

Een pleidooi voor de gekozen-minister president

Stefan Wirken

*Seminar voor Jonge Onderzoekers Staatsrechtkring/Staatscommissie parlementair stelsel
Den Haag, 16 maart 2018*

In Amerika kiezen ze hun president, de burger kreeg de keuze tussen Trump en Clinton voorgelegd. Wij kiezen voor een partij, en dan moeten we als kiezer nog maar zien welke coalitie en minister-president er komt. Toch doen we in Nederland alsof de minister-president hier ook gekozen wordt (zie afbeeldingen). In 1977 en 1982 werd de PvdA met Den Uyl als lijsttrekker de grootste. Een pyrrusoverwinning; de VVD en het CDA vonden elkaar en PvdA werd verwezen naar de oppositiebanken.

Er wordt al lang woedt de discussie over de invoering van een gekozen minister-president. D66 heeft de gekozen minister-president al decennia in haar verkiezingsprogramma staan. Dit verstofte kroonjuweel vinden we tegenwoordig terug op pagina 157 van het verkiezingsprogramma onder het mom van 'gekozen bestuurders op alle niveau's'. De gekozen burgemeester en minister-president worden in een alinea samen even snel genoemd. Ik voel de taak om deze kroonjuwelen weer enigszins te doen laten glanzen.

Vroeger speelde het thema wat meer. Staatscommissie Cals-Donner beval het aan en ook een aantal leden van de Staatscommissie de Koning pleitte voor de gekozen minister-president. In mijn betoog zal ik benoemen of de gekozen minister-president een wenselijke aanvulling is op het huidige parlementaire stelsel.

Voordelen gekozen minister-president

Ernsting en De Graaf beargumenteren dat kiezers weliswaar invloed hebben op de uitvoerende macht, maar zeer summiere invloed hebben op de samenstelling van deze macht.¹ Met de gekozen minister-president kan deze invloed worden vergroot. Zo heeft de ontzuiling van de jaren zestig de maatschappij in grote mate geïndividualiseerd en politieke partijen vormen al lang niet meer het politiek verlengde van brede volksbewegingen. Ook vandaag de dag is deze opvatting steekhoudend. Slechts twee procent van de bevolking is lid van een politieke partij.² Met een rechtstreekse verkiezing van de minister president wordt de directe invloed van burgers vergroot.

Ernsting en De Graaf noemen daarnaast de huidige verhouding tussen parlement en regering een soort ouder-kind relatie waarbij de ouders (parlement) de tekortkomingen van het kind (regering) verbloemen. Er is sprake van een politiek klimaat waarbij coalitiefracties hun 'eigen' kabinet in leven houden. Hiermee komen de belangrijke parlementaire functie van mede-wetgeven en controle op de ministeriële verantwoordelijk onder druk te staan.³

De *Paradox van Heringa* wijst er in het verlengde hiervan op dat in (Europese) parlementaire stelsels de controle op de uitvoerende macht minder 'actief' en minder diepgaand is dan in een presidentieel

¹ Ibid., bijlage 1, Minderheidsnota de gekozen minister-president, p. 75.

² Paul Lucardie & Monique Leyenaar, 'Representatie zonder politieke partijen: van utopie naar praktijk', in: Monique Leyenaar, Sarah de Lange, Pieter de Jong (red.) Politieke partijen: overbodig of nodig? (Publicatie van de Raad van Openbaar Bestuur) 2014, p. 166

³ Rapport Commissie-De Koning, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs. 36-37, bijlage 1, Minderheidsnota de gekozen minister-president, p. 78

stelsel als het Amerikaanse.⁴ Dit terwijl ons parlement de regering naar huis kan sturen op grond van de vertrouwensregel en in die zin, constitutioneel gezien, een ijzersterke uitgangspositie heeft in vergelijking met het (Amerikaanse) presidentiële stelsel. Onze parlementaire meerderheid voelt echter te veel de druk om de regering in het zadel te houden. Immers; het vallen van het kabinet betekent de ontbinding van de eigen Kamer, en bovendien vergt het een negatieve uitspraak van een aantal Kamerleden ten aanzien van hun eigen (regerings)partij. Ook de binding van partijen aan een vaak gedetailleerd regeerakkoord bemoeilijkt deze situatie.

Strategisch stemmen

Het probleem met het huidige frame van het 'kiezen' van de minister-president werkt strategisch stemmen in de hand. De verkiezingen van 2012 hebben in mijn optiek echt een geflatteerde uitslag opgeleverd. In de laatste maanden werd de strijd tussen Samsom en Rutte een premierstrijd waarbij veel mensen afweken van hun eigenlijke partijvoorkeur om invloed te kunnen uitoefenen op wie de minister-president werd. Ik zelf gaf mijn stem voor D66 op voor een stem op de PvdA, hopende te voorkomen dat Rutte premier werd. Er werd dus *de facto* een minister-president 'gekozen'. Het parlement is daarmee niet een juiste afspiegeling van de opvattingen in de samenleving.

Ook bij de laatste verkiezingen dreigde dit scenario. Een maand voor de verkiezingen overwoog zelfs een kwart van de GroenLinks-stemmers om Rutte te stemmen om Wilders te dwarsbomen. Uiteindelijk liep het niet zo vaart omdat de peilingen in de laatste dagen toch een duidelijk verschil aangaven tussen de VVD en de PVV. Wanneer de grootste partijen tot in de laatste dagen bij de peilingen echter dicht bij elkaar staan (zoals in 2012), speelt dit probleem een grote rol.

