

Minderheidskabinet

Een minderheidskabinet van D66, VVD en CDA is een nieuwe stap in de parlementaire geschiedenis van Nederland. Nederland kent immers geen traditie van minderheidskabinetten. Een minderheidskabinet wordt meestal beschouwd als tweede keus, een laatste optie als er geen meerderheidskabinet gevormd blijkt te kunnen worden. Het laatste minderheidskabinet was het Kabinet Rutte I (2010-2012) van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV. Sindsdien is de populariteit van een minderheidskabinet niet groter geworden.

De afgelopen jaren is echter meermaals toch gepleit voor het mogelijk maken van een minderheidskabinet. In 2016 [pleitte de Raad voor het Openbaar Bestuur](#) (ROB) nadrukkelijk voor het overwegen van minderheidskabinetten. Door de politieke versnippering wordt het moeilijker om een meerderheidskabinet te formeren, zo stelde de ROB. Lukt dat wel, dan gaat dat doorgaans ten koste van de ideologische herkenbaarheid van zo'n kabinet. De ROB schreef:

“Het risico bestaat dat een dergelijke coalitie dusdanig ideologisch heterogeen is dat zij weinig herkenbaar is voor burgers. Elke coalitie vraagt om het sluiten van politieke compromissen, daar is in beginsel niets mis mee. In een brede coalitie, met name wanneer deze ‘linkse’ en ‘rechtse’ of ‘kosmopolitische’ en ‘nationalistische’ partijen omvat, kunnen deze compromissen vergaand zijn en zorgen voor afname van herkenbaarheid bij de kiezer, met alle gevolgen van dien. Regeringspartijen lopen in dat geval het risico zwaar gestraft te worden bij de volgende verkiezingen, met een verdere toename van de fragmentatie tot gevolg. Bovendien bemoeilijken de ideologische verschillen de samenwerking in een kabinet, waardoor er meer kans is op conflict en instabiliteit.”

Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur kent een minderheidskabinet vooral voordelen:

“Een minderheidskabinet heeft echter bovenal voordelen. Het is doorgaans ideologisch herkenbaar, doordat er slechts twee (of drie) partijen deel van uitmaken. Het actief zoeken naar steun van partijen uit de oppositie geeft flexibiliteit, wat past bij de complexiteit van de Nederlandse politiek. Het minderheidskabinet kan op verschillende issues (bijvoorbeeld de EU, immigratie en integratie, milieu) met partijen samenwerken die zich in het regeringsbeleid kunnen vinden, wat de herkenbaarheid verder vergroot. Daarmee wordt ook bevorderd dat de politieke voorkeuren van meer kiezers gerespecteerd (kunnen) worden – wat past bij de behoefte aan meer invloed bij kiezers.”

Voor het succesvol maken van een minderheidskabinet zijn er echter wel randvoorwaarden, volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur:

“Een succesvol minderheidskabinet vereist wel een cultuuromslag in de Nederlandse politiek. Een dichtgetimmerd regeerakkoord kan bijvoorbeeld bij een minderheidskabinet niet aan de orde zijn, omdat voldoende flexibiliteit een noodzakelijke voorwaarde voor succes is. Ook het gedrag van de fracties in beide kamers moet aangepast worden, omdat de soms scherpe verhoudingen tussen oppositie en coalitie in een ander licht komen te staan.”

Ook in het [Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018](#) wordt nadrukkelijk gewezen op ‘een meer positieve opstelling ten opzichte van het minderheidskabinet’, in combinatie met stembusakkoorden, politieke blokvorming, minder dichtgetimmerde coalitieakkoorden en “het niet langer als vanzelfsprekend ontbinden van de Tweede Kamer na een niet-lijmbare kabinetscrisis”. De reden voor deze positieve houding ten opzichte van minderheidskabinetten zijn de ervaringen uit andere landen. De Staatscommissie schreef:

“Als het om minderheidskabinetten gaat, wijst de staatscommissie ook op de bestuurlijke praktijk in de Scandinavische landen, met name Denemarken. In die landen treden regelmatig minderheidskabinetten op, zonder dat dat heeft geleid tot slecht beleid of een gebrekkig functionerend parlementair stelsel. Het tegendeel is veeleer het geval: de controlerende rol van het parlement komt beter uit de verf, de verhouding tussen regering en parlement is mede daardoor dualistischer, en er zijn meer mogelijkheden tot profilering voor zowel regerings- als gedoogpartijen. Kennelijk is er op dit vlak sprake van verschillen in politieke cultuur, die tot een verschillende appreciatie van het minderheidskabinet leiden.”

