatie bezwijkt.

Hoewel een vergelijking met de vijfde Franse republiek niet geheel zuiver is vanwege de beperkingen die de vigerende Franse grondwet oplegt aan het parlementaire stelsel zijn er toch ook in het Franse bestel enkele opmerkenswaardige bijzonderheden. Evenals in de Duitse grondwet wordt ook in de Franse gewerkt met een begrip dat veel lijkt op wat men bij ons zou noemen 'algemeen regeringsbeleid'. Volgens art. 21 Constitution 4 oct. 1958 leidt de eerste minister 'l'action du Gouvernement'. Het is ook de minister-president die de overige ministers bij de president voordraagt voor benoeming en ontslag (art. 8). Of afzonderlijke ministers kwalitatief onvoldoende zijn hangt in-tussen wel eens meer af van het oordeel van de president van de republiek dan van dat van de minister-president.⁶

Overziet men de situatie in de grotere buurlanden dan blijkt de mogelijkheid van en de behoefte aan veranderingen in de personele samenstelling van kabinetten (hierna verder te noemen: 'reconstructie') in sterke mate samen te hangen met de feitelijke en/of grondwettelijke positie van de regerings-leider, de relatie tussen kabinet en parlement en de aanwezigheid van een soort doelstelling voor de regerings-leider (algemeen regeringsbeleid) die tevens als norm wordt gehanteerd voor de beoordeling van afzonderlijke ministers door de regerings-leider.

Wat levert nu een toetsing van de Nederlandse situatie aan dit alles op?

Positie regerings-leider en algemeen regeringsbeleid

Naar de letter van de grondwet genomen bestaat

de Nederlandse minister-president niet. Wel wordt hij verschillende malen genoemd in het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers. Hij is voorzitter van de Raad (art. 2), stelt de agenda op (art. 7); regelt de orde der werkzaamheden (art. 7) is voorzitter van de onderraden (art. 13) en van de commissies uit de raad (art. 18,2).

Wat opvalt is dat de minister-president in het geschreven recht alleen voorkomt in het verband van de ministerraad. Dat is begrijpelijk want vooral daar kan hij voldoen aan wat door de commissie-Van Veen is genoemd zijn 'bijzondere verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het algemeen regeringsbeleid'.⁷ Sinds jaar en dag wordt de minister-president in deze coördinerende functie ondersteund door het in 1937 ingestelde ministerie van Algemene Zaken.

Er bestaat geen meningsverschil over de door de jaren heen toegenomen betekenis van de ministerraad.⁸ Maar toenemende interdependentie van beleidsterreinen, de uitbreiding van de overheidstaak, de toename van het aantal ministers, staatssecretarissen en departementen hebben ook geleid tot een steeds grotere behoefte aan leiding, althans zoals Van der Voet het uitdrukt: 'ten minste een zodanige leiding dat bij botsende belangen een beslissing genomen kan worden'.⁹ Maar formeel is de Nederlandse minister-president toch niet meer dan een primus inter pares en daarom is zijn positie in belangrijke mate afhankelijk van de tolerantie van de collega ministers en — zouden deze te zwak zijn — van de kamerfrakties. Daardoor is volgens Van der Voet de coördinerende functie van de minister-president voornamelijk gegroeid in de richting van de bestuurlijke coördinatie (die politiek neutraler ligt) en in ad hoc opkomende kwesties (die niemand wil of die men elkaar niet gunt) terwijl het terrein van de werkelijke politieke beleidscoördinatie nog vrijwel braak ligt. Van Maarseveen drukt dit trefzeker uit met de woorden: 'niet wat er besloten wordt is primair zijn verantwoordelijkheid, wel dat er besloten wordt'.¹⁰ Vooral aan dit laatste moet de commissie-Van Veen hebben gedacht toen zij versterking van het secretariaat van de ministerraad aanbeval zodat het secretariaat metteraad zorg zou kunnen dragen voor de registratie van de beleidsvoornemens op kabinetsniveau en periodieke rapportering aan de ministerraad over de stand van de afwerking.¹¹ Dit

houdt onder meer in dat het beleid van de afzonderlijke departementen, sinds de adviezen van de commissie-Van Veen zijn opgevolgd, getoetst wordt aan het regeringsbeleid c.q. het regeringsprogramma¹² en aangezien het secretariaat van de ministerraad gevoerd wordt door het kabinet van de minister-president ligt het voor de hand dat via deze functie de minister-president enige greep heeft op (de voortgang van) het beleid van zijn collega's. Maar men dient er rekening mee te houden dat het hier alleen kan gaan om datgene waarvan *vast staat* dat het tot het regeringsbeleid behoort; een initierende taak van de minister-president met betrekking tot nieuw beleid of beleidswijzigingen kan men er niet uit afleiden.

