

Staatsrecht in crisistijd

De staatsrechtelijke gang van zaken tijdens de kabinetscrisis van december 2006

Christian Syrier (UM)

‘Het parlementair stelsel is verkracht’, oordeelde staatsrechtgeleerde Bovend’Eert. Naar mening van Kortmann werd door de gang van zaken rond de kabinetscrisis van december 2006 honderdvijftig jaar staatsrecht in de prullenbak gegooid. Deze ferme uitspraken bleven niet onweersproken. Bij confrontaties zoals die van december 2006, zo betoogde Boon, eist het politieke spelelement een eigen, zelfstandige rol voor zich op. ‘Het Nederlandse staatsrecht biedt voor zo’n rol alle ruimte.’ De kwestie over een generaal pardon voor asielzoekers heeft veel stof doen opwaaien. Daarbij was het niet zelden de demissionaire status van het kabinet die tot controverses leidde.

In dit artikel staat de analyse en de beoordeling van de staatsrechtelijke gang van zaken tijdens de kabinetscrisis van december 2006 centraal.

1 Inleiding

De kabinetscrisis werd ingeleid door de aanvaarding van een motie van afkeuring, even na middernacht op 13 december 2006, tegen minister Verdonk (VVD). Aanleiding voor de motie was de weigering van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie uitvoering te geven aan de wens van de Kamer het uitzetten van asielzoekers op te schorten. Hierop volgde een dag van intensief beraad van het demissionaire kabinet. Uiteindelijk kwam het kabinet met een compromis: de minister bleef aan, maar zij verloor de portefeuille Vreemdelingenzaken. Om de Kamer tegemoet te komen werd besloten om het uitzetten van asielzoekers in schrijnende gevallen op te schorten. In een debat op 14 december 2006 ging de Kamer hiermee akkoord.

In deze bijdrage staat de volgende probleemstelling centraal: Hoe moet de gang van zaken tijdens de kabinetscrisis van december 2006 staatsrechtelijk worden beoordeeld?

Ter beantwoording hiervan volgt allereerst een korte weergave van de relevante gebeurtenissen tijdens de kabinetscrisis (§ 2). vervolgens wordt een theoretisch kader geschetst aan de hand waarvan de bestaande staatsrechtelijke regels en staatkundige gebruiken kunnen worden gecategoriseerd (§ 3). De onderverdeling in verschillende categorieën is relevant met het oog op de onderschei-

den rechtsgevolgen die zijn verbonden aan niet-naleving van de verschillende soorten normen. De crisis wordt daarna geanalyseerd aan de hand van drie thema’s die tijdens de kabinetscrisis van december 2006 onderwerp van discussie waren (§ 4). Achtereenvolgens worden besproken: controversiële aangelegenheden in een demissionaire periode (§ 4.1), de vertrouwensregel (§ 4.2) en de homogeniteitsregel (§ 4.3). Afgesloten wordt met een conclusie (§ 5).

Hoe moet de gang van zaken tijdens de kabinetscrisis van december 2006 staatsrechtelijk worden beoordeeld?

2 De kabinetscrisis

Op 30 november 2006 – ruim een week na de verkiezingen voor de Tweede Kamer – debatteerde de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling met de demissionaire Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over een generaal pardon voor asielzoekers. Aan het eind van het debat werd de motie-Bos c.s.1 aanvaard, waarin een Kamermeerderheid het demissionaire kabinet verzocht om in afwachting van een eventuele pardonregeling het uitzetten van asielzoekers op te schorten.

¹ *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1106 (motie-Bos c.s.).

Minister Verdonk maakte in een brief aan de Kamer kenbaar de motie niet te kunnen uitvoeren, omdat wensen voor nieuw beleid in de demissionaire fase niet aan het kabinet maar aan de (in)formateur gericht moesten worden. De bewindsvrouw verklaarde voorts dat de wet haar geen ruimte bood om het uitzetten van asielzoekers stop te zetten. In een debat op 12 december 2006 wierp een Kamermeerderheid de minister tegen dat niet was gevraagd om nieuw beleid maar om opschorting van gevoerd beleid, waarop een nieuwe motie, de motie-Dijsselbloem c.s.², werd aanvaard met dezelfde strekking. Het kabinet verklaarde ook deze motie niet te kunnen uitvoeren en voerde daartoe wederom aan dat de Kamer voor nieuw beleid bij de (in)formateur moest zijn. In § 4.1 wordt onderzocht of de Tweede Kamer naar staatsrechtelijke maatstaven te ver ging met haar verzoek aan het demissionaire kabinet om het uitzetten van asielzoekers tijdelijk op te schorten.

De Kamer reageerde op de herhaalde weigering van het kabinet gevolg te geven aan Kameruitspraken door de aanvaarding van een nieuwe motie: een motie van afkeuring³ jegens de demissionaire Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. In § 4.2 wordt gekeken naar de staatsrechtelijke betekenis van deze motie. Onderzocht wordt of de Kameruitspraak de minister tot aftreden verplichtte.

