

De stelling in deze aflevering van TvCR luidt:

Er moet een einde komen aan coalitiepolitiek

Mr. J.J. Ottink is voorstander van deze stelling. R. Janssen reageert hierop.

## Er moet een einde komen aan coalitiepolitiek

J.J. OTTINK\*

### De gerechtvaardigde binding

De grondwetgever laat met het verbod van last (artikel 67, derde lid, Grondwet) ruimte voor elke binding van louter politieke aard, waardoor verkiezingsprogramma's, 'onvrijwillige' fractiediscipline, regeerakkoorden en andere gelijksoortige bindingen zonder juridische status constitutioneel geoorloofd zijn.<sup>1</sup> Tegelijkertijd worden de uitgangspunten van het verbod overeind gehouden: het Kamerlid is zelfstandig en onafhankelijk, vertegenwoordigt geen deelbelangen, maar het algemeen belang en stemt naar eigen overtuiging.<sup>2</sup> Anders gezegd dient de volksvertegenwoordiger zijn functie zo ongebonden mogelijk uit te kunnen oefenen.

Ruimte voor bindingen als gevolg van politieke samenwerkingsverbanden, zoals verkiezingsprogramma's en fractiediscipline, is in zekere mate te rechtvaardigen door overwegingen van doelmatigheid. Bijvoorbeeld in het belang van de controlerende functie dienen Kamerleden de kans te krijgen zich te specialiseren om in het overleg met bewindspersonen en ambtenaren overeind te kunnen blijven.<sup>3</sup> Waar de noodzaak van een politieke binding voor het functioneren van de parlementaire democratie echter ontbreekt, pleit ik ervoor deze achterwege te laten. Vanuit deze gedachte plaats ik een aanval op het regeerakkoord; nadat ik een aantal staatsrechtelijke en democratische bezwaren jegens dit politieke akkoord heb geformuleerd, opteer ik voor een *neutraal kabinet*. Ofwel het einde van de traditionele coalitiepolitiek.

### Bezwaren jegens coalitiepolitiek

In het parlementaire zelfreflectierapport 'Vertrouwen en zelfvertrouwen' wordt als belangrijk probleem genoemd dat regeringsfracties door het sluiten van een regeerakkoord 'medeplichtig' worden aan het

\* Mr. Jasper Ottink studeerde Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij verleent als jurist rechtsbijstand aan consumenten.

<sup>1</sup> Ottink 2013, p. 65.

<sup>2</sup> Ottink 2013, p. 42.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19336, nr. 2, p. 19.

regeringsbeleid. Zij zullen het regeringsbeleid daarom minder kritisch volgen, waardoor de controle op de regering vooral een zaak van de oppositie wordt. Omdat voorts de oppositie in de Nederlandse traditie een minderheid vormt, zouden regeerakkoorden de controlerende bevoegdheid van het parlement uithollen.<sup>4</sup> Dit risico geldt evenzeer ten aanzien van het, op basis van dat beleid, al dan niet adequaat optreden van de individuele bewindspersoon.

Vervolgens wordt door het sluiten van een regeerakkoord de daarbij betrokken volksvertegenwoordiger dikwijls de mogelijkheid ontnomen te handelen naar zijn eigen politieke overtuiging; afgezien van de geboden ruimte nog steeds een grondbeginsel van het lastverbod. Een goede en recente illustratie is de gang van zaken omtrent de strafbaarstelling van illegaliteit, waartoe in het regeerakkoord tussen de coalitiefracties VVD en PvdA in 2012 een voornemen is overeengekomen.<sup>5</sup> Het betrof een politieke wens van de VVD,<sup>6</sup> hetgeen binnen de PvdA-gelederen tot de nodige ophef heeft geleid. De afspraak werd dientengevolge op 1 april 2014 geschrapt, waarop het reeds ingediende wetsvoorstel is ingetrokken.<sup>7</sup>

