

## Opinie & Debat

# Politieke wil belangrijker dan formatieopdracht



Wim Voermans

Wim Voermans is hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Leiden. De staatsrechtelijke regels beschermen dissidente Kamerleden wel, maar kunnen een minderheidskabinet niet tegenhouden.

De kabinetsformatie blijft verbazen. De bestaande spelregels - ongeschreven en soms ongewis - worden veranderd, terwijl we naar het spel zitten te kijken. Een minderheidskabinet wordt 'bijzonder meerderheidskabinet', er wordt verder onderhandeld na advisering aan de Koningin en er worden door het staatshoofd pauserendes ingelast.

En nu dan de bijzondere positie van de onder druk gezette, weerspannige CDA-Kamerleden Ad Koppejan en Kathleen Ferrier. Wat gebeurt er als zij, alles afwegende en gehoord het mogelijk positieve CDA-congres, toch besluiten de bereikte akkoorden niet te steunen? Bestaan er voor zo'n situatie staatsrechtelijke regels?

Vooropgesteld: de wijze waarop deze twee Kamerleden onder druk worden gezet, is bizar. Afgesproken was toch dat eerst de CDA-fractie zich over de ontwerpakkoorden zou buigen en dat daarna - bij groen licht zou je zo denken - het congres zou worden geconsulteerd? En nu? Het partijbestuur geeft nog voordat de CDA-fractie heeft besloten over de akkoorden, al te kennen zelf akkoord te zijn. Bijna acht uur later komt het bericht dat de CDA-fractie, omdat ze geen overeenstemming kunnen bereiken, de akkoorden dan maar voorlegt aan het congres. Ferrier, Koppejan, Klink, een leger weggezette 'mastodonten' - iedereen zo lijkt het wel - die waagt het bereikte resultaat ter discussie te stellen, wordt gemanagd.

Maar wat nu als Koppejan en Ferrier toch voet bij stuk houden na het congres? Dan wordt het voor de gedoogde minderheidscoalitie lastig. Noch de CDA-fractie noch de CDA-partij kunnen de beide Kamerleden dwingen hun zetel op te geven. De Grondwet kent alleen maar Tweede Kamerleden, geen fracties. En die leden stemmen zonder last volgens artikel 67 van diezelfde Grondwet. Dat verbod van last staat er niet aan in de weg dat partijen of fracties van een aanstaand of zittend Kamerlid kunnen verlangen zich te houden aan het partijprogramma of fractieafspraken.

Het betekent alleen dat die afspraken niet juridisch afgedwongen kunnen worden. Zelfs al heeft een Kamerlid een verklaring ondertekend zich naar de partij- of fractielijst te conformeren, dan zal de rechter in Nederland in een geding zo'n overeenkomst nietig achten. In een zaak uit 1985 oordeelde de Hoge Raad een dergelijke afspraak al eens nietig wegens strijd met het verbod van last (het vrije mandaat). Mochten Koppejan en Ferrier het



Kathleen Ferrier en Ad Koppejan.

Foto Martijn Beekman / de Volkskrant

beën stijf houden - het CDA-congres, noch de fractie kan ze juridisch dwingen - dan kunnen ze wel uit de CDA-fractie worden gezet. Dat gebeurde al een paar keer eerder in de parlementaire geschiedenis. Rita Verdonk is een recent voorbeeld. Wat echter ook kan, is dat Koppejan en Ferrier in de fractie blijven en zich - zonder zich geheel aan de akkoorden te committeren - in hoofdlijnen lokaal opstellen tegenover het kabinetsbeleid. Dat is ook al een paar keer voorgekomen (tussen 1977 en 1981 kende het CDA-VVD-kabinet Van Agt-Wiegel maar

wellicht nog meer fractieleden) daarin niet mee kunnen gaan? In technische zin is dan zijn opdracht mislukt, zo zou je met Ab Klink (*Paauw & Witteman*, 29 september) kunnen beweren.

Opstellen was immers op pad gestuurd om de mogelijkheden te onderzoeken voor een kabinet en een programma dat kon rekenen op een 'vruchtbare samenwerking' met de Staten-Generaal. Als geen Kamermeerderheid zich achter de akkoorden schaaft, is geen sprake van vruchtbare samenwerking.

De politieke feiten (en wil) zijn hier echter belangrijker dan de tekst van de opdracht. Het aanstaande kabinet Rutte-Verhagen kan besluiten het risico aan te gaan en er op mikken dat bij omstrede dossiers andere meerderheden 'op te rapen' zijn in de Tweede Kamer. De SGP zou bijvoorbeeld sommige gaten kunnen vullen.

Riskant is het natuurlijk wel, maar als Rutte en Verhagen het willen, kan de koningin hen daar niet van weerhouden. Daarmee zou zij teveel in politiek vaarwater komen. En als ze het zou doen, riskeert ze na nog weer een ronde, dat de uitkomst hetzelfde is en de discussie zich louter op haar positie concentreert. Geen aantrekkelijke optie.

Kort en goed: de staatsrechtelijke regels beschermen dissidente Kamerleden, maar kunnen een minderheidskabinet niet stuiten. En wat ze helaas - ook niet kunnen, is elementair politiek fatsoen bijbrengen.

### Staatsrecht kan geen elementair politiek fatsoen bijbrengen

liet 7 loyalisten) en hoeft niet tot instabiliteit of een vroegtijdige val van het kabinet te leiden. Meestal trekken dergelijke loyalisten, wanneer het kabinet door hun minderheidspositie dreigt te vallen, wel een been bij in het landsbelang. Dat leert tenminste de naoorlogse geschiedenis. CDA-fractie en CDA-congres doen er daarom goed aan op goede voet met de dissidenten te blijven. Dat kan voor het kabinet op termijn beslissend zijn.

En wat moet Opstellen aan de koningin gaan zeggen als het CDA-congres zaterdag wel instemt met de akkoorden en Ferrier en Koppejan (en