

Toespraak bij de presentatie van

J.Th.J. van den Berg, 'Geduldig papier. Formeren in stad en land', Amsterdam: Prometheus 2026, Amsterdam, 9 juni 2026.

Formeren is het maken van een meerderheid die er niet is. Dat geldt zowel voor bestuurscolleges in de gemeente als voor kabinetten. Ooit zei Jaap Burger, jarenlang fractieleider van de PvdA in de Tweede Kamer, het al: in Nederland lijden verkiezingen onder 'structurele uitslagloosheid'. Een meerderheid zal dus na verkiezingen alsnog door het parlement en de gemeenteraad moeten worden geconstrueerd. Het boetsen aan de meerderheid is tegelijk een spel om de macht en dat maakt kabinetsformatie en collegevorming zo spannend, eigenlijk nog spannender dan de verkiezingen zelf. Het is dus geen wonder, dat politicologen (en politieke journalisten) juist in dat spel om de macht bij uitstek zijn geïnteresseerd.

Van de politicologie weten we, dat in de meeste landen de voorkeur van kiezer en gekozene uitgaat naar een meerderheid voor één partij. Als die er niet is en die is er meestal niet, gaat de voorkeur van gekozenen maar ook van kiezers uit naar een minderheidskabinet van één partij. Zo regeerde Labour in de jaren zeventig een aantal jaren stabiel als minderheid. In de Scandinavische staten gold hetzelfde nog veel sterker, al vanaf de jaren dertig van de twintigste eeuw. Eerst als ook dat niet lukt, is er internationaal vergeleken een zekere voorkeur voor de constructie van een coalitie met parlementaire meerderheid. Als er helemaal niks beters over blijft, wordt een minderheidscoalitie eventueel aanvaardbaar geacht. Maar, zoals de Italiaanse politicoloog Giovanni Sartori zei: alleen in noodsituaties. Hij wist als kenner van de Italiaanse politiek waarover hij sprak.

In het boek *Geduldig papier*, dat ik vandaag aan U mag voorstellen, spreek ik niet heel lang – eigenlijk alleen in het slothoofdstuk - over het minderheidskabinet. Toen ik aan het boek schreef, moest het in Nederland nog geboren worden. De wijze waarop het werd gevormd was bovendien zo chaotisch dat het weinig houvast bood voor snelle analyse. Juist die chaotische minderheidscoalitie van dit moment laat zien wat in Nederland de traditionele voorkeursformule is: de meerderheidscoalitie. Dat geldt voor het land en voor de gemeente en dus heb ik mij daarop geconcentreerd. Met andere woorden, voorlopig beschouw ik het minderheidskabinet-Jetten als een bedrijfsongeval.

Traditioneel omvat het proces van formeren vier fasen: de keuze van partijen voor een coalitie; de onderhandelingen over een overeen te komen programma; de toewijzing van portefeuilles of bestuurstaken; ten slotte de keuze van de personen die het samen moeten gaan doen. In de wandeling: de vier 'P's'. Die fasen kan je analytisch van elkaar onderscheiden en misschien is het ook wel zo netjes dat in de praktijk te doen. Maar, vaststaat, dat al die fases in de praktijk volledig door elkaar heen lopen. In 2021 werd bepaald niet voor het eerst al door de verkenner gesproken over 'positie Omtzigt; functie elders'. Al in 1946 begon het gesprek van Drees en Beel samen in de auto op weg naar paleis Het Loo over 'positie Schermerhorn; functie elders'. Schermerhorn was de zittende premier. Toen moest koningin Wilhelmina nog met haar raadplegingen beginnen.

Deze vier fasen bespreek ik achtereenvolgens, nadat we eerst een duik in de geschiedenis hebben genomen en stil hebben gestaan bij verschijnselen als de intussen verdwenen rol van de Koning, 'brede basiskabinetten', 'afspiegelingscolleges', verkenner, informateurs en formateurs. Waar vooral uit blijkt, hoe jong de meeste van deze verschijnselen nog zijn.

In de nationale politiek hebben wij het tot 1951 meer dan honderd jaar zonder informateurs, laat staan verkenner gekund. In de lokale politiek was de eerste informateur die van de collegevorming in Rotterdam in 2002. Weliswaar een imitatie van nationale methoden, maar wel een noodzakelijke imitatie na de monsterzege van Pim Fortuyn en de zware nederlaag van de Partij van de Arbeid, die decennialang een hegemoniale macht in de stad had uitgeoefend.

Alleen de formateur is al heel oud en onderdeel van de vestiging van het parlementaire stelsel in 1848. Juist dezer dagen is bij Prometheus een boeiende biografie verschenen van de eerste kabinetsformateur – tegelijk ook de eerste minister-president – Gerrit Schimmelpenninck. De formateur werd traditie; de premier bestond na twee maanden al niet meer. Pas in de twintigste eeuw werd het vaste voorzitterschap van de ministerraad een normaal verschijnsel.

In het boek bespreek ik behalve historische feiten en ontwikkelingen ook bijna klassiek geworden misverstanden, zowel in gemeenten als in het land: de misvatting bij voorbeeld dat de partij die de verkiezingen heeft gewonnen of de grootste is geworden deelname aan regering of stadsbestuur kan claimen, daar als het ware ‘recht’ op heeft. Zelfs zou zij het leiderschap ervan kunnen opeisen. Allemaal onjuist: zoals de politieke meerderheid niet bestaat totdat die in de formatie is *gemaakt*; zo is de premier pas premier als de onderhandelingen hem premier hebben *gemaakt*. Geen partij heeft ergens recht op; wel kunnen partijen onmisbaar zijn voor een plek in het kabinet, of zoals de Vlamingen dat in goed Nederlands noemen, *incontournable*.