Om de redenering te concretiseren: als mocht blijken dat een of meer ministers achterblijven in de realisatie van beleid waartoe reeds eerder — hetzij tijdens de formatie, hetzij later — is besloten dan mag het tot de competentie van de minister-president worden gerekend actief op te treden. Maar aangezien de toetsing van de voortgang wordt verricht door het secretariaat van de ministerraad en het secretariaat ook aan de raad daarover rapporteert kan men niet volhouden dat dezelfde competentie niet ook toe komt aan de raad als geheel.

Mocht de achterstand in de uitvoering van afgesproken beleid zodanig worden dat men moet gaan denken aan vervanging van bepaalde ministers dan kan het initiatief hiertoe evengoed door de minister-president als door de raad als geheel worden genomen.

Voor een trage reactie van individuele ministers inzake nieuw opgekomen kwesties biedt de hierboven gevolgde redenering geen soelaas. Misschien kan men stellen dat dergelijke kwesties, indien van enig belang, toch wel in de ministerraad te komen zodat ze dan na enige tijd behoren tot die onderwerpen waarvan vast staat dat ze tot het regeringsbeleid behoren.

Samenvattend kan worden gesteld dat vervanging van zwakke ministers — hetzij in een afzonderlijk geval, hetzij in meer dan één geval (reconstructie) — op grond van de bestaande competenties en procedures alleen kan worden geïnitieerd door de minister-president dan wel de gehele ministerraad, mits gesproken kan worden van een achterblijven in de realisatie van beleid waartoe door de raad reeds eerder was besloten en waarvan derhalve

vaststaat dat het tot het regeringsbeleid behoort.

De Nederlandse minister-president heeft derhalve heel wat minder macht dan zijn Britse of Duitse collega; men kan bovendien niet zonder meer stellen dat de gehele ministerraad wel een macht heeft die zich laat vergelijken met die van de Britse premier of de Duitse bondskanselier. Eenvoudig gezegd: reconstructie is alleen dan plausibel als eigenlijk iedereen kan waarnemen dat bepaalde ministers achterblijven in het honoreren van gedane beloften.

De commissie-Van Veen voert aan dat de minister-president verantwoordelijk is voor de samenstelling van het kabinet en dat het daarom tot zijn taak behoort 'indien nodig mutaties in de samenstelling van het kabinet te bevorderen'.¹³ Het 'indien nodig' wordt door de commissie niet nader gespecificeerd; de bovenstaande redenering kan worden beschouwd als een uitwerking van dit 'indien nodig'.

Relatie kabinet-parlement

Het zou van een gebrekkig inzicht in de Nederlandse politieke verhoudingen getuigen indien men zou menen dat het hierboven ontwikkelde criterium zonder meer door de regeringsgezinde fracties in het parlement zou worden geaccepteerd. Anders dan in Engeland en Duitsland heeft de Nederlandse minister-president zijn positie niet te danken aan een kiezersvotum maar aan de uitslag van een langdurig onderhandelingsproces tussen de parlementaire fracties. Hij mag dan verantwoordelijk gesteld worden voor de samenstelling van zijn kabinet maar men kan onmogelijk volhouden dat hij en hij alleen het ook heeft samengesteld. Soms heeft hij als formateur een belangrijke rol gespeeld bij de samenstelling, soms kan men ook dat niet van hem zeggen.

