



FORUM

WAT NIET IN DE GRONDWET STAAT: DE VERTROUWENSREGEL ERNST HIRSCH BALLIN - 25.11.2018

Dat niet alles wat constitutioneel van belang is, in de Grondwet staat, geldt ook voor de ‘vertrouwensregel’: kabinet en individuele ministers en staatssecretarissen behoeven het vertrouwen van beide Kamers der Staten-Generaal. Na 1815 gaf aanvankelijk de doorslag of de ministers het vertrouwen van de Koning genoten. De Grondwet verwoordde dit aldus dat de Koning ministers ‘naar welgevallen’ benoemt en ontslaat. Deze tekst bleef tot 1983 vrijwel ongewijzigd, maar sinds 1867 ging het allengs meer om parlementair vertrouwen. De aanneming van de motie-Deckers in 1939 vormde het definitieve omslagpunt: het vijfde kabinet-Colijn werd bij zijn aantreden heengezonden, omdat Koningin Wilhelmina de formatie ervan feitelijk buiten de Kamermeerderheid om had doen plaatsvinden. De naoorlogse (in)formatieopdrachten bevatten een verwijzing naar het vereiste van voldoende steun in beide Kamers der Staten-Generaal. Sinds 2012 heeft de Tweede Kamer de regie in de kabinetsformatie geheel aan zich getrokken; in 2016 werd de Eerste Kamer weer expliciet in het formatieproces betrokken.

Ute Frevert heeft beschreven hoe vertrouwen in de 19e en 20e eeuw een steeds grotere rol is gaan spelen in samenleving en politiek. Of dat zo zal blijven, is wel de vraag; met moderne communicatietechnieken kunnen vertrouwen en wantrouwen worden gemanipuleerd, en cynische berusting daarin begint zich af te tekenen. Toch blijft vertrouwen als constitutionele categorie een essentiële voorwaarde voor uitoefening van publiek gezag. Kamerleden krijgen het vertrouwen van de kiezers voor de duur van hun zittingstermijn, ministers dat van Kamerleden tot het moment van opzegging ervan – of totdat zij zelf conclusies verbinden aan aantasting van de vertrouwensrelatie.

Al zwijgt de Nederlandse Grondwet over het vereiste van parlementair vertrouwen bij het aantreden van een kabinet en ministers, uit de bepaling dat de ministers verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van regeermacht (artikel 42) valt af te leiden dat zij kunnen worden geconfronteerd met een voor hun functioneren fataal opzeggen van het vertrouwen. Voorafgaand aan de grondwetswijziging van 1917, toen Nederland een meerderheidskiesstelsel kende, kon het voorkomen dat een kabinet dat tussentijds zijn meerderheid was kwijtgeraakt, de Kamer ontbond en probeerde via een beroep op de kiezers een nieuw mandaat te verkrijgen. Dat past echter niet meer in het huidige patroon van coalitievorming en politiek

primaat van de Tweede Kamer. Tussentijdse Kamerontbinding vindt slechts plaats als de Kamermeerderheid het niet meer aan het huidige dan wel een ander kabinet toevertrouwt aan het bewind te zijn (al is het met een interim-mandaat).

Dat onze Grondwet het einde van de vertrouwensbasis van een kabinet of ministers niet heeft gereguleerd, neemt niet weg dat deze wezenlijke constitutionele norm daadwerkelijk van kracht is. Afgezien van een enkele kortstondige aarzeling onderkennen Nederlandse bewindslieden steevast dat zij consequenties moeten verbinden aan een Kameruitspraak over hun beleid of functioneren.

Naar gelang van de politieke context kunnen er echter redenen zijn om wél het verlies van vertrouwen grondwettelijk te regelen. De staatsregelingen van de Caribische landen van het Koninkrijk bevatten alle drie het voorschrift dat een minister die het vertrouwen van de Staten verliest, zijn ambt ter beschikking stelt. In Duitsland is lering getrokken uit de door negatieve meerderheden veroorzaakte instabiliteit onder de Weimarer Verfassung. Daarom bepaalt artikel 67 van het Grundgesetz dat het vertrouwen in de bondskanselier alleen kan worden opgezegd doordat de Bondsdag een ander als opvolger kiest. De positie van de Nederlandse minister-president is anders, maar de fragmentatie van de Tweede Kamer in kleine fracties maakt de vorming van stabiele meerderheden allengs moeilijker. Aanvaarding van de norm dat slechts een meerderheid van de zittinghebbende kamerleden een kabinet heen kan zenden, zou het per ongeluk ontstaan van crises kunnen voorkomen.

Deze bijdrage verscheen op 20 november 2018 in SC, Wetten en regels verklaard