

GEDULDIG PAPIER



J.Th.J. van den Berg

# **GEDULDIG PAPIER**

Formeren in  
stad en land

2026 Prometheus Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Tekst- en datamining van  
(delen van) deze uitgave is uitdrukkelijk niet toegestaan.

© 2026 J.Th.J. van den Berg  
Omslagontwerp Bas van Vuurde  
Foto auteur Marco Bakker  
[www.uitgeverijprometheus.nl](http://www.uitgeverijprometheus.nl)  
ISBN 978 90 446 6116 3

## Woord vooraf

Mijn eerste confrontatie met de vorming van een bestuurscollege vond plaats in 1958 in de stad van mijn jeugd, Maastricht. Daar moest een nieuw college worden gekozen door de raad. Normaal gesproken bestond het college van burgemeester en wethouders daar uit drie leden van de KVP, die in de raad de absolute meerderheid had, en een lid van de PvdA. Dat was al zo sedert de eerste naoorlogse wethoudersverkiezing. Bekend was dat de KVP aan één kandidaat een vierde zetel had beloofd, die dan ten koste zou gaan van de plek voor de PvdA. Maar wat gebeurde? De vierde zetel ging desondanks weer naar de PvdA. De betrokken KVP-kandidaat voelde zich voor de gek gehouden, werd woedend en verliet luid tierend de raadszaal om er nooit meer terug te keren. Voor mij, op de publieke tribune gezeten, een verrassende kennismaking met de politiek in de praktijk. Het heeft mij niet belet grote belangstelling voor de politiek te houden en die verder te ontwikkelen.

Collegevorming en kabinetsformatie zijn voor de politieke journalist en de politicoloog momenten van hoogtij. Er wordt een puur machtsspel gespeeld, zoals ook in Maastricht zichtbaar werd, meestal zonder veel maske-

rende regels en procedures. Tegelijk vormen zij een test van de politieke competentie van de deelnemers. In mijn kringetje van vakgenoten heb ik wel eens geroepen: kabinetsformaties kunnen mij niet vaak genoeg voorkomen en niet lang genoeg duren. Daar ben ik, na drie formaties in minder dan vier jaar sedert 2021, wel een beetje van teruggekomen. Het is alsof je drie keer op een dag een punt slagroomtaart voorgezet krijgt; de eerste is heerlijk, de derde portie smaakt niet erg meer.

Dan is de collegevorming in de gemeente wel zo rustig; het gaat er doorgaans iets minder gespannen aan toe en het gebeurt normaal gesproken maar eens per vier jaar. Maar zij is net zo'n test van politieke bekwaamheid als de kabinetsformatie, ook voor wie erbij optreedt als informateur of formateur. Succes is immers niet verzekerd; ook (in)formateurs kunnen uitglijden. Spannend is het wel, zoals ik zelf heb mogen ondervinden als informateur van een nieuw college in Wassenaar (2011) en als formateur in Maastricht (2010), in beide gevallen na een crisis in het bestaande college. Want ook in een gemeente kunnen zich 'kabinetscrises' voordoen; die leiden alleen niet tot verkiezingen maar tot een nieuw college.

Gemeenten hebben sinds 2000 nogal wat aan procedures overgenomen van de nationale kabinetsformatie. Daar zit veel niet erg noodzakelijk imitatiegedrag bij, maar in gespannen of onoverzichtelijke situaties kan het werken met (in)formateurs heel nuttig zijn. Minstens zo belangrijk: nu land en gemeente soortgelijke wegen bewandelen op weg naar een bestuurscollege kunnen zij van elkaar leren. Vandaar dit boek als een poging regeringsvorming

en gemeentelijke collegevorming met elkaar te vergelijken en te zien wat zo'n vergelijking oplevert.