Over het kabinetsbesluit om het uitzetten van asielzoekers in schrijnende gevallen op te schorten verklaarde premier Balkenende in een brief aan de Kamer: 'De VVD-bewindspersonen konden zich niet verenigen met dit besluit. Daarop heeft de minister-president een dringend beroep op hen gedaan aan te blijven vanwege het landsbelang. De VVD-bewindspersonen hebben daarin bewilligd vanwege de regeerbaarheid van het land'. In een persverklaring kwalificeerde minister Zalm (VVD) het kabinetsbesluit namens alle VVD-bewindslieden als een 'gedrocht'. De vice-premier sprak over een 'zwarte dag' waarin de zeven bewindslieden van de VVD onder

normale omstandigheden hun ontslag zouden hebben aangeboden. Over de medeverantwoordelijkheid voor het kabinetsbeleid verklaarde de vice-premier: 'Een VVD-minister kan het kabinetsbesluit niet voor zijn of haar rekening nemen.'⁴ Zalm vervolgde: 'Het is een beetje burgemeester in oorlogstijd: je moet kiezen tussen twee kwaden. Het ene was: we gaan met z'n allen eruit en we dringen echt erop aan dat het ontslag geëffectueerd wordt. Maar dan weet je ook dat er grote problemen ontstaan in het bestuur van Nederland en dat hebben we de doorslag laten geven.'⁵ De houding van de VVD-bewindspersonen wordt onder de loep genomen in § 4.3. Onderzocht wordt of de VVD-bewindslieden in strijd met het beginsel van de ministeriële homogeniteit handelden door zich openlijk te distantiëren van een ingenomen kabinetsstandpunt.

Hierna wordt in § 3 allereerst een theoretisch kader geschetst, met behulp waarvan in § 4 de hiervoor besproken onderwerpen staatsrechtelijk zullen worden beoordeeld.

Het Nederlandse politieke bestel wordt in belangrijke mate gereguleerd door ongeschreven regels. Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen rechtsregels enerzijds politieke spelregels anderzijds

3 Ongeschreven regels en staatsrecht: een afbakening

Het Nederlandse politieke bestel wordt in belangrijke mate gereguleerd door ongeschreven regels. Binnen deze niet op schrift gestelde regels kan onderscheid worden gemaakt tussen dwingende staatsrechtelijke normen, rechtsregels, enerzijds en de op zichzelf niet dwingende politieke spelregels voortvloeiend uit gewoonten, precedenten, ethiek en fatsoensnormen anderzijds. Wie handelt in strijd met rechtsregels, handelt onrechtmatig. Wie handelt in strijd met spelregels, handelt ongebruikelijk, onethisch of onfatsoenlijk.⁶ Het probleem is alleen dat de scheidslijn niet altijd eenvoudig is te trekken. Wanneer gaat het nu om een harde rechtsregel en wanneer betreft het een 'zachte' spelregel?

Tot de dwingende normen behoren in ieder geval de ongeschreven regels voortvloeiend uit (staatsrechtelijk) gewoonterecht. Vanzelfsprekend wordt niet iedere staatkundige gewoonte tot het staatsrecht gerekend. Om

2 *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1111 (motie-Dijsselbloem c.s.).

3 *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1113 (motie-Dijsselbloem c.s.).

4 *NRC Handelsblad* 14 december 2006, p. 3.

5 *NRC Handelsblad* 14 december 2006, p. 3.

6 A.H.M. Dölle, 'De positie van een demissionair kabinet', *Openbaar bestuur* 2003-5, p. 5.



als gewoonterechtelijke regel te kunnen worden gekwalificeerd moet zijn voldaan aan twee voorwaarden. De eerste voorwaarde, de 'usus', vereist het bestaan van een langdurige, ononderbroken staatkundige gewoonte. Die gewoonte wordt pas dan als recht aanvaard wanneer ook aan de tweede voorwaarde, de 'opinio necessitatis' is voldaan: de gewoonte moet door de direct betrokkenen als rechtens bindend worden ervaren.⁷ In het licht hiervan is van slechts één staatkundige gewoonte het staatsrechtelijk dwingende karakter onomstreden: de uit 1866 stammende parlementaire vertrouwensregel.⁸

Naast gewoonten kunnen ook op zichzelf staande precedentes ongeschreven staatsrecht in het leven roepen. Als klassiek voorbeeld daarvan kan het gebeurde in 1868 – de zogenaamde Luxemburgse kwestie – worden genoemd, naar aanleiding waarvan wordt aangenomen dat een kabinet dient te wijken, indien de Tweede Kamer het vertrouwen heeft

opgezegd en het kabinet niet in staat is het vertrouwen te herwinnen via Kamerontbinding.⁹

Een relativerende kanttekening is op zijn plaats met betrekking tot het gemaakte onderscheid tussen staatsrechtelijke normen en politieke spelregels. Zoals bekend mag worden verondersteld, is er in Nederland geen constitutionele rechter die het politieke staatsrecht interpreteert, uitlegt en handhaaft. Die verantwoordelijkheid ligt bij de politieke actoren, regering en Staten-Generaal, zelf. Enigszins gechoordeerd, maar daarom niet minder juist, is de vaststelling dat de overtreding van een staatsrechtelijke norm slechts dan wordt gehandhaafd wanneer een politieke meerderheid dat opportuun acht.

