



Betaal coalitiepartijen niet meer voor hun kabinetsdeelname in de vorm van beleid waar geen Kamermeerderheid voor is

Posted on 6 januari 2024 by Gastauteur

*Door Theo Wolters**

Het toekennen van absolute macht aan regeerakkoorden heeft de afgelopen decennia de beleidsbepaling voor de hele regeerperiode teruggebracht tot achterkameroverleg tijdens de formatie, en daarmee onze democratie ernstig uitgehold. Dit heeft de formatie tot een hel van politieke spelletjes en gedraai gemaakt, met extreem lange formatieprocessen als gevolg. Dit kan worden voorkomen met één simpele regel, waar formateur en beoogde coalitiepartijen vandaag nog toe kunnen besluiten. Dat zou het functioneren van ons parlement sterk verbeteren.

De Grondwet en de werkelijkheid

In de Grondwet komt het begrip 'politieke partij' niet voor: volksvertegenwoordigers worden persoonlijk gekozen en hebben alleen een persoonlijke verantwoordelijkheid. Ze worden geacht met elkaar in debat te gaan en op grond van de beste argumenten te beslissen, in het belang van het land.

Art. 67 van de Grondwet zegt dat de leden van het parlement stemmen 'zonder last'. Dat betekent dat volksvertegenwoordigers zich niet mogen laten beïnvloeden om voor of tegen een voorstel te stemmen. Formeel hebben zij dus een onafhankelijke positie. De volksvertegenwoordiger moet op basis van eigen inzicht en overtuiging een oordeel vellen.

De werkelijkheid is een totaal andere: Kamerleden uit coalitiepartijen zijn op straffe van een einde van hun politieke carrière verplicht om bij stemmingen ten allen tijde de bepalingen in het regeerakkoord te steunen, hoezeer ze het daar ook fundamenteel mee oneens zijn. Ze stemmen dus juist met een zware 'last'. Dit heeft de Haagse politiek de laatste jaren volledig overheerst en *de facto* een einde gemaakt aan de democratie zoals die in de Grondwet is vastgelegd.

Sinds de oorlog wordt Nederland geregeerd met regeerovereenkomsten. De eerste 20 jaar waren dat *regeringsprogramma's* waar de kandidaat-ministers zich aan verbonden en die de leidraad van het kabinetsbeleid waren. Dit liet de dualiteit van de Kamer ten opzichte van het kabinet en de persoonlijke verantwoordelijkheid van de Kamerleden ongemoeid.

Vanaf 1963 werden deze regeerprogramma's (op één uitzondering na) ook getekend door de coalitiefracties in de Kamer. Hierdoor veranderden de *regeringsprogramma's* in *regeerakkoorden*. Dit was uiteraard goed voor de stabiliteit van de regeringen, maar vanwege de verplichting van de fracties als geheel om de akkoorden te steunen, was dit in feite in strijd met de grondwettelijke onafhankelijkheid van de Kamerleden.

Ondemocratische koehandel

Het is begrijpelijk dat dit destijds niet als een ernstig probleem voor de democratie gevoeld werd: er waren drie grote partijen, waarvan er twee meestal een

comfortabele meerderheid hadden en zich ook nog eens gesteund wisten door partijen die zich meer op de flanken bevonden. Een regeerakkoord kon dus destijds altijd rekenen op een ruime (en oprechte) steun van een meerderheid van de Kamerleden.

Maar door het leeglopen van de grote partijen werden meerderheden met twee partijen zeldzaam, en moesten er steeds vaker partijen bijgehaald worden die een stevige prijs rekenden voor deelname aan een coalitie. *Die prijs bestond dan steevast uit beleidspunten waar in de Kamer géén meerderheid voor was.* Vreemd genoeg leek niemand het verbijsterend ondemocratische gehalte van deze koehandel te beseffen.

Kamerleden van coalitiepartijen werden zo gedwongen om te stemmen voor beleid waar ze het zelf mee oneens waren. Dit gaat dus rechtstreeks en fundamenteel in tegen de Grondwet, en is ronduit ondemocratisch.

Zo heeft Nederland drie kabinetten achter de rug die links beleid uitvoerden, waar een meerderheid van de Kamerleden en de bevolking het niet mee eens waren.

