

De conventie van 1966: rechtsplicht of politieke keuze?

N. QOUBBANE*

Nederlandse kabinetten zijn de laatste jaren weinig stabiel. Sedert 2002 boden de kabinetten Balkenende-I, -II en -IV vroegtijdig hun ontslag aan. En nu sneuvelde ook het kabinet-Rutte over een tussentijdse crisis. Het trad aan op 10 oktober 2010 en diende op 23 april 2012 zijn ontslag in. Aanleiding was het mislukken van het Catshuisberaad over het terugdringen van het begrotingstekort, wat uiteindelijk leidde tot intrekking van de PVV-gedoogsteun aan het kabinet-Rutte. Vanwege de bijzondere samenstelling drong reeds bij aantreden van dit kabinet de vraag op wat er zou (moeten) gebeuren als de gedoogconstructie te broos zou blijken en het kabinet de parlementaire rit niet uit zou zitten. Zou bij een tussentijdse kabinetscrisis de regering verplicht zijn tot Kamerontbinding en daarmee tot het houden van verkiezingen? Ik verdedig hier de stelling dat het kabinet-Rutte rechtens niet verplicht was om de kiezer te raadplegen.

1. De conventie van 1966 en het (on)geschreven staatsrecht

De grondwettelijke grondslag voor het ontbindingsrecht ligt onder andere in artikel 64. De ontbindingsbevoegdheid, zoals deze in de Grondwet van 1848 was opgenomen, was bedoeld als een ongeclausuleerde competentie van de regering om elk van de Kamers te ontbinden.¹ Als een onoplosbaar conflict tussen Kamer en kabinet zich voordeed, ontbond de regering de Kamer en trad pas af als na de verkiezingen bleek dat het kabinet geen meerderheid in de Kamer had. Maar deze gang van zaken en daarmee de oorspronkelijke functie van het ontbindingsrecht ging verloren met de invoering van het kiesstelsel van de evenredige vertegenwoordiging. Dit kiesstelsel en een relatief lage kiesdrempel zorgen ervoor dat de verkiezingsuitslag veelal niet duidelijk maakt welke coalitie de voorkeur van de meerderheid van de kiezers heeft, met als gevolg dat de verkiezingsuitslag

de
stelling

* Mr. N. Qoubbane is promovenda bij de vaksectie staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

¹ Bovend'Eert e.a. 2010, artikel 64 (commentaar P.P.T. Bovend'Eert).

geen uitsluitel meer geeft over het aanblijven of aftreden van een kabinet. Sindsdien geldt de gewoonte, ook wel de 'conventie van 1922' genoemd, dat een kabinet de uitslag van verkiezingen niet meer afwacht, maar steeds aan de vooravond van de verkiezingen zijn ontslag aanbiedt. Min of meer het spiegelbeeld van de conventie van 1922 vormt de door sommige juristen verdedigde 'conventie van 1966', die inhoudt dat een nieuw gekozen Kamer slechts één kabinet voortbrengt. Nadat in de jaren zestig van de vorige eeuw meerdere kabinetten aantraden op basis van een en dezelfde verkiezingsuitslag, is het niet meer voorgekomen dat een kabinet van grondslag veranderde zonder dat daar verkiezingen aan voorafgingen. Met een beroep op het gewoonterecht werd de conventie destijds bij het staatsrecht ingelijfd. Nadien hebben velen zich het hoofd gebroken over de vraag of deze conventie wel of geen gewoonterechtelijke basis heeft. De stelling van Van den Braak, dat de conventie van 1966 een 'gewoonteregel' is, is op zichzelf nog weinigzeggend. Om dat te kunnen stellen moet men eerst het begrip gewoonterecht of ongeschreven staatsrecht nader definiëren.