Het is bij sommige partijen gewoonte geworden dat reeds voor de kabinetsformatie en voor de verkiezingen politici als kandidaat ministers naar voren worden geschoven. De 'Progressieve Drie' opereerden in 1971 met een 'schaduwkabinet' en in 1972 met een 'deelkabinet'. De samenstelling van deze combinaties had plaats in nauw overleg met de partijorganen. De samenstelling was een compromis tussen de betrokken partijen; ook de aanwijzing van ministerkandidaten van een en dezelfde partij was op zichzelf weer het resultaat van

compromissen. (zo moest bijvoorbeeld de PvdA letten op de wensen van Nieuw Links, de vakbonden, de vrouwen).

Dat sommige leden van het deelkabinet bij de echte formatie niet betrokken waren was alleen maar het gevolg van hun eigen wens. Als de 'tegenpartijen' bij de formatie (in casu KVP en ARP) om terugtrekking van deze kandidaten zouden hebben gevraagd zou voldoen aan deze wens nauwelijks mogelijk zijn geweest, althans als een zeer grote concessie zijn beschouwd. De partijen hadden tijdens de campagne gestaan voor deze kandidaten, de verkiezingsuitslag zou men hebben kunnen aanvoeren als een legitimatie door de kiezers.

Niet voor niets merkte Burger na afloop van de formatie van het kabinet-Den Uyl op dat een formateur 'een grote mate van vrijblijvendheid van personen nodig heeft' en dat men zich in de toekomst niet zo nauw aan een deelkabinet zou moeten binden.¹⁴ Maar ook buiten de sfeer van het deelkabinet is het probleem van 'de mannetjes' niet gering. Sommige kandidaten waren zich danig in de campagne en kunnen juist daarom niet over het hoofd worden gezien — hierbij kan dan vooral gedacht worden aan Gruyters met zijn opmerkingen over handdrukken van confessionelen. Het terzijde stellen van een veelbesproken kandidaat is voor de supportersclub nauwelijks acceptabel. Andere kandidaat-ministers blijven juist in de formatie een sleutelpositie in te nemen — zoals Boersma en De Gaay Fortman, die zich door de inbrekende Burger lieten winnen voor een coalitie met de progressieven.

Kort gezegd: de samenstelling van de ministersploeg is een wezenlijk onderdeel van de kabinetsformatie en staat in geen enkel opzicht neutraal tot het verloop en de afloop van de formatie. Parlementaire fracties zijn daarbij nauw betrokken — hetzij in het positieve, hetzij in het negatieve. De wordingsgeschiedenis van het kabinet (in de personele sector) blijft ook tijdens de rit een factor van belang. Wat er tijdens de formatie op dit gebied gebeurde kan in het vergeetboek raken — maar het komt er direct weer uit, zodra er wordt gedacht over reconstructie in de personele sfeer. Alle factoren die bij de formatie van actueel belang waren worden direct weer actueel indien reconstructie aan de orde zou komen. De regeringsgezinde fracties — maar in sommige vallen tevens

de partijorganen — zullen reconstructie helemaal niet zo plausibel vinden als hierboven werd gesteld. De plausibiliteit van een reconstructie kan hooguit worden aangevoerd om de fracties er toe te krijgen zich niet al te veel te verzetten (men denke in dit verband aan de grote moeite die het heeft gekost om voor de afgetreden staatssecretaris Mommersteeg (KVP) een voor de KVP acceptabele kandidaat te vinden).

De conclusie ligt eigenlijk wel voor de hand: gegeven de positie van de minister-president en gegeven de rol van de parlementaire fracties (en — soms — partijorganen) bij de persoonskeuze tijdens de formatie, is het niet aan te nemen dat reconstructie mogelijk is zonder overleg met de fracties. Het vervangingsprobleem zal zich loodzwaar manifesteren. Men zal van mening zijn dat de voorgestelde reconstructie onvolledig is; sommige fracties zullen aanvoeren dat vervanging van een geestverwante minister alleen aanvaardbaar is als een andere niet-geestverwante minister ook opstapt. Men zal met de uitslag van de Statenverkiezingen in de hand aanvoeren dat het tijd wordt de politieke sleutel te herzien en een of andere 'weefout' te herstellen.

Wie dat allemaal overweegt zal inzien waarom echte reconstructie — dus zonder een tussentijdse kabinetscrisis — in Nederland tot dusver nooit is voorgekomen.¹⁵ Wat de Britse en de Westduitse regeringsleiders dank zij hun kiezersvotum en overheersende parlementaire positie vrijwel geheel zonder parlementaire inmenging kunnen doen is in Nederland nauwelijks te doen.