Deze vergelijkende analyse van kabinetsformatie en collegevorming is in hoge mate het product van 'zelfplagiaat'. Sinds 1994 heb ik, met een onderbreking rond 2000, telkens mijn eigen evaluaties geschreven van de kabinetsformatie voor het maandblad van de Wiardi Beckman Stichting, *Socialisme en Democratie*. Daarnaast heb ik overzichtsartikelen bijgedragen aan twee bundels over collegevorming in Nederlandse gemeenten. Beide vormen de belangrijkste bron voor de hoofdstukken hierna. Uiteraard heb ik ook kunnen profiteren van ervaringskennis bij eerdergenoemde formaties in Maastricht en Wassenaar. Aan het slot van dit boek geef ik een overzicht van het relevante eigen werk. Maar daarnaast heb ik erg veel geleerd van wat anderen erover hadden te melden. Ik noem graag de namen van Carla van Baalen en Alexander van Kessel en hun bijdragen aan de kennis over de kabinetsformatie, maar daarnaast ook de naam van Joan Smithuis, die mij op de weg heeft gezet naar meer inzicht omtrent de vorming van gemeentelijke bestuurscolleges. Hun bijdragen en die van anderen worden vermeld in de literatuurlijst.

Om recht te doen aan mijn bronnen, zal ik een enkele maal van artikelen of boeken melding maken in noten. Ik zal dat tot het uiterste beperken, vooral waar het eigen werk betreft. Vandaar ook het overzicht van eigen en andermans werk achter in dit boek.

Graag betuig ik mijn dankbaarheid aan Uitgeverij Prometheus, meer speciaal aan Mai Spijkers, voor de bereid-

heid mijn vergelijking van kabinets- en collegevorming tot een mooi boekwerkje te maken. Veel dank gaat ook uit naar Marieke van Oostrom, die met veel geduld en aandacht de totstandkoming van *Geduldig papier* heeft begeleid. Want het vormen van kabinetten en colleges brengt in Nederland erg veel papier met zich mee; veel geduldig papier ook dat naderhand van beperkte betekenis blijkt. Misschien geldt dat ook wel voor mijn werk, al hoop ik natuurlijk van niet.

Tot slot: een bijzonder woord van dank gaat uit naar Herman Tjeenk Willink, met wie ik over een periode van een halve eeuw alles heb besproken wat met de formatie van kabinetten in Nederland heeft te maken. Aan hem en onze vriendschap draag ik dit boek op. Aan mijn verantwoordelijkheid voor de tekst van dit boek doet dit overigens niets af.

De tekst is afgesloten op 22 april 2026.

J.Th.J. van den Berg

# Inhoud

- 1 Een blik in de geschiedenis 11
- 2 Voorschrift en conventie 29
- 3 Het feestje van de politiek 45
- 4 Informateurs in soorten 64
- 5 ‘Gestold wantrouwen’: het coalitieakkoord 85
- 6 Een vergadering van stamhoofden 118
- 7 Werken aan vertrouwen 138

Noten 155

Literatuur 157

Persoonsnamenregister 161



## Een blik in de geschiedenis

Jaren geleden schreef Gerda Brautigam, nog net lid van de Tweede Kamer, een mooi boek over de kabinetsformatie van 1972-1973, die leidde tot het roemruchte kabinet-Den Uyl. Met een variant op een dichtregel van Leo Vroman gaf zij haar boek de titel *Gedogen schreef hij gaat van au.*<sup>1</sup> Het kabinet werd immers actief gesteund door drie progressieve partijen, maar twee confessionele fracties lieten het bij zuinig gedogen. Geen wonder, want van hun verkiezingsprogramma's landde maar weinig in de afspraken die over het kabinetsbeleid waren gemaakt. Er was ook geen echt regeerakkoord. Niettemin wist het kabinet de vier jaar vrijwel volledig vol te maken. Maar er moest tijdens de formatie vooral door de christelijke partijen veel geleden worden, onder meer onder de nogal intimiderende brieven die zij van de formateur, Jaap Burger (PvdA), te verwerken kregen. Vandaar de titel van Brautigams boek. Die intimidatie zou trouwens erg helpen de christelijke partijen samen te laten gaan in het CDA.