In de doctrine wordt de geldingskracht van het gewoonterecht gezocht in de combinatie van twee constitutieve elementen: een gewoonte (feitelijk element) die berust op een algemene rechtsovertuiging (intellectueel element).² Algemeen wordt aangenomen dat een gewoonte slechts gevestigd kan worden door die personen of organen, op wie de latere norm van toepassing zal zijn. Ten aanzien van de conventie van 1966 zijn de regering en het parlement de aangewezen ambten. Reden hiervoor is de gehanteerde praktijk dat een kabinet bij een onoplosbaar conflict eerst ontslag aanbiedt, waarna de Koning advies vraagt aan de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer omtrent de wenselijkheid van Kamerontbinding. Hoewel politiek onwaarschijnlijk, staat het de regering, ook in demissionaire status, rechtens vrij om het ontbindingsbesluit niet afhankelijk te stellen van het oordeel van (de meerderheid) de Kamer. Gesteld nu dat ontbinding in geval van een kabinetscrisis gewoonterecht zou zijn, dan zou voor regering en parlement volstrekt duidelijk moeten zijn dat na iedere crisis ontbinding moet volgen. Het feitelijke element (de gewoonte) is na veertig jaar ongetwijfeld aanwezig. Blijft nog de vraag of ook het intellectuele element aanwezig is. Over de (toen nog hypothetische) vraag of verkiezingen moesten volgen indien de VVD en de CDA de PVV voor een andere gedoogder of een andere coalitiepartner zouden inruilen, was het antwoord van de verschillende fractievoorzitters niet gelijklopend. Pechtold (D66) en Slob (ChristenUnie) sloten een gedoogrol niet uit, terwijl Cohen (PvdA) en Sap (GroenLinks) stelden dat de gang naar de stembus de enige valabele oplossing was.³ Premier Rutte stelde dat een kabinetwisseling zonder voorafgaande verkiezingen mogelijk was, maar dat dit sinds het

² Dölle 1988, p. 175 e.v.; Broeksteeg en Qoubbane 2012, p. 299 e.v.

³ 'Extra bezuinigen, met wie?', zie de uitzending van 20 december 2011 (www.nieuwsuur.nl)

kabinet-Van Agt niet meer is voorgekomen en dat het aldus niet voor de hand zou liggen om af te wijken van de praktijk van de afgelopen veertig jaar.

Van den Braak onderbouwt zijn stelling dat sprake is van een staatsrechtelijke conventie met een verwijzing naar het standpunt van Den Uyl dat het om 'gewoonterecht' ging. Ik betwijfel of de opvatting van Den Uyl afdoende is om een algemene rechtsovertuiging inzake de conventie van 1966 te kunnen vaststellen. Ik meen dat ter zake niet slechts een (eensluidende) opvatting van de regering relevant is, maar ook die van het parlement. Bij de grondwetsherziening van 1983 schreef het kabinet-Den Uyl in de memorie van toelichting dat een tussentijdse kabinetswisseling zonder het uitschrijven van verkiezingen 'naar de huidige opvattingen niet of nauwelijks aanvaardbaar wordt geacht'.⁴ In de memorie van antwoord zwakte het kabinet⁵ de eerder geponeerde stelling af: 'Wij erkennen dat het hier niet gaat om een in ons staatsrecht neergelegde regel en dat de opvattingen zich nader kunnen ontwikkelen.'⁶ De PvdA-fractie meende uit de 'de wijd verspreide weerzin die de staatkundige praktijk in de zestiger jaren had opgeroepen' te kunnen afleiden dat de door haar geformuleerde regel gemeengoed was geworden.⁷ Van Thijn (PvdA) rechtvaardigde deze rechtsregel met een beroep op het belang van het raadplegen van de kiezer bij de wijziging van de samenstelling van een kabinet. Daarmee zouden de manoeuvreermogelijkheden van de politici beperkt worden om, aldus Van Thijn, af en toe, als het in hun kraam te pas komt, van partner te wisselen.⁸ Volgens De Kwaadsteniet (CDA) diende het al dan niet houden van verkiezingen van geval tot geval te worden beoordeeld aan de hand van een aantal factoren: redenen van de kabinetscrisis, de totstandkoming van het kabinet, de omvang van de reeds verstreken zittingsperiode, de politieke verhoudingen, de vermoedelijke uitslag van de verkiezingen, de financieel-economische verhoudingen, de kansen voor de nieuwe formatie, en de politieke wil van de verschillende partijen.⁹ Hij achtte het bezwaarlijk dat de dogmatische opstelling van de PvdA op dit punt geen rekening hield met overwegingen die voor politici van groot belang zijn voor hun standpuntbepaling. Bij monde van Kappeyne van de Coppello stelde de VVD-fractie zich op het standpunt dat de conventie van 1966 reeds geruime tijd bestond en dat er geen noodzaak was om daarvan af te wijken.¹⁰ Politieke conflicten binnen een kabinet of tussen kabinet en Kamer, die in 1966, 1972 en 1977 wel tot Kamerontbinding en tot verkiezingen leidden, bevestigden volgens de VVD-fractie dat zich een ongeschreven regel van parlementair gewoonterecht aan het vormen was.¹¹ In reactie op de inbreng van de Tweede Kamerfracties, stelde minister Wiegel dat het hem onaannemelijk leek dat de situatie van 1965 zich zou herhalen, maar 'de vraag of zich een keer een andere