Ingrijpende gevolgen

De regeerakkoorden-dwangbuis heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de politiek in Den Haag:

- Dissidente Kamerleden werden de ultieme bedreiging voor kabinetten met een kleine meerderheid, en dus werden Kamerleden bij veel partijen vooral geselecteerd op dociliteit en loyaliteit, en juist niet op inhoudelijke kennis, die politiek eerder gevaarlijk dan voordelig was.
- Fracties functioneerden met extreme fractiediscipline die alle persoonlijke verantwoordelijkheid van Kamerleden beëindigde, en hen daarmee dwong de Grondwet te overtreden.
- Kamerdebatten zijn tien jaar lang toneelspelletjes geweest voor de camera's: de uitkomst van alle debatten stond vooraf vast door de tekst van het regeerakkoord en de in de coalities geëiste loyaliteit.
- De kabinetten waanden zich - terecht - onaantastbaar. De Kamer en de pers werden gezien als hinderlijk en - wederom terecht - als onbelangrijk. Het kabinetsbeleid was immers in graniet gebeiteld en veiliggesteld door het regeerakkoord. De Kamer deed er niet meer toe.
- Ministers waren geen deskundigen meer die hun ministerie bestuurden en in het kabinet pleitten voor beter beleid op hun vakgebied, maar zetbazen van het kabinet

die, koste wat kost, het kabinetsbeleid bij de ministeries door moesten drukken. – Ministers zonder deskundigheid traden aan en waren er glashelder over: ‘Het beleid is bepaald door het regeerakkoord en ik ben er alleen maar om het uit te voeren.’ De eigen ministeriële verantwoordelijkheid werd ontkend, en het beleid werd ook nooit ter discussie gesteld, maar als absolute waarheid tot in het extreme doorgevoerd.

Zo werden de wenselijkheid van drastische stikstofreductie en vrije immigratie puur als politiek dogma behandeld. Wat deskundigen schreven, en zelfs wat ieder zinnig persoon zelf kan bedenken, werd terzijde geschoven en het door de linkse coalitiepartijen opgelegde beleid werd voor 100% en star uitgevoerd. Vaak zelfs door VVD-ministers, flagrant in strijd met hun eigen partijprogramma en met elke vorm van logica. En een meerderheid van de Kamerleden moest dit met lede ogen aanzien, ook Kamerleden van de coalitiepartijen, want die zaten vast aan het regeerakkoord.

De burgers in het land, zeker buiten de Randstad waar gezond verstand nog hoog aangeschreven staat, kregen het gevoel door idioten geregeerd te worden. Met de bekende gevolgen op 22 november.

Oplossingen

Het probleem is duidelijk, maar wat zijn de mogelijke oplossingen?

1. *Terug naar regeringsprogramma's*

Dit is de principieel juiste stap en zelfs eigenlijk een grondwettelijk vereiste: de onafhankelijkheid van de Kamerleden mag gewoon niet langer zo ernstig aangetast worden door partijpolitieke machtsverhoudingen, verwerkt in een regeerakkoord. De Kamer moet dus beslissen om voortaan regeerakkoorden af te wijzen als zijnde in strijd met de Grondwet, en zich beperken tot regeringsprogramma's.

Dat zal echter niet de problemen oplossen: de partijen kunnen nog precies dezelfde manier van onderhandelen voortzetten, waarbij de fractiediscipline wel degelijk verondersteld wordt, zij het niet meer officieel ondertekend door de fractieleiders.

2. *Minderheidskabinetten*

De VVD had alle bij de achterban populaire punten uit het verkiezingsprogramma volledig in beleid kunnen omzetten als het de afgelopen tien jaar een

minderheidskabinet had gevormd met het CDA. Een meerderheid van de Kamerleden en van de bevolking was tevreden geweest met het beleid, zoals bleek uit het [peil.nl-onderzoek](#) in 2021.

Hoewel een minderheidskabinet bestaande uit middenpartijen voortaan als volwaardige optie moet worden meegenomen, is dat in de huidige situatie geen oplossing: er is een te sterke reus op rechts in de vorm van de PVV, met 37 zetels in de Kamer en tegen de 50 zetels in de peilingen, die het kabinet te zwaar onder druk zou kunnen zetten.

De regel!

Aangezien het afschaffen van regeerakkoorden en een minderheidskabinet de huidige problemen niet zullen oplossen, moet er iets anders bedacht worden. De oplossing ligt in een andere aanpak van de formatie. Je zit als beoogde coalitiepartijen aan tafel omdat je het over een aantal hoofdpunten eens bent. Punten die de kiezer hebben bewogen om op jouw partij te stemmen, en die jou motiveren om te willen regeren. Die hoofdpunten vormen het regeringsprogramma. Dat zijn op dit ogenblik: - immigratie en integratie; - klimaat en energie; - stikstof en natuurbehoud; - EU en euro.

Het kan zijn dat er onder de vier beoogde coalitiepartijen enkele zijn die op een van deze punten geen uitgesproken standpunt hebben en dit liever aan de Kamer willen overlaten. Dan blijft dat uit het regeringsprogramma. Alle andere onderwerpen worden sowieso niet vastgelegd, maar overgelaten aan de Kamer. Als men het op de meeste hoofdpunten oneens is, zitten de verkeerde partijen bij elkaar aan tafel.