4 Staatsrechtelijke beoordeling

Hiervoor werd onderscheid gemaakt tussen normen die de politieke actoren binden enerzijds en staatkundige gebruiken die zon-

⁷ Vgl. Dölle 2003, p. 5.

⁸ Vgl. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 19.

⁹ D.J. Elzinga & R. de Lange (m.m.v. H.G. Hoogers), Van der Pot. *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 190.

der een staatsrechtelijke onrechtmatigheid te veroorzaken genegeerd kunnen worden anderzijds. De kabinetscrisis wordt hierna geanalyseerd aan de hand van drie thema's die in december 2006 zonder uitzondering onderwerp van discussie waren. Per thema wordt kort een theoretisch kader geschetst, waarbij steeds wordt onderzocht welk type norm – rechtsregel dan wel politieke spelregel – hieraan verbonden is. Vervolgens wordt per subparagraaf de feitelijke gang van zaken tijdens de kabinetscrisis aan deze normen getoetst.

Enigszins gechargeerd, maar daarom niet minder juist, is de vaststelling dat de overtreding van een staatsrechtelijke norm slechts dan wordt gehandhaafd wanneer een politieke meerderheid dat opportuun acht

4.1 Controversiële aangelegenheden in een demissionaire periode

Naar vast gebruik krijgen de demissionaire ministers en staatssecretarissen van het staatshoofd de opdracht 'al datgene te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten.'⁷ Uitgangspunt is altijd geweest dat demissionaire kabinetten zich dienen te onthouden van beslissingen in controversiële aangelegenheden, tenzij deze geen uitstel dulden.¹⁰ Tot een beperking van bevoegdheden leidt de demissionaire status van een kabinet strikt genomen echter niet. De naoorlogse praktijk toont dat demissionaire kabinetten hun opdracht ruim uitleggen.¹¹ Prakke stelt dat er geen aanleiding is om hier in algemene termen bezwaar tegen te maken.¹² Deze opvatting verdient steun omdat de noodzaak van voortgang zich, vooral naarmate de demissionaire periode langer duurt, opdringt. Niettemin is een zekere mate van terughoudendheid van een demissionair kabinet gepast. Dit hangt samen met de omstandigheid dat de vertrouwensregel niet volledig door de Kamer kan worden geëffectueerd, waarover hierna meer in § 4.2. Een demissionair kabinet verliest daarnaast aan legitimatie omdat het zijn gezag niet meer primair ontleent aan zijn relatie tot de Kamer; het is er nog slechts in afwachting van de benoeming van een nieuw (volwaardig) kabinet, omdat de Grondwet eenvoudigweg vereist dat er een kabinet is.¹³ Dit brengt met zich dat het kabinet

tegen het einde van de rit niet zonder noodzaak mag vooruitlopen op het door het nieuwe kabinet te voeren beleid, dat immers juist de inzet is van de formatiebesprekingen.¹⁴

Het standpunt wordt wel verdedigd dat in een demissionaire fase ook de Tweede Kamer zich terughoudend dient op te stellen. De daaraan ten grondslag liggende gedachte is dat de Kamer het kabinet in een demissionaire periode geen nieuw beleid 'door de strot mag duwen'.¹⁵ Anderzijds kan worden betoogd dat gereserveerdheid niet op haar plaats is. Immers, de Tweede Kamer kan zich na de verkiezingen beroepen op een vers kiezersmandaat terwijl aan een demissionair kabinet het politieke mandaat, een door een Kamermeerderheid gesteund regeerakkoord, is ontvallen. Hoewel dit plausibel voorkomt, verdient de eerste opvatting meer steun. Van een demissionair kabinet mag niet worden verlangd dat het op aandringen van de Tweede Kamer een koers inslaat waar het zich altijd tegen heeft verzet. Het is dan ook gepast dat de Tweede Kamer enige terughoudendheid betracht in haar omgang met het kabinet.

Hoe het ook zij, en wat kabinet en Tweede Kamer ook zouden moeten doen, of – nog belangrijker – wat zij zouden moeten nalaten, strikt genomen leidt een demissionaire fase niet tot een beperking van hun beider bevoegdheden. Hieruit volgt dat beide staatsrechtelijk niet tot terughoudendheid gedwongen zijn. Het uitgangspunt dat een demissionair kabinet zich dient te onthouden van beslissingen in controversiële aangelegenheden moet, evenals het beginsel dat ook de Tweede Kamer enige terughoudendheid in acht moet nemen, gekwalificeerd worden als een politieke spelregel.