4 *Kamerstukken II* 1976/77, 14 222, nr. 3, p. 6-7.

5 Het kabinet-Den Uyl was intussen opgevolgd door het kabinet-Van Agt.

6 *Kamerstukken II* 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 4-5.

7 *Kamerstukken II* 1979/80, 14 222, nr. 11, p. 3-4.

8 *Handelingen II* 1979/80, p. 1923.

9 *Handelingen II* 1979/80, p. 1935.

10 *Handelingen II* 1979/80, p. 1957.

11 *Handelingen II* 1979/80, p. 1957.

situatie zal voordoen, is ter beoordeling van de politieke partijen, die in de alsdan gegeven situaties bepaalde posities zullen kiezen. Zoiets is niet in harde staatsrechtelijke regels te vangen. Het is een zaak van ongeschreven staatsrecht, op zijn best.¹² Tijdens de discussies in de Eerste Kamer bleef het kabinet-Van Agt vasthouden aan zijn opvatting, die in het parlement naderhand ook niet meer werd bestreden: ‘Van onze kant wordt niet als regel van ongeschreven staatsrecht beschouwd dat in geen enkele situatie kabinetswisseling zonder verkiezingen tot stand kan komen. Wel is erkend dat de opvatting zich heeft ontwikkeld dat een wisseling in politieke samenstelling van een kabinet zonder dat de kiezers hebben gesproken duidelijke bezwaren heeft. Het oordeel over die bezwaren is een politiek oordeel, dat ook van geval tot geval door de verschillende politici zal moeten worden gegeven. Het gaat mij te ver te zeggen dat het al ongeschreven staatsrecht is dat zonder verkiezingen geen tussentijdse kabinetswisselingen mogen plaatsvinden.’¹³ Vorenstaande opvattingen van de verschillende woordvoerders overziend, ligt de conclusie voor de hand dat noch kabinet noch regering zich op dwingende wijze wil committeren aan de conventie van 1966 als rechtsregel. Daarmee ontvalt de gewoonterechtelijke basis aan de conventie. Dat leidt tot de conclusie dat het (on)geschreven recht de regering niet verplicht tot Kamerontbinding indien een kabinet van samenstelling of grondslag wisselt.

2. Onbevredigende twist over het veronderstelde gewoonterecht

De politieke debatten over de conventie van 1966 kennen een parallelle discussie in de doctrine, die veelal de vorm van een twist aanneemt. Aan de ene kant wordt, zo ook door Van den Braak, gesteld dat de conventie van 1966 een gewoonterechtelijke basis heeft en dat bij een tussentijdse kabinetscrisis teruggang naar de kiezer geboden is,¹⁴ terwijl aan de andere kant eveneens naar het recht wordt verwezen, of meer specifiek naar het ontbreken van een rechtsnorm die zich verzet tegen de hervorming van de grondslag van een kabinet zonder voorafgaande verkiezingen.¹⁵ Beide kampen onderbouwen hun standpunt met argumenten die uitdrukking geven aan twee beginselen, het (directe) democratie- en het continuïteitsbeginsel, die met elkaar concurreren over de vraag of een tussentijdse kabinetswisseling door verkiezingen moet worden voorafgegaan. De ‘directe democratiepredikers’ menen dat een tussentijdse kabinetswisseling zonder voorafgaande verkiezingen ‘iets te veel bij een regentenrepubliek past’ en dat zoiets tegenwoordig ‘*not done*’ is. Zij stellen dat Kamerontbinding geboden is ‘zoals dat hoort in ons democratisch

12 *Handelingen II* 1979/80, p. 2072-2073.