Als er geen meerderheidscoalitie te bouwen is met partijen die het op een minimaal aantal hoofdpunten eens is, dan wordt niet het bekende onderhandelingsspel gestart met de koehandel van wie wat krijgt voor zijn deelname, om zo toch een meerderheid te krijgen, maar wordt ingezet op een minderheidskabinet. Met als gevolg dat over alle onderwerpen door de Kamer zal worden besloten.

De regel die onze democratie én de formatie kan redden is dus de volgende:

In het regeringsprogramma worden alleen (hoofd)punten opgenomen waarvoor in de Kamer een (oprechte) meerderheid bestaat. Coalitiepartijen krijgen geen prijs meer betaald voor hun deelname aan het kabinet, in de vorm van beleid waar geen Kamermeerderheid voor is.

Het gebruik van de term 'regeringsprogramma' impliceert dat sowieso geen voor Kamerleden bindende regeerakkoorden meer afgesloten kunnen worden.

Het voornaamste gevolg van deze regel is dat voortaan in feite alle kwesties 'vrij' zijn, met andere woorden dat fracties hun leden geen stemgedrag meer mogen voorschrijven. De persoonlijke verantwoordelijkheid van alle Kamerleden wordt hersteld. Dit betekent ook dat er in de fracties zeer grondig gediscussieerd zal moeten worden om de fractie en de afzonderlijke Kamerleden op onderwerpen grotendeels op één lijn te houden. Dat zal af en toe botsen, en dat is heel nuttig! Deskundigheid van Kamerleden is opeens niet gevaarlijk meer, maar juist zeer gewenst.

In de nieuwe situatie zal er ook in de Kamer weer over alles een open debat mogelijk en zelfs noodzakelijk zijn. We zullen gaan zien dat Kamerleden soms op basis van goede argumenten van mening veranderen, iets wat al decennia niet meer voorkomt. Pas dan kun je zeggen dat er sprake is van een echt debat.

Innovatie

En zoals we de laatste jaren nog af en toe zagen bij de debatten over de Miljoenennota in september, waarin er voor de Kamerleden iets te kiezen viel (ook al was het in de marge), zul je nu vaker zien dat men vol energie in de Kamer verschijnt, en volop in de wandelgangen zal werken aan allerlei inhoudelijke gelegenheidssamenwerkingsverbanden. De democratie keert terug in de Kamer.

Uiteraard brengt deze nieuwe aanpak ook problemen met zich mee: de huidige debatpraktijk zal niet binnen de gewenste tijd leiden tot goed kabinetsbeleid. Er zal daarom gewerkt moeten worden aan een nieuwe omgang van de Kamer met ministers, om samen snel tot goed beleid te kunnen komen. Er zal dus geïnnoveerd moeten worden op het Binnenhof!

Gevolgen voor het kabinet

De ministers die over de hoofdpunten gaan, zijn gebonden aan de afspraken in het regeringsprogramma, en worden daarop geselecteerd. Het zal vaak voorkomen dat dit politici uit de coalitiepartijen zijn, maar dat is zeker geen vereiste. Andere ministers worden gekozen op vakkennis, en komen met plannen die ze door de

Kamer moeten zien te loodsen. Lukt dat niet omdat de Kamer een heel ander beleid wil, dan worden ze vervangen door mensen die wel het door de Kamer gewenste beleid willen uitvoeren, zonder dat dat gevolgen heeft voor het kabinet. Tenzij het hele kabinet dit andere beleid niet voor zijn rekening wil nemen (bijvoorbeeld vanwege ongedekte kosten), dan treedt het af en komen er verkiezingen.

Maar dat zal zelden gebeuren: de hoofdpunten liggen vast, en voor bijzaken zal een kabinet niet aftreden. Daarbij zullen de Kamerleden, veel sterker dan nu, de verantwoordelijkheid voelen voor het regeerbaar houden van het land en een verstandige toekenning van middelen.

Ministers hoeven geen actieve politici te zijn. Er valt wat voor te zeggen om daar juist mensen voor te nemen die een grotere afstand hebben tot de politiek. Dit leidt tot een inhoudelijker en veel minder politiek kabinet en Kamerdebat dan we gewend zijn. Dat zou een zegen zijn voor het land: de grootste problemen waar de afgelopen kabinetten zich mee bezig hielden, waren door henzelf veroorzaakt. Inhoudelijke discussie erover werd geweigerd: het regeerakkoord was onaantastbaar, hoe onzinnig de erin opgenomen beleidspunten soms ook waren.

De Regel vereist een scherp toezicht van de (in)formateur op ongewenste politieke spelletjes. Maar mede door De Regel wordt zijn taak ook veel eenvoudiger: het maandenlang om elkaar heendraaien en de tactische politieke spelletjes over wat er binnen te halen valt voor de eigen partij, zijn overbodig.