Verkiezing

Ernsting en De Graaf geven de voorkeur aan een eigen autonoom mandaat, zonder behoud van de vertrouwensregel. Ze wijzen er op dat de eigen kiezerslegitimatie van de gekozen minister-president de noodzaak om uitvoerig en tot in details een parlementaire dekking te verzekeren doet afnemen. Kabinet en Kamer komen in die zin losser van elkaar te staan. Door het wegvallen van het huidige formatieproces, komt de eigen positie van beide meer tot uitdrukking.⁵

Het model dient vormgegeven te worden aan de hand van een 'dubbele' verkiezing, met een eventuele tweede ronde. De eerste stem betreft de 'normale' stem op de lijst van voorkeur en de tweede stem op de persoon van voorkeur voor minister-president.⁶ Omdat verkiezing van de minister-president via een relatieve meerderheid afbreuk doet aan het gezag op grond van de rechtstreeks legitimatie moet er bij het ontbreken van een absolute meerderheid, een tweede ronde plaatsvinden. In deze tweede ronde, die ongeveer twee weken later gehouden dient te worden, kan de kiezer dan louter nog kiezen tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald. Dit voorkomt het strategisch stemgedrag. Ik had in dit geval in 2012 gewoon D66 kunnen stemmen, hetgeen aansluit bij mijn opvattingen, en in een tweede ronde kunnen aangeven welke minister-president mijn voorkeur heeft.

⁴ A.W. Heringa, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle' in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Grensverleggend Staatsrecht*; opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, Kluwer 2001, p. 155-173

⁵ Rapport Commissie-De Koning, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs. 36-37, bijlage 1, Minderheidsnota de gekozen minister-president, p. 79

⁶ *Ibid.*, p. 80-81

Ook bij de laatste verkiezingen had dit een uitkomst kunnen bieden voor de kiezers die overwogen af te wijken van hun eerst partijkeuze. Er van uitgaande dat kiezers stemmen op de minister-presidentskandidaat die partijlid is van hun voorkeurslijst, zouden de lijsttrekkers Mark Rutte (VVD) en Geert Wilders (PVV) in de eerste ronde de meeste stemmen krijgen. Beiden hadden bij lange na niet een absolute meerderheid, waardoor er een tweede ronde had moeten volgen. En laten we er dan van uitgaan dat deze door Rutte wordt gewonnen, gezien de moeite die veel kiezers met Wilders hebben.

Formatie zonder vertrouwensregel

Rutte mag volgens het voorstel van Ernstig en de Graaf zijn eigen ministercorps gaan samenstellen dat een door hem samengesteld regeringsprogramma mag uitvoeren, immers heeft hij nu absolute democratische legitimiteit en de vertrouwensregel is vervallen. Daar tegen in gebracht kan worden dat de VVD, in de persoon van Rutte, het regeringsprogramma eenzijdig kan bepalen. Dit zonder dat de VVD een absolute meerderheid heeft. Zij hebben 'slechts' 33 zetels behaald. Toch zou Rutte in dit geval een kabinet kunnen samenstellen met ministers die louter van de VVD afkomstig zijn. Het gevaar daarvan is dat het parlement het VVD-beleid niet zal willen steunen en er een situatie optreedt die vergelijkbaar is met het Amerikaanse systeem. De Amerikaans President kan ook niet altijd rekenen op een meerderheid in het Congres waardoor er gesproken wordt van '*endemic weakness*' van het Amerikaanse systeem, waarin President en Congres niet in staat zijn maatschappelijke problemen op te lossen vanwege impasses in de besluitvorming.⁷

Behoud van de vertrouwensregel

In mijn optiek valt te betogen dat de band tussen parlement en regering evengoed erg hecht blijft. Dusdanig zelfs dat de 'ouder-kind relatie' nog steeds als legitieme bestempeling valt te bezigen. Immers zal in de gegeven simulatie Rutte weliswaar eigenhandig een regeerakkoord en een ministercorps kunnen samenstellen, desalniettemin zal voor de realisatie van dit regeerakkoord een Kamermeerderheid behaald moeten worden. Dit betekent dat er *de facto* toch een regeerakkoord zal worden gesloten met partijen die gezamenlijk een meerderheid in het parlement hebben. Dit om te voorkomen dat er te grote mate van de bovengeschetste '*endemic weakness*' is. Derhalve dient in mijn optiek de vertrouwensregel wel behouden te blijven, en daarmee ook de coalitievorming en een coalitie breed ministercorps.

Het parlement moet de regering, of een gedeelte daarvan (bepaalde ministers), naar huis kunnen sturen. Een gekozen minister-president met behoud van de vertrouwensregel geeft vooral de kiezer meer invloed. De mogelijkheid van een dubbele stem voor kiezers voorkomt namelijk het strategisch stemgedrag dat geflatteerde verkiezingsuitslagen oplevert, en daarmee een oneigenlijke zetelverdeling in het parlement. Dat zit wat mij betreft in de zetelverdeling van het parlement. Immers heeft D66 in mijn geval niet mijn Kamerstem gekregen in 2012, waar zij deze wel had verdiend. Een verkiezing van twee rondes komt in die zin tegemoet aan de keuzemogelijkheden van de kiezer. De kiezer krijgt als het ware een 'parlements-' een en 'regeringsstem'.

⁷ Paul Bovend'Eert, 'De minister president een regeringsleider zonder bevoegdheden?', in: Paul Bovend'Eert, Rein Jan Hoekstra en Derk Jan Eppink, Over de versterking van de positie van minister-president, Ars Aequi Libri 2005, p. 15