Het uitgangspunt dat een demissionair kabinet zich dient te onthouden van beslissingen in controversiële aangelegenheden moet gekwalificeerd worden als een politieke spelregel

Van kabinetszijde werd aanvankelijk betoogd dat de Tweede Kamer te ver ging met haar verzoek aan het demissionaire kabinet om het uitzetten van asielzoekers stop te zetten. Naar het oordeel van het kabinet stuurde de Kamer hiermee aan op nieuw beleid. Hoe moet dit standpunt worden beoordeeld?

In beide Kamermoties wordt het kabinet verzocht om in afwachting van de definitieve

10 Vgl. P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 390, en: P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zwolle: Tjeenk Willink 1967, p. 332.

11 Vgl. Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 390.

12 L. Prakke, *De positie van een demissionair kabinet in Nederland*, Zwolle: Tjeenk Willink 1977, p. 48.

13 Uit het tweede lid van art. 42 van de Grondwet volgt immers dat het handelen van de Koning onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt.

14 Prakke 1977, p. 48.

15 Vgl. het citaat van Bovend'Eert in: *de Volkskrant* 15 december 2006, p. 3.

behandeling van een pardonregeling het uitzetten van een bepaalde groep asielzoekers stop te zetten. Het demissionaire kabinet werd geenszins verzocht zelf een pardonregeling te ontwerpen. Het enige verzoek dat volgt uit de moties is het verzoek om geen onomkeerbare beslissingen te nemen met het oog op een, op een later tijdstip, nader vorm te geven pardonregeling. Met dit verzoek ging de Tweede Kamer niet te ver. De Kamer stuurde daarmee niet aan op nieuw beleid maar verzocht het kabinet zijn controversiële uitzetbeleid op te schorten. Daarmee is niets mis: een belangrijke spelregel brengt immers met zich dat een demissionair kabinet beslissingen in controversiële aangelegenheden, mits deze uitzetbeleid dulden, behoort na te laten.

Dat ministers de wet hebben te respecteren, geldt in een rechtsstaat als vanzelfsprekend. Het verweer van de minister dat zij gehouden was de wet uit te voeren en dat daaruit volgt dat zij niet aan het verzoek kon voldoen om geen onomkeerbare beslissingen te nemen is echter ongegrond. De Vreemdelingenwet 2000 dwong de minister er strikt genomen niet toe om uitgeprocedeerde asielzoekers uit te zetten. Het eerste lid van artikel 63 van die wet kent de minister een discretionaire bevoegdheid toe om in individuele gevallen een uitzondering te maken op het gevoerde beleid: 'De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die niet binnen de bij deze wet gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet.' De minister kwam bij het uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers dus een mate van beleidsvrijheid toe. Weliswaar konden met het oog op een consistente uitoefening van haar bevoegdheid beleidsregels zijn uitgevaardigd, maar zelfs in dat geval kon de minister daarvan in bijzondere omstandigheden afwijken.¹⁶

Geconcludeerd moet worden dat de Kamer met haar verzoek om een uitzetstop niet te ver ging. De Kamer vroeg het kabinet daarmee niet om nieuw beleid maar om opschorting van controversieel gevoerd beleid. Het demissionaire kabinet overtrad daarentegen een belangrijke politieke spelregel door de wensen van de Kamer ten aanzien van een controversiële aangelegenheid te negeren en het omstreden beleid aanvankelijk ongestoord voort te zetten.

4.2 Vertrouwensregel

De demissionaire status van een kabinet verandert staatsrechtelijk niets aan de politieke verantwoordelijkheid van ministers en staatssecretarissen. De omstandigheden brengen

echter met zich, dat deze verantwoordelijkheid moeilijk te realiseren is nu de gebruikelijke sanctiemogelijkheid, een wantrouwensvotum van de Kamer, niet onverkort toegepast kan worden. Ten aanzien van het kabinet als geheel roept dit weinig vragen op. Een demissionair kabinet kan immers niet als geheel vroegtijdig heengaan nu uit het tweede lid van artikel 42 van de Grondwet volgt dat er in ieder geval één verantwoordelijk minister moet zijn. Aangenomen wordt dat het heenzenden van een individuele bewindspersoon 'gewoon' mogelijk blijft. Kortmann merkt in dit verband op dat daartoe slechts in uitzonderlijke situaties aanleiding zou kunnen zijn, 'bijvoorbeeld indien een kamermeerderheid van oordeel zou zijn dat een minister of staatssecretaris *stante pede* ontslag moet worden verleend.'¹⁷

Het demissionaire kabinet overtrad een belangrijke politieke spelregel door de wensen van de Kamer ten aanzien van een controversiële aangelegenheid te negeren en het omstreden beleid aanvankelijk ongestoord voort te zetten.

De demissionaire Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie overleefde een door een Kamermeerderheid gesteunde motie van afkeuring. Hierna wordt onderzocht of de aangenomen motie is te beschouwen als een motie van wantrouwen en, in het verlengde daarvan, of deze Kameruitspraak de minister ook daadwerkelijk de ruimte bood om aan te blijven.