Onderzoek naar minderheidsregeringen in andere landen laat zien dat deze niet per definitie minder stabiel zijn. Overigens geldt wel dat het dan gaat om minderheidscoalities met een publiek gedoogakkoord, blijkt uit [onderzoek](#).

Voor het succes van minderheidskabinetten wordt vaak verwezen naar Denemarken, Noorwegen en Zweden. Deze landen laten zien dat minderheidskabinetten stabiel kunnen zijn. De vraag is echter ook: in hoeverre is het Nederlandse staatsrecht en de politieke cultuur vergelijkbaar?

Politieke versnippering

Nederland heeft één van de [meest gefragmenteerde parlementen](#) van de EU. Onderstaande tabel geeft de verkiezingsuitslag van de afgelopen decennia weer. In 2012 was het nog mogelijk om met de twee grootste partijen een meerderheidskabinet te vormen; in 2025 zijn minstens vier partijen nodig. Daar komt bij dat partijen als PVV en Forum voor Democratie door de meeste partijen worden uitgesloten van coalitiedeelname. Ook andere blokkades maken het lastiger om coalities te vormen.

Tweede Kamer Verkiezing	1e partij	2e partij	3e partij	4e partij	5e partij
2025	26 (D66)	26 (PVV)	22 (VVD)	20 (GL-PvdA)	18 (CDA)
2023	37 (PVV)	25 (GL-PvdA)	24 (VVD)	20 (NSC)	9 (D66)
2021	34 (VVD)	24 (D66)	17 (PVV)	15 (CDA)	9 (SP)
2017	33 (VVD)	20 (PVV)	19 (CDA)	19 (D66)	14 (GL)
2012	41 (VVD)	38 (PvdA)	15 (PVV)	15 (SP)	13 (CDA)
2010	31 (VVD)	30 (PvdA)	24 (PVV)	21 (CDA)	15 (SP)
2006	41 (CDA)	33 (PvdA)	25 (SP)	22 (VVD)	9 (PVV)
2003	44 (CDA)	42 (PvdA)	28 (VVD)	9 (SP)	8 (LPF)
2002	43 (CDA)	26 (LPF)	24 (VVD)	23 (PvdA)	10 (GL)
1998	45 (PvdA)	38 (VVD)	29 (CDA)	14 (D66)	11 (GL)
1994	37 (PvdA)	34 (CDA)	31 (VVD)	24 (D66)	6 (AOV)
1989	54 (CDA)	49 (PvdA)	22 (VVD)	12 (D66)	6 (GL)

Het is niet ondenkbaar dat de komende jaren deze situatie niet fundamenteel zal veranderen. Dat werpt de vraag op of de Nederlandse politiek niet vaker rekening zal moeten houden met minderheidskabinetten om het land bestuurbaar te houden. Moet de Nederlandse politiek gaan wennen aan minderheidskabinetten?

Voor- en nadelen van een minderheidskabinet

De voordelen zijn:

- Wanneer een meerderheidskabinet alleen mogelijk is door een brede waaier van partijen, verdwijnt de ideologische herkenbaarheid. Daardoor kan het lastig zijn grote hervormingen door te voeren, omdat het regeerprogramma dan in zichzelf al een te waterig compromis is. Een minderheidskabinet kan een sterkere ideologische kleur hebben en een ambitieuzer hervormingsprogramma neerzetten. De kiezer ziet dan ook dat er wat te kiezen valt en dat zijn/haar stem leidt tot een coalitie van een bepaalde politieke kleur.
- Voor de oppositie is een minderheidskabinet een mogelijkheid om meer invloed op het kabinetsbeleid uit te oefenen. Een minderheidskabinet leidt tot een politieke cultuur van meer overleg tussen kabinet en parlement en tussen politieke partijen uit de coalitie en de oppositie. Een minderheidskabinet dwingt tot samenwerking en dat leidt tot andere verhoudingen.
- Minderheidscoalities leiden doorgaans tot minder dichtgetimmerde coalitieakkoorden en zouden dus ook tot kortere formaties kunnen leiden. (Formaties duren in Denemarken bijvoorbeeld veel korter.)

De nadelen zijn:

- Een minderheidskabinet is minder zeker van de steun in het parlement en zal harder moeten werken om deze steun te verkrijgen. In het geval van een gedoogakkoord met een permanente gedoogpartner kan deze steun alsnog vooraf verzekerd worden. Zonder gedoogakkoord moet bij elk afzonderlijk onderwerp een meerderheid gezocht worden. De vraag is dan ook of oppositiepartijen op losse onderwerpen akkoorden willen sluiten of meerdere thema's aan elkaar verbinden.
- Een minderheidskabinet zal een meerderheid in beide Kamers moeten vinden. In de Tweede Kamer zal dat, gelet op het aantal zetels dat nog nodig is en afhankelijk van het onderwerp, eenvoudiger gaan dan in de Eerste Kamer. In 2027 zijn er verkiezingen voor de Provinciale Staten en kan de samenstelling van de Eerste Kamer weer veranderen. De begroting, waarin alle keuzes samenkomen en financieel gedekt moeten worden, is jaarlijks het meest zichtbaar: daarvoor is steun in beide Kamers nodig.