Mijn belangrijkste pleidooi luidt: partijen moeten zowel bij formatie als bij collegevorming veel minder dan nu vastleggen in schriftelijke akkoorden. Nee, ook niet in ‘hoofdpijnen’, want dat worden meestal vaagheden. Een regeer- of bestuursakkoord zou het uitsluitend moeten hebben over die zaken waarvan vaststaat dat er een gevaarlijk conflict over zal ontstaan, tenzij je het vooraf met elkaar oplost. Dat alles, zo concreet en gedetailleerd mogelijk. Veel meer aandacht verdient het verdelen van portefeuilles en bestuurstaken en de keuze van personen en hun geschiktheid voor juist dit ministerschap of juist deze wethoudersfunctie. Nieuw zou dat niet zijn; in de jaren vijftig van de vorige eeuw was dat ook bij ons gebruikelijk. In gemeenten gebeurt het eigenlijk nog steeds; daar is het vertrouwen in elkaar als persoon een veel belangrijker criterium dan het ‘geduldige papier’ van het bestuursakkoord. Oud-premier Lubbers sprak niet toevallig over regeerakkoorden als over ‘gestold wantrouwen’.

* * *

Geduldig papier is in hoge mate product van zelfplagiaat. Wat de kabinetsformaties betreft, vormen artikelen die ik leverde aan het blad ‘Socialisme en Democratie’ over vrijwel elke formatie vanaf 1994 de belangrijkste bron. Over collegevorming heb ik samen met andere auteurs, van wie ik Joan Smithuis noem als de belangrijkste, twee boeken geleverd in 2019 en 2022. Daarnaast waren natuurlijk de publicaties van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen een belangrijke bron, met Carla van Baalen en Alexander van Kessel als belangrijkste auteurs. In het boek bevindt zich achterin een overzicht van al dit werk, van anderen en van mijzelf. Bij het werk aan het boek heb ik essentiële steun en stimulans ondervonden van Mai Spijkers, naast de begeleiding en bemoediging (die soms wel nodig waren) van Marieke van Oostrom. In de productiefase heb ik de uitstekende hulptroepen van Prometheus weer leren waarderen, zoals Maartje Latten en Thomas Coenraedts. Heel veel dank allemaal.

Zoals in de uitnodiging voor deze bijeenkomst aangekondigd, zou ik nu een 'eerste exemplaar' aanbieden aan Minister van Staat, Herman Tjeenk Willink en oud-wethouder en lokaal informateur Hélène Oppatja. De laatste kan er vanmiddag helaas, helaas, niet bij zijn. Zij moet zichzelf juist op dit moment samen met een aantal collegae presenteren als kandidaat-wethouder in het nieuwe college van Delft. Met dat nieuwe wethouderschap na een eerdere periode in Alphen aan den Rijn, is zij dolblij en ik kan mij dat maar al te goed voorstellen. Maar ja, ik had haar liever hier gezien, ook omdat ik weet dat zij het met sommige van mijn stellingen in *Geduldig papier* niet erg eens is. Zo ziet zij meer in het coalitie-oppositiemodel in het gemeentebestuur dan ik en heeft zij minder bezwaar tegen wethouders van buiten de eigen gemeente dan ik. Het was aardig geweest iets van die tegenstellingen hier aan de orde te stellen.

Maar, de vreugde blijft over de komst van Herman Tjeenk Willink. Om een paar redenen. Hij is om te beginnen Nederlands meest ervaren informateur, die al in 1994 als zodanig optrad en sedertdien vele malen tot en met 2021. In een artikel in S&D uit 2024 nam ik met enige verbazing waar dat juist kabinetten met nieuwe partijen en 'nieuwe politiek' moesten worden voorbereid door vreedstichtend werk van informateurs uit de oude volkspartijen, zoals CDA, VVD en vooral PvdA.

Die observatie sloot ik als volgt af: 'Natuurlijk is er de pacificator bij uitstek, Herman Tjeenk Willink, weliswaar ook sociaaldemocraat maar voornamelijk van iedereen, bijna zoals de koning, die sinds 2012 niet meer mee mag doen'. Alleen al daarom beschouw ik het als een bijzondere eer dat hij vandaag een exemplaar van het boek in ontvangst wil nemen.

Er is, om eerlijk te zijn, nog een andere reden. Wij kennen elkaar al sinds onheuglijke tijden, sinds wij beiden in 1971 begonnen als wetenschappelijk medewerkers in de staf van politieke wetenschap aan de Leidse universiteit, allebei leerlingen van Nederlands belangrijkste politicoloog, Hans Daalder. Sinds zijn eerste informatiewerk in 1994 hebben Herman en ik zo ongeveer alle aspecten van de regeringsvorming met elkaar besproken, inclusief details die wij tot de dood ons scheidt voor ons zullen houden. U begrijpt, ik heb daar heel veel van geleerd. *Geduldig papier* heb ik dan ook aan hem opgedragen.

Geen mooier moment dus dan mijn geduldig volgeschreven papier vandaag aan jou aan te bieden, Herman. Uit waardering, uit vriendschap en uit dankbaarheid voor al onze conversaties over de vorming van weer een nieuw kabinet! Dank je wel!

Joop van den Berg