13 *Handelingen I* 1980/81, p. 200-201.

14 Van den Braak 2011; Bovens 2011, p. 69; Jurgens 2012; Boogaard 2012, p. 41-43.

15 Kortmann 2008, p. 310 e.v.; Hoekstra 2012; Sillen 2012, p. 44-45.

bestel'. Het is een kwestie van 'zindelijkheid', van 'democratisch fatsoen' en 'het vergroot het vertrouwen in de politiek'. De predikers van het continuïteitsbeginsel daarentegen menen dat een kabinetwisseling zonder voorafgaande kiezersraadpleging geoorloofd is omdat 'het landsbelang en nood der tijden' dit rechtvaardigen. Aangevoerd wordt dat 'de financiële crisis nu even geen maandenlange onzekerheid van verkiezingscampagnes en een daarop volgende ellenlange formatie' verdraagt, dat zoiets 'economische onzekerheid [zou] kunnen scheppen', dat 'bijzondere tijden bijzondere maatregelen vereisten' en dat dit 'geen tijd [is] voor dogmatische opvattingen over wat wel of niet hoort'. Weer anderen wijzen op de grondwettelijke bepaling inzake de zittingsduur van beide Kamers of gebruiken argumenten die beide beginselen dienen.¹⁶ Op de vraag welke van de twee beginselen in dit concrete geval moet prevaleren, biedt onze (open) constitutie geen antwoord. Daarmee verwordt de stelling tot een politieke vraag die men verschillend kan beantwoorden naargelang zijn politieke smaak. Dat het democratiebeginsel steeds prevaleerde is niet het resultaat van een principiële afweging tussen ontbinding of continuïteit van het parlementaire bedrijf, maar eerder van de praktische onmogelijkheid om een parlementaire meerderheid te vinden. Toch wordt dit bewijs van politieke onmacht door Van den Braak verheven tot een feit van hogere democratische orde. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd meerdere malen naar voren gebracht dat de beslissing om het parlement te ontbinden van geval tot geval moet worden beoordeeld aan de hand van factoren die tijdgebonden zijn en geen principieel staatsrechtelijke betekenis hebben. Des te dringender acht ik de vraag of gewoonterecht wel een oplossing kan bieden in dit soort discussies. Als jurist vind ik het onbevredigend dat uit de dynamische parlementaire praktijk allerlei politieke elementen worden gedistilleerd die vervolgens als objectief staatsrecht worden gepresenteerd.¹⁷ Juist omwille van een toename van het vertrouwen in de politiek zou het goed zijn om voorzichtig te zijn met het verheffen van allerlei gewoontes tot gewoonterecht. De teloorgang van het oorspronkelijke karakter van het ontbindingsrecht zou kunnen verklaren waarom de voorstanders met de bewering komen dat de regering bij een kabinetwisseling verplicht is de Kamer te ontbinden. Door de conventie van 1966 onder het (sacrale) beslag van het (gewoonte)recht te leggen wordt getracht kiezersraadpleging te garanderen. Ik kan mij voorstellen dat het aantrekkelijk kan zijn om machtspolitieke worstelingen voor te stellen als door het recht beheerst. Maar die aantrekkelijkheid mag niet verhullen dat de aanvaarding van de conventie van 1966 tot gevolg kan hebben dat het recht van Kamerontbinding als autonoom regeringsrecht zijn ongeclausuleerde karakter zal verliezen. Daarnaast kan het tot gevolg hebben dat de Kamer wordt beperkt in haar bewegingsvrijheid ten opzichte van het kabinet.¹⁸

¹⁶ Van den Berg 2012; zie ook Van den Berg 2004.

¹⁷ Dölle hierover: 'Het is op dit schemerachtige terrein waar de wens (dat een bepaalde regel rechtsnorm is) spoedig vader wordt van de gedachte (dat deze rechtsnorm objectief bestaat)'. Dölle 1979, p. 309.