Als het over de uitleg van een motie gaat is de wens van de Kamermeerderheid doorslaggevend, de interpretatie van de betrokken minister doet er staatsrechtelijk niet toe. Regelrechte moties van wantrouwen zijn in Nederland ongebruikelijk. Ter illustratie: de laatste onmiskenbare motie van wantrouwen, de motie-Deckers, dateert uit 1939.¹⁸ Het is daarom van belang vast te stellen welke politieke lading een motie heeft. Daartoe is het interessant de verschillende stemverklaringen bij de aangenomen motie tegen minister Verdonk onder de loep te nemen. De ondertekenaars van de motie van afkeuring lieten er geen twijfel over bestaan. Zowel tijdens het Kamerdebat (Azough (GroenLinks) en Huizinga-Heringa (ChristenUnie)¹⁹), als

16 Vgl. R.A.J. Van Gestel & Ph. Eijlander, 'Staatsrecht is geen grabbelton', *de Volkskrant* 19 december 2006, p. 12.

17 Kortmann 2005, p. 308.

18 Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 342.

19 Vgl. *Handelingen II* 2006/07, nr. 25, p. 1769.

Chronologisch overzicht van gebeurtenissen:

November 2006

Nadat het minderheidskabinet-Balkenende III van CDA en VVD door zijn ontslagaanvraag demissionair werd, volgden op **22 november 2006** de Tweede Kamerverkiezingen.

Fractievoorzitter Bos (PvdA) vroeg direct na installatie van de nieuw geformeerde Tweede Kamer een spoeddebat aan met demissionair minister Verdonk over een generaal pardon. Aan het eind van dit debat, dat op **30 november 2006** werd gehouden, aanvaardde een Kamermeerderheid de motie-Bos, inhoudende het verzoek aan de regering ten aanzien van een nader omschreven groep asielzoekers geen onomkeerbare beslissingen en stappen te nemen.

Op **5 december 2006** berichtte de minister de Kamer dat de motie onuitvoerbaar was.

Daarop volgde op **12 december 2006** een nieuw Kamerdebat waarin een nieuwe motie met soortgelijke strekking werd aanvaard, de motie-Dijsselbloem.

December 2006

Nadat minister-president Balkenende het kabinetsstandpunt verwoordde dat ook deze motie niet uitgevoerd kon worden, antwoordde de Tweede Kamer met de aanvaarding van een motie van afkeuring jegens minister Verdonk. Naar aanleiding hiervan stelde het kabinet op **13 december 2006** een compromis voor aan de Kamer: minister Verdonk bleef aan, maar met een gewijzigde portefeuille. Voorgesteld werd het uitzetten van 'schrijnende gevallen' op te schorten.

In een debat op **14 december 2006** ging de Kamer hiermee akkoord en kwam er een einde aan de crisis rond demissionair minister Verdonk.

na afloop daarvan (Bos, PvdA) werd door verschillende fractievoerders expliciet gesproken over een 'motie van wantrouwen'. Ook de woordvoerders van de overige ondersteunende fracties spraken zich uit voor een direct ontslag van de minister.²⁰ Dat de status van de aangenomen motie in het geheel niet ter discussie stond, blijkt voorts uit het feit dat daarover in de Kamer geen enkele discussie is gevoerd.

De vertrouwensregel is miskend door het aanblijven van minister Verdonk. Een portefeuillewisseling als politiek compromis is in dat licht onaanvaardbaar

Buiten de Kamer werd daarentegen wel getwist over de status van de motie van afkeuring. Aan de ene zijde werd betoogd dat de motie van afkeuring een afgezwakte variant is van de motie van wantrouwen. Een motie van afkeuring, zo verdedigde Boon, doet geen deuren definitief op slot.²¹ Aan de andere zijde werd het standpunt verdedigd dat de motie van afkeuring wat haar rechtsgevolgen betreft niet verschilt van de motie van wantrouwen. Kortmann merkte dienaangaande op: 'De spitsvondigheid dat een minister bij een motie van afkeuring kan blijven zitten als het beleid maar wordt aangepast, werd door het kabinet bij deze gelegenheid bedacht.'²² Helder en mijns inziens correct is de zienswijze van Elzinga: 'De indiening van een motie van wantrouwen komt in de Tweede Kamer vrijwel nooit voor. Wordt een gewone motie onaanvaardbaar verklaard – door een bewindspersoon of het kabinet – dan krijgt, zoals het parlementaire spraakgebruik luidt, die motie het karakter van een motie van wantrouwen en aanneming leidt dan tot een aftreden. Is er van een onaanvaardbaarverklaring geen sprake, dan is het scherpste middel van de Kamer een motie van afkeuring, zoals de gangbare aanduiding luidt. Aanneming van een dergelijke motie betekent aftreden, ook voor demissionaire ministers. Ieder muizen-gaatje is in dat geval afgesloten.'²³

De gevoerde debatten in de Kamer en de stemverklaringen die werden afgelegd bij de motie van afkeuring kunnen slechts tot één oordeel leiden: de minister had direct ontslag moeten indienen. De vertrouwensregel is miskend door het aanblijven van minister Verdonk. Een portefeuillewisseling als politiek

20 De Wit (SP): 'Deze minister dienen wij dan ook weg te sturen', en Thieme (Partij voor de Dieren): 'De vraag of het verantwoord is om een minister de ruimte te geven om de wens van het hoogste gezag in het land te negeren, is wat ons betreft zowel linksom als rechtsom alleen met een nee te beantwoorden.' Vgl. *Handelingen II 2006/07*, nr. 25, p. 1769.

