

# 1 | Inleiding

## 1.1 TER INTRODUCTIE

Een ‘noodgreep, politieke armoede’, ‘risico [op] stilstand’ en zelfs ‘vind ik niks’.<sup>1</sup> Dat waren tijdens de kabinetsformatie van 2021 de reacties van de lijsttrekkers van respectievelijk de ChristenUnie, de PvdA en de VVD toen zij door de verkenners Jorritsma (VVD) en Ollongren (D66) werden bevraagd op hun houding tegenover de vorming van een minderheidskabinet. Ook andere lijsttrekkers lieten zich weinig positief uit over zo’n kabinet. De enige partijen die zich wel voorstander toonden van een dergelijk kabinet waren – afgezien van het CDA – uitsluitend politieke buitenstaanders en relatieve nieuwkomers, zoals de SP, Volt en Denk, die in het verdere verloop van de kabinetsformatie geen rol van belang meer zouden spelen.<sup>2</sup> Deze afhoudende opstelling tegenover een minderheidskabinet is illustratief voor de sterke voorkeur die de meeste Nederlandse politieke partijen hebben voor de vorming van meerderheidskabinetten. Sinds 1917 is in Nederland dan ook geen minderheidskabinet meer gevormd, het kortstondige kabinet-Colijn V, dat in 1939 al na twee dagen bij het debat over de regeringsverklaring door de Tweede Kamer naar huis werd gestuurd, buiten beschouwing gelaten.<sup>3</sup>

Deze houding van politieke partijen staat in scherp contrast met de vurige pleidooien voor een minderheidskabinet die de afgelopen jaren zijn gehouden door politicologen, commentatoren en anderen. Zo riepen onder meer de vice-president van de Raad van State, de staatscommissie parlementair stelsel en wetenschappers als Andeweg, Van der Meer, De Lange en Tanja op om ten minste de mogelijkheid van een minderheidskabinet serieus te onderzoeken.<sup>4</sup>

Deze auteurs noemen meerdere voordelen van een minderheidskabinet in de huidige partijpolitieke verhoudingen ten opzichte van een meerderheidskabinet. Allereerst zou volgens Andeweg de vorming van een minderheidskabinet leiden tot een betere parlementaire controle op de regering, doordat een Kamermeerderheid niet langer aan een (gedetailleerd) regeerakkoord met

---

1 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020-2021, 35788, nr. 9 resp. p. 16, 9 en 1.

2 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020-2021, 35788, nr. 9, p. 6-7, 8, 17 en 21.

3 Zoals in paragraaf 1.4 nog wordt beargumenteerd zijn interim-kabinetten en gedoogkabinetten, zoals het kabinet-Rutte I, niet als een volwaardig minderheidskabinet te beschouwen.

4 De Graaf 2019, p. 230; *Lage drempels* 2018, p. 182-183; Andeweg 2021; Van der Meer 2017, p. 232-233; De Lange 2023; De Lange & Tanja 2016.

bijbehorende coalitiediscipline gebonden zou zijn.<sup>5</sup> Daarnaast wijzen Van der Meer en De Lange en Tanja erop dat er geen grote fracties meer zijn in de Tweede Kamer, maar dat wel een groot aantal middelgrote fracties is ontstaan. Daardoor zijn voor de vorming van een meerderheidskabinet rekenkundig meer partijen nodig dan voorheen. Een meerderheidskabinet is daarmee in de praktijk altijd een brede middencoalitie.<sup>6</sup> Die ontwikkeling maakt het volgens Van der Meer voor zowel de regeringspartijen als voor de oppositiepartijen die zich in het ideologische midden positioneren, moeilijk om zich van elkaar te onderscheiden. Het gevolg hiervan is dat kiezers steeds vaker gaan stemmen op radicalere partijen. Een minderheidskabinet zou het daarentegen mogelijk maken om ook onder de huidige partijpolitieke verhoudingen een duidelijke koers te varen, waardoor ook middenpartijen zich duidelijk van elkaar kunnen onderscheiden.<sup>7</sup> Een ander probleem dat aan een ideologisch breed samengesteld meerderheidskabinet kleef, is volgens De Lange en Tanja dat het een dergelijk kabinet vaak ontbreekt aan daadkracht door onder meer de verschillen van inzicht die zich tussen de coalitiepartijen voordoen. Een minderheidskabinet zou daar minder door worden geplaagd en bovendien beschikken over meer flexibiliteit doordat het met per dossier wisselende meerderheden in het parlement kan samenwerken.<sup>8</sup>