Wie de geschiedenis wat nader bekijkt, merkt dat pijn lijden bij kabinetsformaties tamelijk gebruikelijk is, in elk geval in de nationale politiek. Of dat dan ook in alle gemeenten tot lijden en droefenis leidt, zullen wij verderop

zien. De functie van formateur in de nationale politiek is er een waar je makkelijk deuken en blutsen bij oploopt. Dat begon al bij de man die in de parlementaire geschiedenis wordt beschouwd als de eerste kabinetsformateur, Gerrit Schimmelpenninck, zoon van de roemruchte raadspensionaris uit de Bataafse Republiek. Hij was in 1848 immers uit Londen, waar hij ambassadeur was, naar Den Haag gehaald door koning Willem II, die door de revoluties in Europa lelijk in paniek was geraakt.

### **1848: DE EERSTE FORMATEUR**

In korte tijd startte de koning twee formaties tegelijkertijd en bovendien twee grondwetsoperaties tegelijk. Hij haalde Schimmelpenninck binnen en benoemde hem tot formateur met het premierschap in het vooruitzicht. Tevens had hij een grondwetscommissie ingesteld, die de Grondwet van 1815 sterk moest vernieuwen, maar ook een kabinet moest vormen. De twee formaties liepen elkaar uiteraard nogal in de weg. Dan had de koning ook nog eens aan de voorzitter van de Tweede Kamer gevraagd voorstellen tot grondwetsherziening te doen. Kamer en commissie liepen elkaar uiteraard evenzeer fors voor de voeten.

Dit leidde tot een politieke chaos, die wel wat leek op de rommelige totstandkoming van het kabinet-Schoof in 2023-2024. Schimmelpenninck werd inderdaad de eerste 'president-minister' in onze geschiedenis, maar gaf het al na twee maanden op. Hij liet zich niet dwingen het

project van Thorbecke uit te voeren. Er kwam ook iets heel goeds uit voort: de grondwetsherziening van 1848, grotendeels het werk van de enige staatsman die alsmaar geen minister kon worden, hoe graag hij ook wilde, Johan Rudolf Thorbecke.

Deze zag weer niets in het minister-presidentschap; het voorzitterschap van de ministerraad behoorde volgens hem per drie maanden te wisselen. Dat heeft het vervolgens ook een aantal decennia gedaan. Geen minister-president dus maar wel een formateur, zodat Zijne Majesteit niet langer zelf op zoek hoefde naar zijn ministers. De formateur werd, ook zonder formeel voorzitterschap, de eigenlijke leider van het kabinet. Tot 1918 zijn er incidenteel wel pogingen gedaan de formateur zodra hij zijn ploeg bij elkaar had, de titel minister-president mee te geven. Telkens mislukte dat: zo liet Floris van Hall zich in 1860 tot 'president-minister' benoemen, maar daar hadden zijn collega-ministers na een jaar al geen trek meer in. In 1901 slaagde de antirevolutionair Abraham Kuyper erin om 'president-minister' te worden en dat ook vier jaar te blijven. Zijn opvolger, die à la Dick Schoof uit het niets minister werd, was de liberaal Theo de Meester. Die voelde helemaal niets voor die titel. Hij was een hoge ambtenaar die tot minister was gebombardeerd van een minderheidskabinet en dus had hij geen behoefte aan titels waar hij alleen maar last van kon hebben.

## FORMATEURS EN INFORMATEURS

Pas in 1918 werd de katholieke Charles Ruijs de Beerenbrouck vaste voorzitter van de ministerraad, al bleef hij tegelijk een departement beheren zoals ook Kuyper dat had gedaan. De eerste 'echte' minister-president, met die titel en een eigen ministerie, werd in 1945 Willem Schermerhorn (PvdA). Net als Thorbecke, Van Hall, Kuyper, Ruijs en al die andere officiële en onofficiële premiers was Schermerhorn ook formateur geweest. Geleidelijk groeide de combinatie in belang en gezag. Tot 1948 werd de functie van premier-formateur nog als een functie gezien waarover te onderhandelen viel en die van belang was – de formateur had het initiatief – maar niet als politiek gezichtsbepalend.