Het uiteenvallen van een kabinet als gevolg van interne strubbelingen zou altijd tot het 'doodvonnis' van de Kamer leiden, ook als een Kamermeerderheid bereid zou zijn een andere coalitie te steunen. Wil men, deze bezwaren overziend, de volstreekte zekerheid hebben dat de Tweede Kamer wordt ontbonden in geval van een tussentijdse kabinetswisseling, dan is het niet aan de wetenschap maar aan de grondwetgever om die zekerheid te creëren door middel van een grondwettelijk voorschrift. De kiezers weten dan weliswaar nog steeds niet in welk coalitieverband hun stem tot uitdrukking zal komen, maar kunnen er in elk geval van op aan dat hun stem slechts in één coalitieverband wordt verwerkt. Zolang de (grond)wetgever verzuimt een keuze te maken, blijven we vrolijk verwijzen naar het levende en glibberige (ongeschreven) staatsrecht.

3. Conclusie

Hiervoor hebben we gezien dat het geschreven of ongeschreven recht zich niet verzet tegen een kabinetswisseling zonder voorafgaande verkiezingen. De stelling dat de conventie van 1966 een gewoonterechtelijke regel is, snijdt geen hout. Hoewel een gebruik van veertig jaar de aanwezigheid van het feitelijke element bevestigt, toont de analyse van de verschillende opvattingen van de betrokken ambten echter het ontbreken van een algemene rechtsovertuiging bij die organen. Algemeen wordt aangenomen dat een gewoonte nog geen gewoonterecht schept, en daarin ligt ook het principiële verschil tussen de vertrouwensregel en de conventie van 1966. Dat het niet wenselijk is om meerdere kabinetten van verschillende politieke kleur op basis van één en dezelfde verkiezingsuitslag te formeren is een gevoel dat gedeeld wordt door regering en parlement. Echter, de mogelijkheid dat het in de toekomst, onder allerlei feitelijke en politieke omstandigheden toch weer zou kunnen gebeuren, wensten beide, in de jaren zeventig van de vorige eeuw en in recente tijd, niet uit te sluiten. Alleen al daarom is de bewering dat zich inmiddels een regel van gewoonterecht heeft ontwikkeld, een loze bewering. Het kabinet-Rutte was rechtens niet verplicht om de Kamer te ontbinden en verkiezingen uit te schrijven.

Literatuur

Van den Berg 2004

J.Th.J. van den Berg, *'De aanspraak der Natie', Het koninklijk recht van kamerontbinding en de rol van de kiezer* (oratie UM), Maastricht 2004

Van den Berg 2012

J.Th.J. van den Berg, 'Eerst nieuw kabinet, daarna verkiezingen', *de Volkskrant* 30 maart 2012

Boogaard 2012

G. Boogaard, 'Nu verkiezingen. Zoals dat hoor in ons democratisch bestel! Over de Conventie van 1966', *Actioma*, juni 2012, p. 41-43

Bovend'Eert e.a. 2010

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Kluwer 2010

Bovens 2011

M. Bovens, 'De ongeschreven regels van het politieke spel', in: J.H. Reestman e.a., *De regels en het spel : opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2011

Van den Braak 2011

B. van den Braak, 'Wisselende spelregels', 9 december 2011 (www.parlement.com)

Broeksteeg en Qoubbane 2012

J.L.W. Broeksteeg en N. Qoubbane, 'Ongeschreven staatsrecht en kabinetsformatie', in: R.J.N. Schlössels e.a., *In de regel. Over kenmerken, structuur en samenhang van geschreven en ongeschreven regels in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2012

Dölle 1979

A.H.M. Dölle, 'Het ongeschreven staatsrecht in de Nederlandse literatuur', *Bestuurswetenschappen* 1979, p. 309 e.v.

Dölle 1988

A.H.M. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1988

Hoekstra 2012

R.J. Hoekstra, 'Dienen nieuwe verkiezingen plaats te vinden na een kabinetscrisis?', januari 2012 (www.parlement.com)

Jurgens 2012

E.C.M. Jurgens, 'Tussentijdse kabinetswisseling is staatsrechtelijk mogelijk en op dit moment politiek gewenst', *Nieuwsbrief De Hofvijver*, februari 2012

Kortmann 2008

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008

Sillen 2012

J.J.J. Sillen, 'De Conventie van 1966 of: de functie van gewoonterecht', *Actioma*, juni 2012, p. 44-45