Laat partijleiders in de Kamer

Het is voldoende om te kijken over welke hoofdpunten er bij de vier partijen in principe overeenstemming is. Het kan dus zijn dat er maar heel erg weinig wordt vastgelegd in het regeringsprogramma voor het volgende kabinet.

De vier partijleiders kunnen in de huidige situatie het beste in de Kamer blijven als fractievoorzitters: met minder van boven opgelegde fractiediscipline zal er meer energie gestoken moeten worden in de meningsvorming in de fracties. Daarbij is voor drie van de vier betrokken fracties het deelnemen aan een regering volstrekt nieuw, en zal de partijleider in de fracties onmisbaar zijn. Op de politiek zware posten van premier en minister van Financiën kunnen daarom beter ervaren oud-politici geplaatst worden.

Gedoogconstructies

Er zijn op dit moment echter beren op de formatie-weg. Zowel NSC als VVD lopen liever geen politiek risico door deelname aan het kabinet en prefereren de gedoogrol. Omgekeerd is het voor VVD en NSC ook ondenkbaar om in een regering te gaan met de ander als gedoogpartner: dan ben je een schietschijf. De uitkomst van de formatie-onderhandelingen staat dus al vast: er komt een regering met alle vier de partijen als volwaardig deelnemer, zoals de kiezer in grote meerderheid wil, of er komen nieuwe verkiezingen.

En bij nieuwe verkiezingen zullen de dwarsliggers dermate afgestraft worden dat de anderen een absolute meerderheid zullen krijgen. In een recente peiling komen PVV, NSC en BBB nog maar 2 zetels tekort om de VVD buiten spel te kunnen zetten. Daar gaan ze bij ontijdige nieuwe verkiezingen beslist ruim overheen!

Wilders en Van der Plas hebben laten weten dat ze een andere aanpak willen, die vooralsnog prima in De Regel lijkt te passen. Ze willen op een paar hoofdpunten een nieuw, doortastend beleid (met name immigratie en boeren) en zullen in alle redelijkheid op andere punten geen nodeloos moeilijke eisen stellen.

Omtzigt is een echte democraat en zou dus geen enkel probleem moeten hebben met het overlaten van de meeste punten aan de Kamer. Dat scheelt ook een heleboel overhaaste beslissingen en keuzes op dit moment. Verder is voor Omtzigt het herstellen van de democratie een zeer belangrijk punt. Hij denkt na over allerlei staatsrechtelijke vernieuwingen die in de loop der jaren doorgevoerd zouden moeten gaan worden.

Yeşilgöz is het probleem

Maar met De Regel wordt in één keer de hele politieke cultuur in Den Haag omgegooid en de parlementaire democratie hersteld. Zonder dat daarvoor iets aan de reglementen veranderd hoeft te worden: Plasterk en de fractieleiders kunnen op elk gewenst moment besluiten om volgens De Regel te gaan werken en klaar is Kees. Bestuurlijke vernieuwing hoeft niet altijd moeilijk en traag te zijn!

Het probleem is Yeşilgöz. Zij heeft zich in de hoek geschilderd door veel te vroeg veel te absoluut regeringsdeelname uit te sluiten. Ook nu haar eigen kiezers daar

ondubbelzinnig boos op reageren door in de peilingen massaal naar de PVV te rennen, beweegt ze geen millimeter: ze heeft zich erin vastgebeten en lijkt te verwachten haar 'veilige' voorkeur bij de onderhandelingen te kunnen afdwingen, en er op langere termijn voordeel uit te halen.

Als ze de draai niet kan of wil maken, zal de VVD uiteindelijk, na veel onnodig tijdverlies, ervoor moeten kiezen om een andere leider aan te stellen die wel wil meeregeren. Of moeten kiezen voor ontijdige verkiezingen, die het land op achterstand zouden zetten en van de VVD - in dat geval terecht - een marginale partij zouden maken.

Snelle formatie

Los van de voordelen voor de democratie en het te voeren beleid, maakt het invoeren van De Regel voortaan een ongekend snelle formatie mogelijk. De schade die de recente lange en schimmige formaties toegebracht hebben aan de effectiviteit van bestuur, maar vooral aan het vertrouwen van de bevolking in de politiek, mag niet onderschat worden. Ook maakte de erop volgende lange formatie het vallen van een kabinet veel schadelijker dan noodzakelijk was. Er kan nu, bij invoering van De Regel, in recordtijd een nieuw kabinet zijn, dat orde op zaken gaat stellen. Het land snakt daar naar!

***Theo Wolters** is voorzitter van de [Stichting Milieu, Wetenschap & Beleid](#).

Wynia's Week wordt mogelijk gemaakt door de donateurs. Doet u al mee? Doneren kan op verschillende manieren. Kijk [HIER](#). Hartelijk dank!