Het premierschap van Willem Drees (PvdA) bracht daar verandering in. Hij werd premier in 1948, hoewel hij geen formateur was geweest. Dat was de katholieke Van Schaik, maar omdat de KVP de centrale leiding wilde hebben over de Indonesiëpolitiek, werd aan de PvdA het premierschap gegund bij wijze van ruil. Daar heeft de KVP spijt van gekregen, want de toch al populaire Drees – vader van de eerste fatsoenlijke pensioenwet – werd een heel populaire minister-president. Hij maakte de PvdA bij verkiezingen in 1952 en 1956 de grootste ten koste van de KVP: de premierbonus was geboren.

Tegelijk betekende dit dat de functie van formateur veel belangrijker werd. Daardoor nam echter het afbreukrisico sterk toe. Een formateur die mislukte was een aanstaand premier die op zijn gezicht viel. Dus groeide

een nieuwe functie door de jaren heen in belang, die van ‘informatuur’. Die was slechts adviseur van de koningin en zou vrijwel zeker geen premier worden. Dus kon hij ook niet mislukken. Het informateurschap was overigens uitgevonden – in feite aan de Franse praktijk ontleend – door minister van Buitenlandse Zaken Dirk U. Stikker in 1951. Hij was door zijn eigen partij, de vvd, geïsoleerd omdat hij niets meer zag in behoud onder Nederlands koloniaal gezag van Nieuw-Guinea. Niettemin vond koningin Juliana dat hij een nieuw kabinet moest vormen. Daar zag niemand iets in, Stikker nog wel het minst. Maar majesteit was hardnekkig en Stikker kreeg gedaan dat hij werd aangewezen tot minder risicovolle informateur.

De functie is vervolgens jaren gebruikt voor nogal risikante situaties, totdat het vanaf 1981 gebruik werd dat de informatuur al het werk van de formateur overnam met uitzondering van het aanzoeken van nieuwe ministers. In hoofdstuk 4 komen we nader over hem te spreken. In 1989 werd onzekerheid bij het cda over politieke partnerkeuze opgelost door weer wat nieuws, een ‘pre-informatuur’ die met de tenen in het water ging voelen of het warm genoeg was voor de overgang van een cda-vvd-combinatie naar een kabinet van cda en PvdA. Daar ligt dan ook het begin van wat wij vandaag de ‘verkenner’ noemen. Alleen doet die zijn werk niet meer in opdracht van de koning maar van de Tweede Kamer. In 2012 werd de koning immers uit de kabinetsformatie gehaald.

Van belang: al dit vermijden van risico en het weg-schuiven van verantwoordelijkheid, met of zonder ko-

ning, duidt erop dat het ging en gaat om een riskante taak waarbij veel mis kan gaan en gezichtsverlies kan worden geleden. Wat bepaalde nu het risico van het formeren van kabinetten?

### **VERZUILING EN MOEIZAME KABINETSFORMATIE**

De eerste complicerende factor was – en is tot op zekere hoogte – de geschiedenis van het verzuilde Nederland. Vanaf 1918 bestond niet alleen het parlement maar ook de maatschappij als geheel uit vier, nogal gesloten blokken in de bevolking, verdeeld naar levensbeschouwing. Het meest gesloten was het katholieke blok (of: ‘zuil’, zoals het na 1945 ging heten), dat niet alleen het katholieke geloof gemeen had, maar ook eigen scholen, eigen verenigingen op alle terreinen kende, zoals de eigen vakbeweging, met daarnaast eigen kranten en zelfs een eigen omroep. En niet te vergeten: een eigen politieke partij, na 1945 KVP geheten. Huwen deden jonge mensen binnen de eigen katholieke groep.

Diverse protestantse groepen verenigden zich in een protestants blok met ongeveer dezelfde kenmerken, maar wel met twee politieke partijen, de Antirevolutionaire Partij (ARP) en de Christelijk-Historische Unie (CHU). De eerste was kerkelijk gemengd maar in hoofdzaak gereformeerd; de tweede was in haar geheel aangesloten bij de Nederlands Hervormde Kerk. (Vandaag zijn Gereformeerde en Hervormde Kerk tezamen met de Lutherse Kerk verenigd in de Protestantse Kerk in Nederland, PKN.)