Ongeacht de uitkomst echter wordt linksom of rechtsom een kwart van de volksvertegenwoordigers 'vrijwillig' gedwongen om zich ten opzichte van zijn politieke overtuiging diametraal op te stellen. Afhankelijk van de verdere samenstelling van de Tweede Kamer, leidt één van de twee richtingen voorts onvermijdelijk tot een kunstmatige meerderheid, ofwel tot beleid dat door de Tweede Kamer in zijn natuurtoestand – de zienswijze van de meerderheid van de Tweede Kamer zonder politieke akkoorden tussen de fracties – niet wordt ondersteund. Coalitiepolitiek biedt derhalve ruimte voor een buitengewoon slechte vertaling van de wil van het volk.

Tot slot kan coalitiepolitiek aanleiding geven tot strategisch stemmen. Op basis van peilingen kunnen kiezers zich ter beïnvloeding van de coalitievorming laten verleiden tot het uitbrengen van hun stem op een andere partij dan oorspronkelijk beoogd. Dit beschouw ik als een versturende factor in het democratische proces, als de kiezer in een dergelijk geval zijn stem uitbrengt op een partij die programmatisch niet zijn eerste voorkeur heeft. Bij de verkiezingen van 2012 was dit fenomeen sterk aanwezig; zo'n 23 Kamerzetels zijn strategisch toebedeeld.<sup>8</sup>

### Neutraal kabinet

Een alternatief proces van formeren dat recht doet aan de vertrouwensregel, tegemoet komt aan de hierboven genoemde bezwaren en geen geweld doet aan het nut van parlementaire fracties, draagt twee basiskenmerken.

# de stelling

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nr. 3, p. 57 en 58.

<sup>5</sup> Regeerakkoord VVD - PvdA 2012, p. 30.

<sup>6</sup> Verkiezingsprogramma VVD 2012, p. 53.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 512, nr. 13.

<sup>8</sup> De Hond 2012.

Het leidt tot een *extra-parlementair* en *onpartijdig* kabinet. Een kabinet dat niet tot stand komt door overeengekomen bindingen tussen de fracties of met het parlement en een kabinet dat geen band heeft of zoekt met één of meer specifieke politieke partijen. Voor een dergelijk neutraal kabinet zal de formatieprocedure moeten worden aangepast: (1) de Tweede Kamer wijst de bewindspersonen van een nieuw kabinet aan en (2) de ministerraad stelt een regeringsprogramma op. Dit zal ik op hoofdlijnen nader uitwerken.

*Ad 1* – Om in de beeldvorming het intrinsiek neutrale karakter van het kabinet zoveel mogelijk te waarborgen, is het verstandig dat uitsluitend personen die niet politiek actief zijn (geweest) voor een plaats in het kabinet in aanmerking komen. Dit zou in de reglementen van orde vastgelegd kunnen worden. Het type persoon dat ik voor ogen heb kan tot op zekere hoogte worden vergeleken met een rechter. Allereerst is de bewindspersoon onpartijdig. Voorts is hij ervan doordrongen dat zijn persoonlijke politieke opvatting niet van invloed mag zijn op de keuzes die hij maakt. Zijn ‘keuzes’ worden grotendeels voor hem gemaakt. Voor de rechter in de vorm van wetgeving, voor de bewindspersoon in de vorm van een uit de Tweede Kamer te distilleren regeringsprogramma. Waar er voor de bewindspersoon ruimte is voor een eigen nadere invulling van dat beleid, wordt er gekeken naar de bedoeling van de Tweede Kamer (rechter: wetgever). Waar er moet worden uitgevoerd, blijft de bewindspersoon binnen de kaders van het regeringsprogramma (rechter: de wet).

De precieze procedure kan – zoals ook nu het geval is – aan de Tweede Kamer worden overgelaten. Een systeem waarbij individuele kandidaten telkens een absolute meerderheid moeten behalen oogt geschikt. Stagnatie door besluiteloosheid kan worden voorkomen door vooraf vastgestelde termijnen. Indien de Tweede Kamer niet binnen de daarvoor geldende termijn een kandidaat aanwijst, blijft de huidige bewindspersoon aan. Het verdient voorkeur om de bewindspersonen gelijktijdig te benoemen en te beëdigden. Het is aan de ministerraad om te bepalen of er departementen verdwijnen, bijkomen of veranderen.