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

De voordelen die de vorming van een minderheidskabinet met zich zouden kunnen brengen, maken het des te opmerkelijker dat een meerderheid van de politieke partijen nog steeds de voorkeur blijft geven aan een traditioneel meerderheidskabinet, zeker nu deze voorkeur in de woorden van Van der Meer 'hen kwetsbaar maakt voor de volatiele kiezer'.<sup>9</sup> Ook in internationaal perspectief vormt Nederland hiermee een opvallende uitzondering. Verschillende onderzoeken naar de samenstellingen van kabinetten in West-Europese democratieën tonen aan dat sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog in circa een op de drie gevallen een minderheidskabinet wordt gevormd.<sup>10</sup> Dat roept de vraag op waar deze voorkeur vandaan komt. Waarom zijn zo veel politieke partijen in Nederland niet bereid om een minderheidskabinet te vormen of te gedogen dat een dergelijk kabinet tot stand wordt gebracht? Het

---

5 Andeweg 2021. Ook de staatscommissie parlementair stelsel benoemt dit kort in haar eindrapport. *Lage drempels* 2018, p. 182.

6 Van der Meer 2017, p. 229-232; De Lange & Tanja 2016.

7 Van der Meer 2017, p. 232. Ook vice-president van de Raad van State De Graaf hint hierop. De Graaf 2019, p. 230.

8 De Lange & Tanja 2016.

9 Van der Meer 2017, p. 231.

10 Bassi 2017, p. 251; Field 2016, p. 9; Mitchell & Nyblade 2008, p. 207.

antwoord op die vraag wordt doorgaans in de hoek van de politieke cultuur gezocht. Zo stelt Van der Meer:

‘Vooralsnog wordt elke vernieuwing gesmoord in de verstikkende bestuurscultuur die de gevestigde partijen zelf in stand houden. Blijkbaar zijn zij niet willens of bij machte zich te ontworstelen aan de oude spelregels van de Nederlandse politiek.’<sup>11</sup>

Ook De Lange en Tanja en de staatscommissie parlementair stelsel wijten deze voorkeur aan de Nederlandse politieke cultuur.<sup>12</sup> Deze verklaring roept belangrijke vervolgvragen op. Wat houdt deze politieke cultuur in? Welke elementen uit deze politieke cultuur staan precies aan de vorming van minderheidskabinetten in de weg? En in hoeverre zijn deze regels staatsrechtelijk van aard? Waardoor is deze politieke cultuur ontstaan? Waarom kent Nederland – anders dan bijvoorbeeld de Scandinavische landen – een traditie van meerderheidskabinetten die aan de vorming van een minderheidskabinet weinig tot geen ruimte biedt? Gelden de redenen die aan deze traditie ten grondslag liggen nog steeds? En wat betekent dat voor de mogelijkheid om van minderheidskabinetten in Nederland een duurzaam, volwaardig alternatief voor meerderheidskabinetten te maken? Zijn daarvoor aanpassingen aan het politieke stelsel nodig? Behoeft het staatsrecht daartoe wijziging?

Deze vragen komen in de literatuur niet of nauwelijks aan de orde. Burkens is een van de weinige beoefenaren van het staatsrecht die zich wel heeft gewaagd aan een duiding van de mogelijkheden van een minderheidskabinet in de Nederlandse politieke verhoudingen. Zijn analyse beslaat echter niet meer dan twee kolommen in het *NJB* en begint met de nuchtere constatering: ‘De mogelijkheid van het optreden van een minderheidskabinet (...) is uiteraard afhankelijk van dulding door een parlementaire meerderheid.’<sup>13</sup> Burkens stelt vervolgens dat ‘aanvaarding van een minderheidskabinet riskant [is] voor niet-geestverwante kamerfracties’, doordat een minderheidskabinet het ontbindingsrecht zou kunnen gebruiken om verkiezingen te organiseren over voor het kabinet ‘electoraal aantrekkelijke conflictstof’.<sup>14</sup> Hij rondt daarna af met de volgende vaststelling:

‘Begrijpelijk is, dat een minderheidskabinet in Nederlandse parlementaire verhoudingen vrij algemeen als een pis-aller [noodmaatregel, CS] wordt beschouwd. Voordat men hiertoe overgaat, dienen eerst alle andere mogelijkheden te worden afgetast.’<sup>15</sup>