21 P.J. Boon, 'Motie van afkeuring vormt geliefd politiek instrument', *NRC Handelsblad* 21 december 2006, p. 7.

22 C.A.J.M. Kortmann, '150 jaar staatsrecht in prullenbak', *NRC Handelsblad* 15 december 2006, p. 7.

23 D.J. Elzinga, 'De burgemeester van Naarden debiteert staatsrechtelijke onzin', *Binnenlands Bestuur* 2006-51/52, p. 19. 24 Elzinga & De Lange 2006, p. 188.

compromis is in dat licht onaanvaardbaar. Wordt een staatsrechtelijke norm overtreden, dan mag dat niet zonder gevolg blijven. Een minister die het vertrouwen van een Kamermeerderheid verliest, dient heen te gaan. De portefeuillewisseling noch de demissionaire status en de bijzondere context waarbinnen de situatie zich afspeelde konden het aanblijven van de minister rechtvaardigen.

De discussie over de status van een motie van afkeuring was van slechts academische relevantie. Zelfs al wordt de opvatting gevolgd dat een aangenomen motie van afkeuring niet noodzakelijk het ontslag van één of meer ministers met zich zou moeten brengen, dan zou dat in dit geval niet tot een ander oordeel hebben geleid. Maatgevend is de wens van de Kamermeerderheid en de Kamer had gesproken: de minister moest weg.

4.3 Homogeniteitsregel

Op grond van het beginsel van de ministeriële homogeniteit behoren ministers naar buiten een eenheid te vormen en zijn zij gebonden aan ingenomen regeringsstandpunten.²⁴ Van meningsverschillen mag naar buiten niets blijken: 'de ministerraad spreekt met één mond'. Aan het streven naar homogeniteit, vaak 'eenheid van regeringsbeleid' genoemd, wordt in de praktijk gestalte gegeven door het vaststellen van een regeerakkoord. Door parlementaire overeenstemming over de meest controversiële punten vroegtijdig – bij de aanvang van een nieuwe kabinetsperiode – vast te leggen, wordt een groot deel van de potentiële conflictstof weggenomen.²⁵ De homogeniteitsregel is, net als de vertrouwensregel, een rechtsregel. Indien ministers zich niet bij een genomen besluit kunnen neerleggen is het, in de bewoordingen van Oud, 'van tweeën één: óf het besluit wordt ingetrokken of gewijzigd óf de ministeriële homogeniteit is verbroken en het Kabinet treedt af of zijn samenstelling wordt veranderd'.²⁶ In tegenstelling tot de vertrouwensregel, is de homogeniteitsregel niet ongeschreven. Hij vloeit voort uit het derde lid van artikel 45 van de Grondwet en uit artikel 4, 12 en 26 van het Reglement van orde voor de ministerraad.

De vraag rijst of de homogeniteitsregel onverkort geldt voor een demissionair kabinet. Bovend'Eert betoogt dat de eenheid van regeringsbeleid in een demissionaire periode niet langer vanzelfsprekend is.²⁷ Zulks geldt, naar zijn oordeel, het sterkste voor een kabinet dat door interne tegenstellingen ten val komt. Deze opvatting verdient steun. Aangenomen mag immers worden dat, indien een kabinet

aan zien van een bepaald onderwerp door interne verdeeldheid valt, de demissionaire bewindslieden op dat punt niet langer de eenheid kunnen bevorderen. De homogeniteit is daarnaast minder vanzelfsprekend indien een kabinet als gevolg van een andersoortig conflict zijn ontslag heeft aangeboden. Ook dit komt niet vreemd voor. Het is immers niet ondenkbaar dat de partijpolitieke binding van demissionaire bewindslieden bij hun handelen in de vaak turbulente verkiezingstijd afbreuk doet aan de homogeniteit van de ministerraad.²⁸

Concluderend kan worden gesteld dat ook in een demissionaire periode, hoewel hij dan minder vanzelfsprekend is, de homogeniteitsregel geldt. Leden van de ministerraad kunnen zich niet achter verkiezingshectiek of interne verdeeldheid verschuilen om zich te onttrekken aan de plicht de eenheid van regeringsbeleid te bevorderen. Wordt deze rechtsregel geschonden, dan kan dit niet zonder gevolgen blijven.²⁹ Het beginsel van de ministeriële homogeniteit brengt vanzelfsprekend niet met zich dat een kabinet het altijd unaniem eens moet zijn over een onderwerp van algemeen regeringsbeleid. Deze regel houdt wel in dat van verdeeldheid binnen een kabinet naar buiten niets mag blijken. Nadat het demissionaire kabinet Balkenende III zich had beraden over de aangenomen motie van afkeuring, werd de interne tweedracht binnen het kabinet voor eenieder duidelijk. Vice-premier Zalm week met zijn persverklaring onmiskenbaar af van het ingenomen kabinetsstandpunt.