En toch: als een kabinet na een jaar of twee nog levenskracht vertoont en nog het een en ander tot stand wil brengen zal het niet om de vervanging van zwakke ministers heen kunnen. Het probleem lijkt op dat van de quadratuur van de cirkel — maar helemaal onoplosbaar is het niet.

Het gaat er voornamelijk om dat de vervanging ook en vooral wordt onderschreven door de fractie/partij waartoe de te vervangen bewindsman behoort, dat de betrokken fractie/partij de wenselijkheid en de noodzaak inziet. Beter nog: dat de fractie-partij de vervanging van geestverwante bewindsliden, die onder de maat blijven, voorstelt. Die 'maat' moet dan zijn het voorgenomen beleid zoals aangekondigd in het regeringsprogramma, d.w.z. datgene waarvan vaststaat dat het tot het

regeringsprogramma behoort. Toetsing van gerealiseerd beleid aan deze maat kan tot het inzicht leiden dat er tekortkomingen zijn en waar deze liggen.

Uiteraard vergt dat een systematische observatie, te vergelijken met die welke door het secretariaat van de ministerraad wordt verricht — waarschijnlijk wel wat systematischer dan de fracties tot dusver verrichten.

Men mag aannemen dat een hieruit voortkomende conclusie inzake vervanging van een of meer geestverwante bewindslieden bij de overige coalitiepartners weinig of geen bezwaar zal ontmoeten en misschien zelfs waardering. Of daarbij direct een nieuwe kandidaat wordt gesuggereerd zal er weinig toe doen.

Als de gevoelige materie aldus wordt aangepakt kan van een prestige-nederlaag — altijd een gevaarlijke bedreiging van de cohesie van de coalitie — moeilijk sprake zijn. De vervanging geschiedt immers omdat beleid waarover men het reeds eens was niet of te traag wordt gerealiseerd. De vervanging geschiedt 'voor the Good of the Cabinet'.

In Engeland heeft een afgetreden minister het recht om zijn ontslag in het parlement toe te lichten. Desgewenst zou men bij ons een aftredende minister de gelegenheid kunnen bieden om in het parlement een verklaring af te leggen vóór zijn ontslag — nà het ontslag is bij ons staatsrechtelijk onmogelijk. Een minister die niet tegen zijn taak is opgewassen hoeft niet als een dief in de nacht te vertrekken — zijn falen heeft ook te maken met een onjuist taxatie van zijn capaciteiten door hen die hem indertijd naar voren schoven.

verdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen), Den Haag 1971, blz. 29.

⁸ H. Th. J. F. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad*, Den Haag 1969, blz. 49/50.

⁹ M. J. D. van der Voet, Enige beschouwingen over de geschiedenis en taak van het Ministerie van Algemene Zaken, *Bestuurswetenschappen* 28, 3, blz. 160.

¹⁰ Van Maarseveen, a.w., blz. 38.

¹¹ Commissie-Van Veen, a.w., blz. 47.

¹² Van der Voet, a.w., blz. 162.

¹³ Commissie-Van Veen, a.w., blz. 29-30.

¹⁴ *NRC Handelsblad* 12 mei 1973.

¹⁵ De term 'reconstructie' wordt in het Nederlandse parlementaire spraakgebruik vrijwel alleen gebruikt voor datgene wat in feite niets meer is dan een restauratie of ongewijzigde terugkeer van een kabinet; vgl. 'de restauratie' van het kabinet-De Quay, dec. 1960/jan. 1961. Een nauwkeuriger taalgebruik verdient aanbeveling.

Noten

¹ Bron: *Parlement en Kiezer 1973-1974*.

² J. D. B. Mitchell, *Constitutional Law*, Edinburgh 1968, blz. 195.

³ Voor nader geïnteresseerden zij verwezen naar de autobiografie van George Brown, *My Way*, Penguin Books.

⁴ H. Finer, *The Major Governments of Europe*, New York 1962, blz. 144.

⁵ G. Loewenberg, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1969, blz. 280.

⁶ A. Hauriou, *Droit Constitutionnel*, Parijs 1972, blz. 846.

⁷ Rapport van de Commissie Interdependentale Taak-