Verschillen met Denemarken

Omdat het Nederlandse politieke systeem redelijk vergelijkbaar lijkt met dat van Denemarken wordt vaak naar dit land verwezen om het succes van minderheidskabinetten te illustreren. In een [recent proefschrift](#) van Corné Smit wordt nauwkeurig ingegaan op de verschillen in staatsrecht en politieke cultuur tussen Denemarken en Nederland. Op basis van dit proefschrift en een aantal andere wetenschappelijke artikelen geef ik een beschrijving van de verschillen en andere relevante kenmerken.

- Een cruciaal verschil is dat in Denemarken sprake is van een duidelijke blokvorming in het parlement. Er is een links en een rechts blok dat ongeveer even groot is en beide blokken

beconcurreren elkaar. Een minderheidskabinet gevormd uit één van de blokken wordt meestal ook gesteund door de partijen uit hetzelfde blok die niet deelnemen aan de coalitie. Een minderheidskabinet kan dus doorgaans rekenen op de steun van geestverwante oppositiepartijen uit hetzelfde blok. Het Nederlandse politieke systeem kent geen blokpolitiek. Ook in Denemarken komt deze blokpolitiek onder druk te staan. (Het huidige kabinet in Denemarken is sinds lange tijd weer een meerderheidskabinet.) Dit heeft te maken met een belangrijke voorwaarde voor de mogelijkheid van blokpolitiek: één enkele conflictdimensie (zoals de sociaal-economische conflictdimensie tussen links en rechts). Als het aantal conflictdimensies toeneemt, dan blijkt blokpolitiek minder goed te functioneren.

- Daar hangt mee samen dat er in Denemarken voorafgaand aan de verkiezingen stembusakkoorden worden gesloten. Dat maakt het voor kiezers op voorhand transparant welke coalitie gevormd gaat worden en welke premierskandidaat naar voren wordt geschoven. Daarnaast kent Denemarken het verschijnsel ‘forlig’: beleidsakkoorden die worden gesloten tussen regerings- en oppositiepartijen en vaak over meerdere kabinetsperiodes heen lopen. (Zie bijvoorbeeld: het [Deense Klimaatakkoord](#) voor Energie en Industrie, 2020; een [Akkoord over het Deense Veiligheidsbeleid](#), 2022; de [Overeenkomst over Inflatieverlichting](#), 2023; de [Overeenkomst over de uitvoering van een Groen Denemarken](#), 2024).
- Ook zijn er staatsrechtelijke verschillen, zoals de ‘constructieve motie van wantrouwen’. In Nederland kan het parlement een bewindspersoon of kabinet wegsturen met een motie van wantrouwen. Een ‘constructieve motie van wantrouwen’ betekent dat het vertrouwen in het kabinet pas kan worden opgezegd als daarbij meteen een alternatief wordt gepresenteerd. Dat werpt een extra drempel op om moties van wantrouwen in te dienen tegen een minderheidskabinet.
- Een ander staatsrechtelijk verschil is het ontbindingsrecht. De val van het kabinet hoeft in Denemarken niet meteen te leiden tot nieuwe verkiezingen. Een nieuw kabinet kan worden samengesteld op basis van dezelfde verkiezingsuitslag. In Nederland wordt de de Conventie van 1966 door sommige staatsrechtgeleerden als een vorm van ongeschreven staatsrecht gezien: een kabinet dat valt, moet nieuwe verkiezingen uitschrijven. Van belang is dat de kiezer het recht moet hebben zich uit te spreken over de gang van zaken, zo is de logische gedachte. Andere staatsrechtgeleerden zijn van mening dat dit geen ongeschreven staatsrecht is en dus ook in Nederland een nieuw kabinet mogelijk is zonder opnieuw naar de stembus te gaan. Na een kabinetscrisis is het aan de Tweede Kamer om te bepalen of ontbinding van de Kamer aan de orde is en er dus wel of niet nieuwe verkiezingen moeten worden uitgeschreven.
- Relevant is ook dat Denemarken een eenkamerstelsel heeft en dus geen Eerste Kamer heeft zoals in Nederland. Wetgeving moet in het Deense parlement in meerdere lezingen worden behandeld, zodat er een extra controle is ingebouwd en de oppositie meer mogelijkheden heeft om de oppositie tegen een wet te organiseren. In Denemarken hoeft een coalitie echter geen rekening te houden met een senaat die soms een andere politieke samenstelling heeft (zoals in Nederland op dit moment). Dat maakt het makkelijker om naar meerderheden te zoeken.
- Voor een minderheidskabinet is een andere politieke cultuur nodig. In de Nederlandse politiek is de afgelopen decennia een cultuur ontstaan waarin samenwerken tussen coalitie-