*Ad 2* – Aan de ministerraad is de taak om algemeen regeringsbeleid te vormen (artikel 45, derde lid, Grondwet en artikel 4, eerste lid, Reglement van Orde voor de ministerraad). Het parlement is medewetgever (artikel 81 Grondwet). Daarnaast bezit de Tweede Kamer de grootste democratische legitimatie en ligt om die reden bij dit orgaan het politiek zwaartepunt. Iedere volksvertegenwoordiger is van gelijk gewicht, net zoals elke kiezer dat is. Een en ander betekent dat de ministerraad zich bij het opstellen van het regeringsprogramma per onderwerp moet laten leiden door de gezindheid van de Tweede Kamer in zijn natuurtoestand. Iedere gevonden meerderheid zal in beginsel worden vertaald in regeringsbeleid.

Hiertoe zal deze raad zonder politieke voorkeur en haast wiskundig te werk moeten gaan, hoewel uiteindelijk de financiële haalbaarheid alsmede de uitvoerbaarheid en samenhang van het beleid in het oog moeten worden gehouden. Enige vrijheid bij het opstellen van regeringsbeleid kan de ministerraad daarom niet worden ontzegd, welke vrijheid wordt gecontroleerd door het parlement. Deze vrijheid kan leiden tot compromissen, maar die zijn door de ministerraad zelf opgesteld en beperken daarom niet de vrije positie van Kamerleden. Het regeringsprogramma kan worden beperkt tot hoofdlijnen; de details worden gaandeweg uitgewerkt. Het vaststellen van een uit het programma te lezen grondvisie is wenselijk. Waar Kamermeerderheden ontbreken, is er in beginsel geen reden tot het opstellen van programmapunten. Op onderwerpen echter waarover de Tweede Kamer zich nog niet heeft uitgelaten, is de regering tot dat moment vrij om zijn eigen richting te bepalen.

Indien vanwege het ontbreken van Kamermeerderheden – en ondanks het ontbreken daarvan – door de Tweede Kamer op specifieke terreinen ongewenste stilstand wordt gevreesd, kunnen er onvermijdelijk tussen de Kamerfracties *op ieder moment* ten aanzien van die terreinen alsnog samenwerkingsverbanden ontstaan welke kunnen leiden tot compromissen – ook in de vorm van kunstmatige meerderheden. Een dergelijk compromis verschilt op belangrijke punten van een regeerakkoord. Een regeerakkoord constitueert overwegend het vertrouwen tussen de coalitiefracties (onderling) en ‘hun’ kabinet, zodat bij een politiek falen regeringsmacht op het spel staat. Een grote pressie dus op het terzijde stellen van de eigen overtuiging, onder het welbekende motto dat ‘het land moet worden geregeerd’. Een compromis echter dat ontstaat terwijl er al een (politiek neutraal) kabinet is, kent een ander karakter. Dit compromis is materieel niet de basis voor het vertrouwen in het kabinet, dat immers steeds gegrondvest blijft op de gehele Tweede Kamer (lees: de meerderheden die daar oorspronkelijk bestaan en het regeringsbeleid dat daaruit volgt). Met het eventueel mislukken van een onderhandeling staat het kabinet, noch gevonden regeringsmacht op het spel. Ook electorale gevolgen liggen niet voor de hand. De druk op het doen van concessies is hierdoor aanmerkelijk kleiner en vraagt bovendien een grotere verantwoording richting de kiezer. Tot slot kunnen – eventueel in een andere samenstelling – zonder tussenkomst van vervroegde verkiezingen nieuwe pogingen tot het behalen van onderhandelingsresultaat worden gedaan, die alsnog kunnen leiden tot het door de Tweede Kamer gewenste resultaat.