De vraag werpt zich op of de minister-president blijk gaf van een juiste uitleg van het staatsrecht toen hij betoogde dat de omstandigheden een uitzondering rechtvaardigden op de homogeniteitsregel. Met andere woorden: bood het staatsrecht minister Zalm de ruimte om zich namens de VVD-bewindspersonen in de gegeven omstandigheden openlijk te distantiëren van het ingenomen kabinetsstandpunt?

De VVD-ministers waren fel gekant tegen de wens van een meerderheid in de Tweede Kamer om de uitzetting van een bepaalde groep uitgeprocedeerde asielzoekers op te schorten. Zoals betoogd in § 4.1 ging de Kamer met dit verzoek niet te ver. Het was voor de VVD-bewindspersonen dan ook het één óf het ander: zij legden zich neer bij het genomen kabinetsbesluit en zij zouden zich daar niet openlijk tegen verzetten óf zij zouden zich niet neerleggen bij het kabinetsbesluit en op staande voet ontslag indienen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de situatie van-

25 Vgl. A. Timmermans & W.E. Bakema, 'Conflicten in Nederlandse kabinetten', in: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en ministerraad*, 's-Gravenhage: SDU uitgeverij 1990, p. 182.

26 Oud 1967, p. 385.

27 P.P.T. Bovend'Eert, 'De Ministerraad en de betekenis van het Regeringsprogramma', in: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en ministerraad*, 's-Gravenhage: SDU uitgeverij 1990, p. 62.

28 Bovend'Eert 1990, p. 62.

29 Bovend'Eert 1990, p. 64.

zelfsprekend niet zo zwart-wit is dat van de VVD-bewindslieden verwacht mocht worden dat zij zich onverdeeld positief achter het kabinetsbesluit zouden scharen, nu VVD-minister Verdonk zich altijd fel had verzet tegen een uitzetstop van uitgeprocedeerde asielzoekers en zij daarin gesteund werd door haar partijgenoten binnen het kabinet. Met een diplomatieker en meer gereserveerde opstelling had het VVD-smaldeel dan ook zonder staatsrechtelijke bezwaren kunnen aanblijven. De opstelling van de VVD-bewindslieden ten aanzien van het kabinetsbesluit was echter zodanig in strijd met de eenheid die zij behoorden te bewaren, dat geen andere conclusie getrokken kan worden dan dat zij op staande voet ontslag hadden moeten indienen.

Doorregeren met een rompkabinet, slechts bestaande uit bewindspersonen van het CDA, was, ondanks dat dit wellicht niet past in een traditie van coalitiekabinetten, staatsrechtelijk de meest zuivere oplossing geweest. De kwalificatie dat de regeerbaarheid van het land dan in gevaar zou komen, is overdreven. Een rompkabinet zou immers geen volwaardig 'missionair' kabinet zijn geweest en het zou slechts het noodzakelijke bestuur van het land voor zijn rekening hebben moeten nemen. Uit de aard der zaak had een dergelijk rompkabinet de Tweede Kamer nauw bij zijn werkzaamheden moeten betrekken om de sterke (meerderheids)oppositie in de Kamer niet buitenspel te zetten en aldus kabinetsbesluiten van een solide democratische basis te voorzien. Van die taak had zo'n kabinet zich zonder onoverkomelijke bezwaren kunnen kwijten.

De opstelling van de VVD-bewindslieden ten aanzien van het kabinetsbesluit was echter zodanig in strijd met de eenheid die zij behoorden te bewaren, dat geen andere conclusie getrokken kan worden dan dat zij op staande voet ontslag hadden moeten indienen

5 Conclusie

In dit artikel stond de analyse en de beoordeling van de staatsrechtelijke gang van zaken tijdens de kabinetscrisis van december 2006 centraal. Daarbij werd het handelen van de betrokken actoren tegen het licht ge-

houden. Bij de beoordeling van het handelen werd, met het oog op de verschillende rechtsgevolgen, onderscheid gemaakt tussen de 'harde' rechtsnormen, aangeduid als rechtsregels, enerzijds en de 'zachtere' normen voortkomend uit gewoonten, precedenten, ethiek en fatsoen, de politieke spelregels, anderzijds. Vastgesteld werd dat de rechtsregels de politieke actoren binden, terwijl de spelregels genegeerd kunnen worden zonder een staatsrechtelijke onrechtmatigheid te veroorzaken. Tijdens de kabinetscrisis van december 2006 zijn regels uit beide categorieën geschonden.