en oppositiepartijen minder gewoon is geworden. Het conflictmodel is dominant geworden: een kabinet rust op de steun van de coalitiepartijen die het kabinet zo lang mogelijk in het zadel proberen te houden en een groot deel van de oppositie ziet het als haar taak het kabinet vooral te bestrijden. De coalitie regeert en de oppositie controleert de coalitie. Dit leidt tot confrontatiepolitiek.

Randvoorwaarden voor een minderheidskabinet

Het is niet ondenkbaar dat Nederland moet gaan wennen aan minderheidskabinetten de komende jaren. Die zullen vooralsnog het resultaat zijn van het ontbreken van een meerderheidsvariant. Maar het is ook in zichzelf een ontwikkeling die vaker zou kunnen voorkomen als de fragmentatie van de politiek blijvend is. Of er een minderheidskabinet komt of in de toekomst weer een meerderheidskabinet in beide gevallen zal het CDA inzetten op:

- Een **andere politieke cultuur**. De huidige politieke cultuur kan langzaamaan veranderen door met een minderheidskabinet aan de slag te gaan. Coalitiepartijen zullen steeds in gesprek moeten blijven met oppositiepartijen en moeten open staan voor hun wensen. Oppositiepartijen kunnen beseffen dat zijzelf in de toekomst ook in een minderheidskabinet terecht zouden kunnen komen en de hulp van andere partijen nodig hebben. Ook biedt een minderheidskabinet voor oppositiepartijen meer mogelijkheden om iets voor elkaar te krijgen.
- Een **coalitieakkoord op hoofdlijnen**. Een coalitieakkoord dat niet helemaal is dichtgetimmerd laat ruimte voor de oppositie om mee te praten. Deze momenten van meepraten en -denken door oppositiepartijen moeten verankerd worden in een consistente houding t.o.v. constructieve oppositiepartijen: zij moeten regelmatig (en zichtbaar) geconsulteerd worden (ook als ze niet strikt noodzakelijk zijn voor meerderheden).
- Er kan, net zoals in Denemarken, gewerkt worden met **politieke akkoorden over specifieke onderwerpen** tussen politieke partijen binnen en buiten de coalitie, die over meerdere kabinetsperiodes heen hun geldigheid behouden. Deze politieke akkoorden geven het beleid meer stabiliteit. (Het Pensioenakkoord in Nederland is een voorbeeld dat hierbij het dichtst in de buurt komt.)
- De **Eerste Kamer en Tweede Kamer zouden zich (weer) rolvast(er)** moeten gedragen. De Tweede Kamer is nog te vaak bezig met meebesturen en te weinig met het controleren van het bestuur. De Tweede Kamer gaat te vaak op de stoel van het kabinet zitten en stuurt tot in detail mee. Daarin is een cultuuromslag nodig. Voor de [Eerste Kamer geldt](#): “Kerntaak van de Eerste Kamer als medewetgever is de kwaliteit van de wetgeving toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en het controleren van de regering.” Een meer klassieke rolopvatting van de Eerste Kamer zou helpen om begrotingen te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in plaats van het politieke oordeel van de Tweede Kamer dunnetjes over te doen.
- **Akkoorden met de polder/samenleving**. Een nieuw kabinet zou nadrukkelijk de samenwerking met het maatschappelijk middenveld, de ‘polder’ en andere medeoverheden moeten zoeken. Dat kan worden vastgelegd in akkoorden met de polder en medeoverheden. Ook deze akkoorden kunnen het beleid meer stabiliteit geven.

Het vervolg

D66, VVD en CDA gaan aan de slag met het bouwen aan een minderheidskabinet. De komende weken staan nog volop in het teken van onderhandelingen over de inhoud en de te maken keuzes. Als dat succesvol kan worden afgerond slaan we een nieuwe weg in. Een minderheidskabinet heeft nadelen en voordelen, daarover moeten we eerlijk zijn. Een minderheidskabinet kan alleen succesvol zijn in een politieke cultuur van samenwerken, elkaar wat gunnen en het algemeen belang bovenaan zetten. Het CDA wil graag vanuit deze houding aan de slag gaan.

Henri Bontenbal