---

11 Van der Meer 2017, p. 233.

12 De Lange & Tanja 2016; *Lage drempels* 2018, p. 182-183.

13 Burkens 1978, p. 28.

14 Burkens 1978, p. 28.

15 Burkens 1978, p. 28.

Waarom dat begrijpelijk zou zijn, expliciteert Burkens niet, afgezien van zijn argument over het ontbindingsrecht. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat – gesteld dat het ontbindingsrecht zo ingezet zou kunnen worden door een minderheidskabinet – dit de enige en belangrijkste reden is voor partijen om structureel afwijzend te staan tegenover de vorming van een minderheidskabinet. In de internationaal-vergelijkende politicologische literatuur over de vorming van minderheidskabinetten worden namelijk doorgaans andere motieven genoemd.<sup>16</sup> Wie aan de hand van die literatuur probeert te verklaren waarom een traditie van minderheidskabinetten in Nederland ontbreekt, stuit op wezenlijke vragen over de aard en de inhoud van belangrijke staatsrechtelijke leerstukken.

Een eerste mogelijk relevant leerstuk wordt genoemd door zowel Bergman als Cheibub, S. Martin en Rasch. Zij wijzen op het belang van de vertrouwensregel voor de mogelijkheden van een minderheidskabinet. Kort gezegd is volgens deze auteurs de kans op een minderheidskabinet kleiner als in een land een positieve vertrouwensregel geldt, die vereist dat een kabinet in een investituurstemming het uitdrukkelijke vertrouwen krijgt van een meerderheid van het parlement. Een negatieve vertrouwensregel zou daarentegen in het voordeel van een minderheidskabinet werken.<sup>17</sup> Deze auteurs merken daarbij op dat Nederland hierop een opvallende uitzondering is. Nederland kent geen formele investituurstemming, maar toch komen minderheidskabinetten hier te lande niet voor. Cheibub, S. Martin en Rasch schrijven dit toe aan ‘other norms or rules in these systems [die van Nederland en enkele andere afwijkende landen, CS] that are functionally equivalent to (or even stronger than) the investiture mechanism.’<sup>18</sup> Ook Bergman signaleert deze discrepantie tussen theorie en praktijk. Volgens hem heeft Nederland ‘something of a mixed system’:

‘It is not required that there must be a vote of investiture before a government assumes power. On the other hand, the norm that the government should be supported (and not just tolerated) by the parliament is very strong.’<sup>19</sup>

Om die reden neemt Bergman Nederland toch op in zijn lijst van landen met een positieve vertrouwensregel.<sup>20</sup> Ook sommige Nederlandse auteurs lijken te worstelen met de aard en de inhoud van de vertrouwensregel. Krouwel en Koedam stellen bijvoorbeeld dat de besluitvorming in de beoogde coalitie-

16 Over de motieven die politieke partijen kunnen hebben om de vorming van een minderheidskabinet te aanvaarden, zie hoofdstuk 2.

17 Bergman 1993b, p. 61; Cheibub, S. Martin & Rasch 2021, p. 359. De laatste studie brengt hierin overigens een belangrijke nuance aan. Zie hierover paragraaf 3.2.

18 Cheibub, S. Martin & Rasch 2021, p. 360; vgl. Rasch, S. Martin & Cheibub 2015a, p. 19.

19 Bergman 1993b, p. 58.

20 Bergman 1993b, p. 59.

fracties over het regeerakkoord neerkomt op een ‘de facto vote of investiture’.<sup>21</sup> Wat de achtergrond van deze praktijk is en in hoeverre deze een normatief karakter heeft, blijft echter in het midden. Burkens lijkt dezelfde afslag te nemen als hij het regeerakkoord ‘de formele beklinking van het resultaat van fractionele touwtrekkerij in de formatiefase’ noemt.

‘Het afleggen van de regeringsverklaring wordt daarmee tot element in een parlementaire investituur. Een kabinet wordt door een parlementaire meerderheid op het schild geheven. Het zal in leven blijven op basis van deze investituur.’<sup>22</sup>

Deze opvatting wordt bestreden door Beekman die stelt dat het woord investituur zoals Burkens dat gebruikt ‘voor de Nederlandse verhoudingen te zwaar’ is.