## Wisselende meerderheden in de praktijk

Regeren (mede) op basis van wisselende meerderheden binnen het Nederlandse parlement is niet nieuw. Het kabinet Rutte I, een minderheidskabinet van VVD en CDA, verkreeg door gedoogsteun van de PVV alsnog een 'meerderheid' in de Tweede Kamer. Op de onderwerpen waarop met de PVV in het gedoogakkoord geen afspraken waren gemaakt, moest het kabinet in de Tweede Kamer op zoek naar meerderheden. Na ongeveer anderhalf jaar ontstond er een kabinetscrisis, doordat de genoemde partijen het niet eens konden worden over extra bezuinigingen. Om alsnog aan de begrotingseisen te voldoen, sloten VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie na het aftreden van Rutte I in hoog tempo het 'lenteakkoord'. Rutte II bezit met de partijen VVD en PvdA alleen een meerderheid in de Tweede Kamer, waardoor er met het oog op de Eerste Kamer samenwerking wordt gezocht met andere partijen. Er worden verschillende akkoorden gesloten, met als favoriete partners D66, ChristenUnie en SGP (in de media aangeduid als de C3; de constructieve drie). D66 en GroenLinks sluiten met de coalitiepartijen een onderwijsakkoord.<sup>9</sup>

Een en ander biedt een sterke indicatie dat het werken met wisselende meerderheden beleidstechnisch gezien haalbaar is. Dat het succes ervan – althans in deze opzet – vooral een politieke kwestie is; hebben de fracties voldoende vertrouwen in de samenwerking met het kabinet?

Het risico dat een politieke partij zich vervreemdt van zijn kiezers wordt groter naarmate er door de corresponderende fractie in de Tweede Kamer meer concessies moeten worden gedaan. De gevoelde noodzaak tot het doen van concessies is voorts afhankelijk van het aantal en de soort partijen waarmee politiek wordt samengewerkt. Hoe meer partijen en hoe groter deze partijen onderling ideologisch uiteen lopen, hoe groter de concessie. Van den Berg redeneert als volgt: 'Het grootste risico van een 'kabinet van gemengde samenstelling' is, hoe paradoxaal ook, zijn succes. Het goed samenwerken in zulk een kabinet, op hoofdzaken door de parlementaire meerderheid gesteund, leidt bijna onvermijdelijk tot geleidelijke depolitisering: het niet langer formuleren van vraagstukken in politiek ideologische termen.'<sup>10</sup>

Het vervolgrisico van vervreemding is profileringsdrang, met een verharding van de verhoudingen onderling tot gevolg. Kabinetscrisis liggen nu op de loer.

De kracht van een neutraal kabinet wordt nu goed zichtbaar. De noodzaak tot het doen van concessies door een Kamerfractie is vrijwel verdwenen;

<sup>9</sup> Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving: Otjes & Voerman 2014, p. 13 t/m 17.

<sup>10</sup> Van den Berg 2014, p. 28.

de volksvertegenwoordiger kan zich – enigszins vergelijkbaar met de oppositiefracties nu – naar hartenlust politiek ideologisch blijven uitlaten. Het regeringsbeleid wordt immers door het kabinet uit de Tweede Kamer gedestilleerd; een zo nodig door het kabinet zelfstandig opgetekend compromis bindt de partijen niet.