Rechtsregels binden de politieke actoren, terwijl de spelregels genegeerd kunnen worden zonder een staatsrechtelijke onrechtmatigheid te veroorzaken. Tijdens de kabinetscrisis van december 2006 zijn regels uit beide categorieën geschonden

Het demissionaire kabinet overtrad een belangrijke politieke spelregel door de wensen van de Kamer ten aanzien van een controversiële aangelegenheid te negeren en het omstreden beleid aanvankelijk ongestoord voort te zetten. De Kamer ging met het verzoek om het uitzetten van een bepaalde groep asielzoekers stop te zetten niet te ver. De Kamer vroeg daarmee niet om nieuw beleid, maar om opschorting van controversieel bestaand beleid. Daarmee is niets mis.

Voorts is de vertrouwensregel met voeten getreden. Aan de motie van afkeuring die tegen de minister werd aangenomen kan slechts één conclusie worden verbonden: minister Verdonk had per direct haar ontslag moeten indienen. De demissionaire status noch de bijzondere context waarbinnen de situatie zich afspeelde konden het aanblijven van de minister rechtvaardigen.

Een andere rechtsregel die werd geschonden is de homogeniteitsregel. Vice-premier Zalm handelde met zijn toelichting bij het genomen kabinetsbesluit, die hij namens alle VVD-bewindspersonen uitsprak, in flagrante strijd met de eenheid die leden van het kabinet behoren te bewaren. De positie van de VVD-bewindslieden binnen het kabinet werd hierdoor staatsrechtelijk onhoudbaar; zij hadden per direct ontslag moeten indienen.

Hoewel het staatsrecht voornamelijk van kabinetszijde met voeten werd getreden, mag de opstelling van de Tweede Kamer niet onvermeld blijven. Zij was het immers die uiteindelijk zwichtte voor een compromis en daarmee de schending van fundamentele regels van het staatsrecht 'in het landsbelang' door de vingers zag. Dat dit landsbelang – wat dat overigens ook moge zijn – in gevaar zou zijn gekomen wanneer het VVD-smaldeel uit het kabinet zou zijn gestapt is overigens zwaar overdreven. De bewindspersonen van het CDA hadden zonder onoverkomelijke bezwaren als rompkabinet kunnen doorregeren.

Alles wijst erop dat niet zozeer het landsbelang in het geding was, maar het partijpolitiek belang. Tegen de achtergrond van de constitutionele crisis speelde de kabinetsformatie, die na de Kamerverkiezingen in gang was gezet. De verkiezingen wezen uit dat er weinig andere coalities denkbaar waren dan een coalitie waarin zowel het CDA als de PvdA vertegenwoordigd waren. Na jarenlang tegenover elkaar gestaan te hebben, waren de twee partijen ineens op elkaar aangewezen. De PvdA zou ongeloofwaardig zijn geweest wanneer zij niet van de gelegenheid gebruik had gemaakt om met de 'linkse meerderheid' die inmiddels in de Kamer was ontstaan een signaal af te geven dat de zittende coalitie niet door kon gaan op de vier jaar geleden ingeslagen weg. Het CDA, op zijn beurt, bevond zich in een spagaat tussen loyaliteit aan de trouwe coalitiepartner uit het verleden, de VVD, en loyaliteit aan de hoogstwaarschijnlijk toekomstige partner, de PvdA. De VVD, die zich na haar verkiezingsnederlaag kon opmaken voor een rol in de oppositie, wenste echter niet mee te werken aan een scenario waarbij de toekomstige regeringspartners zich over haar graf heen verzoenden. Het was voor de liberalen van tweeën één: óf Verdonk eruit maar dan met haar ook alle andere VVD-bewindspersonen óf niemand eruit. Uit deze moeilijke situatie

wist het CDA zich wonderwel te redden, zij het met een staatsrechtelijke farce van de eerste orde. De PvdA-fractie in de Tweede Kamer ging zonder al te veel verzet akkoord en toonde zich tandeloos als oppositiepartij maar betrouwbaar als toekomstige coalitiepartner.

Het staatsrecht wordt in Nederland vooral door de staatkundige actoren zelf toegepast, geïnterpreteerd en gehandhaafd. Tijdens de crisis van december 2006 is gebleken dat zij deze verantwoordelijkheid niet kunnen of willen dragen

De vraag werpt zich op wat de waarde is van het onderscheid tussen dwingende rechtsregels en politieke spelregels wanneer ook de harde regels van het staatsrecht aan politieke machtsverhoudingen ondergeschikt worden gemaakt. Het staatsrecht wordt in Nederland, door het ontbreken van een constitutionele rechter, vooral door de staatkundige actoren zelf toegepast, geïnterpreteerd en gehandhaafd. Die functie brengt een grote verantwoordelijkheid met zich. Tijdens de crisis van december 2006 is gebleken dat de staatkundige actoren deze verantwoordelijkheid niet kunnen of willen dragen. Indien in de toekomst blijkt dat de miskennis van het staatsrecht eerder regel is dan uitzondering, dan wordt het wellicht tijd de verantwoordelijkheid voor de handhaving van het staatsrecht daar te leggen waar zij wèl in goede handen is. Want niet de machtspositie van politieke partijen als zodanig is in het landsbelang, maar de goede werking en de legitimiteit van de parlementaire democratie.