‘De vertrouwensband tussen kabinet en parlement zou veeleer negatief geformuleerd dienen te worden: een kabinet of een minister kan niet aanbliven wanneer door de Kamer het vertrouwen wordt opgezegd.’<sup>23</sup>

Elders schrijft Beekman echter ook dat ‘een zekere instemming’ van het parlement noodzakelijk is om als kabinet op te kunnen treden, maar dat het hier geen staatsrechtelijke norm betreft.<sup>24</sup> Donner lijkt in deze discussie een middenpositie in te nemen. Hij verwijst anders dan Burkens niet naar het regeerakkoord, maar lijkt de vertrouwensregel net als deze wel positiever in te kleuren als hij stelt:

‘de bekleding door bepaalde personen van het ministerambt behoort, afgezien van het gebruik van het (...) ontbindingsrecht, onder meer afhankelijk te zijn hiervan of aan hen gebleken is of met grote waarschijnlijkheid mag worden aangenomen, dat zij het vertrouwen bezitten van de meerderheid der Tweede Kamer.’<sup>25</sup>

Ook Hirsch Ballin geeft aan de vertrouwensregel een positief karakter als hij stelt:

‘een kabinet en individuele ministers worden alleen benoemd en in het ambt gehandhaafd, wanneer een gefundeerd vertrouwen aanwezig is dat zij voor de vervulling van de hun toebedachte taak het vertrouwen genieten van de volksver-

---

21 Krouwel & Koedam 2015, p. 263.

22 Burkens 1972b, p. 1021.

23 Beekman 1973a, p. 77.

24 Beekman 1975, p. 4.

25 Van der Pot/Donner 1983, p. 425.

tegenwoordiging (d.w.z. van de meerderheid daarvan, waarbij geldt dat het oordeel van de Tweede Kamer maatgevend is).<sup>26</sup>

Tegenwoordig kiezen veel staatsrechtelijke auteurs daarentegen voor een duidelijk negatieve formulering van de vertrouwensregel. Zo stellen Heringa en zijn medeauteurs in hun handboek: 'Een minister (staatssecretaris) behoeft niet het uitdrukkelijk uitgesproken vertrouwen te hebben, maar als hem het vertrouwen wordt opgezegd, moet hij heengaan.'<sup>27</sup> De precieze aard en inhoud van de vertrouwensregel en andere normen met betrekking tot de kabinetsformatie zijn daardoor voorwerp van discussie. Daarom is nader onderzoek nodig naar de vertrouwensregel om de vraag te kunnen beantwoorden of deze in Nederland een drempel opwerpt voor de vorming van minderheidskabinetten.

Ook over andere staatsrechtelijke normen en regels die relevant kunnen zijn voor de vorming van minderheidskabinetten, bestaat verschil van inzicht in de literatuur. Zo volgt een tweede leerstuk uit de theorie van Strøm dat minderheidskabinetten vooral voorkomen in landen waarin de oppositie relatief veel invloed op het overheidsbeleid kan uitoefenen, en regeringsdeelname zou leiden tot dusdanige electorale verliezen dat dit de eigen onderhandelingspositie verzwakt. Daardoor is voor oppositiefracties de meerwaarde van regeringsdeelname relatief beperkt, en zouden partijen de vorming van een minderheidskabinet waarvan zij zelf geen onderdeel zijn eerder accepteren.<sup>28</sup> Volgens Strøm is met name een sterk commissiestelsel hierbij van belang. Doordat in een uitgebreid commissiestelsel meer de nadruk wordt gelegd op het benutten van de deskundigheid van Kamerleden, biedt dat de oppositie meer mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden dan een parlementair stelsel met een zwakke commissiestructuur.<sup>29</sup>

Nederland lijkt op het eerste gezicht aan die voorwaarde te voldoen. Zo stellen Otjes, Louwerse en Timmermans dat door de nauwe samenwerking tussen de fractiespecialisten in de Nederlandse Kamercommissies het onderscheid tussen coalitie en oppositie vervaagt.<sup>30</sup> Daardoor wordt volgens hen de vorming van consensus bevorderd, wat ertoe leidt dat een groot deel van de wetgeving ook door de oppositiepartijen wordt gesteund.<sup>31</sup> Ook Elzinga en de andere bewerkers van het handboek van Van der Pot geven hoog op van de invloed van de Tweede Kamer:

26 Hirsch Ballin 1989, p. 319.

27 Heringa e.a. 2018, p. 211. Zie bijv. ook Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2016, p. 298-299; Van der Pot/Elzinga e.a. 2014, p. 644; Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2015, p. 106, 124-125; Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 431; Voermans 2023, p. 363-364.

28 Strøm 1990, p. 37-52. Zie ook Rasch 2011, p. 51-52.

29 Strøm 1984, p. 214.

30 Otjes, Louwerse & Timmermans 2018, p. 68.

31 Otjes, Louwerse & Timmermans 2018, p. 57.