Zeker in het licht van de samenstelling van de nieuwe Eerste Kamer, waardoor er de komende vier jaar telkens minstens vier (coalitie)fracties nodig zijn voor een meerderheid in het parlement, hetgeen naar mijn verwachting zal leiden tot een nieuw hoogtepunt van politieke prostitutie met alle kritiek en risico's van dien, zal een neutraal kabinet bijdragen aan stabiliteit. Aanleiding tot een motie van wantrouwen kan – naast het niet adequaat optreden door een bewindspersoon of zijn ambtenaren – ontstaan indien het kabinet aangaande een uitgesproken kwestie de wil van de Tweede Kamer niet volgt. Andere crises liggen mijns inziens minder voor de hand. Zo wordt van de Tweede Kamer niet meer verlangd dat er *tussen* de fracties overeenstemming wordt bereikt; een belangrijke potentiële aanleiding tot politieke crises is hiermee weggenomen.<sup>11</sup> Verder is in tegenstelling tot het kabinet en de regeringsfracties die een regeerakkoord als basis hanteren,<sup>12</sup> een neutraal kabinet bij een verandering van externe omstandigheden of interne verhoudingen beter in staat het beleid daarop aan te passen. Zou de discussie over uitgeprocedeerde vreemdelingen van april 2015 zijn ontstaan terwijl er sprake is van een neutraal kabinet, dan hoeft het kabinet aan de Kamerfracties slechts 'standpunt te vragen' en van daaruit het regeringsbeleid op te tekenen.

Janssen vreest dat het regeringsprogramma zal bestaan uit een onherkenbare, niet coherente en visieloze melange, het beleid zeer onvoorspelbaar wordt, de regering niet meer daadkrachtig kan regeren en de burger zal afhaken door het neutrale karakter van het kabinet. Deze opvatting deel ik niet.

Hoewel het kabinet in zichzelf politiek neutraal is en blijft, valt er uit het regeringsprogramma een richting op te maken. Er wordt in dit programma dus kleur bekend, hoewel dit een geleende en gemengde kleur zal zijn en de kleur zelfs per thema kan verschillen. Zo kent ook het regeerakkoord van VVD en PvdA, ontstaan uit twee klassiek tegengestelde politieke stromingen, een visie (niet 'solide óf sociaal', maar 'solide én sociaal').<sup>13</sup> De voorspelbaarheid van het beleid is voorts juist hoog. Mogelijke onvoorspelbaarheid zit 'm in het aan verandering onderhevig politieke akkoord, terwijl een dergelijk akkoord in dit systeem in de kern afwezig is. Kortom, het kabinet zal op ieder thema *het politieke standpunt van de Tweede Kamer* consequent kunnen uitdragen en uitvoeren.

11 Overeenstemming *binnen* de fracties blijft voor de wilsvorming wel van belang.

12 Zoals geconstateerd in: *Kamerstukken II 2008/09*, 31 845, nr. 3, p. 57.

13 Regeerakkoord VVD - PvdA 2012, p. 1 en 2.

## Passend in het bestaande systeem

Het beschreven alternatief kan worden geïmplementeerd zonder (grond) wetswijziging. Een aanpassing van de reglementen van orde is geboden.<sup>14</sup>

## Literatuur

### Van den Berg 2014

J.Th.J. van den Berg, 'Regeren zonder vaste meerderheden' in: G. Voerman (red.), *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II* (Deel 4 van de Montesquieu-reeks) (p. 21-33), Den Haag: Montesquieu Instituut 2014

### De Hond 2012

Persbericht M. de Hond, *Het effect van het strategisch stemmen bij TK2012*, 13 september 2012, [peil.nl/?3630](http://peil.nl/?3630)

### Otjes & Voerman 2014

S. Otjes & G. Voerman, 'Geen degelijk kabinet?' in: G. Voerman (red.), *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II* (Deel 4 van de Montesquieu-reeks) (p. 7-19), Den Haag: Montesquieu Instituut 2014

### Ottink 2013

J.J. Ottink, *De volksvertegenwoordiger onder druk. Het regeerakkoord getoetst aan het verbod van last* (masterscriptie Rijksuniversiteit Groningen), 2013

### Regeerakkoord VVD - PvdA 2012

Regeerakkoord VVD - PvdA, *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012

### Verkiezingsprogramma VVD 2012

Verkiezingsprogramma VVD 2012-2017, *Niet doorschuiven maar aanpakken*, 12 september 2012

<sup>14</sup> Zoals artikel 139a RvOTK.