



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Het zakenkabinet: bestuurlijke vernieuwing of dystopie?

Spruit, J.; Plas, R.

### Citation

Spruit, J., & Plas, R. (2020). Het zakenkabinet: bestuurlijke vernieuwing of dystopie? *Bestuurskundige Berichten*, 35(2), 24-28. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212619>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212619>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

hebben gedaan. In de plaats van kolen zou gas naar mijn mening in deze overgangsfase een positieve bijdrage kunnen leveren.

**In het Limburgs Dagblad van 1 juli 1989 gaf u aan “Nederland zal nog van me horen”. Wat zullen we in de toekomst nog van u horen?**

Ik constateer om te beginnen dat sinds 1989 in ieder geval Nederland op verschillende terreinen van mij gehoord heeft. Voor de toekomst zal dat vooral de belangenbehartiging van Bouwend Nederland zijn.

## Het zakenkabinet: bestuurlijke vernieuwing of dystopie?

**G**eregeld duikt het zakenkabinet op in het politieke debat. De meningen blijven erover verdeeld. CDA'er Herman Wijffels gaf er in 2012 de volgende aanleiding voor: “*Ons politieke bestel is niet meer in staat een stabiele regering op te leveren*” (Van Weezel, 2012a). Van links tot rechts, van begin twintigste eeuw tot nu: het zakenkabinet blijft een onderwerp van discussie.  
Justin Spruit & Rebecca Plas



Een kabinetsvorm waarover recentelijk weer discussie over is gekomen is het zaken- of kenniskabinet. Deze vorm komt grotendeels overeen met een extraparlementair kabinet, met het belangrijkste verschil dat er bij een zakenkabinet geen politici deel van het kabinet uitmaken. In dit kabinet nemen bijvoorbeeld mensen uit de ambtenarij, het bedrijfsleven of de universiteiten zitting.

De FVD-voorman Thierry Baudet heeft weliswaar het debat rond het zakenkabinet een nieuwe impuls gegeven, maar het idee is niet nieuw. Zo was onder andere het kabinet-Cort van der Linden extraparlementair van aard (Hoekstra, 2018). Dit is een kabinet dat tot stand komt zonder een regeerakkoord en een minimale betrokkenheid bij het formatieproces kent van de politieke partijen in de Tweede Kamer. Ook hier namen veelal personen buiten de politiek aan deel, dus valt het aan te duiden als een zakenkabinet.

Herman Tjeenk Willink, de ex-vice-president van de Raad van State en nota bene door Baudet bestempeld als kartel-kardinaal, heeft ooit gepleit voor een speciaal type kabinet. Tjeenk Willink is geen onbekende op het gebied van de formatie. Zo was hij secretaris bij de formatie van het kabinet-Van Agt I en trad hij op als informateur bij kabinetten Kok-I, Rutte-I en Rutte-III. In het eindverslag dat hij publiceerde in zijn rol als informateur voor het kabinet Rutte-I getiteld ‘Wat kan binden in plaats van scheiden’, gaat hij in op de noodzaak voor een extraparlementair kabinet waar “*Landsbelang staat boven partijbelang*” (Tjeenk Willink 2010).

Het model dat de voormalige voorzitter van de Eerste Kamer bepleit, staat op afstand van het Nederlandse parlement en waar “*in ieder geval niet alle politieke leiders van de coalitiepartijen zitting hebben en dat aantreedt met een zeer beperkt coalitieakkoord op (financiële) hoofdlijnen waaraan fracties zich gebonden weten*” (Tjeenk Willink, 2010). Verder geeft Tjeenk Willink aan dat kwesties die niet in het regeerakkoord staan beschreven als vrij kunnen worden gezien en daardoor een kabinetscrisis niet van toepassing zal hoeven te zijn.

Tevens gaat de formatiekoning van dit land in op de mogelijkheid tot contraseign. Dit beginsel houdt in dat een kabinetslid net als de Koning een wet moet ondertekenen. Een kabinetslid kan dit weigeren volgens de voormalige onderkoning van Nederland wanneer “*de beginselen van de democratische rechtsstaat, de internationale positie van Nederland of de financiële uitgangspunten van het beleid in het geding zijn*” (Tjeenk Willink, 2010). Als voormalig topambtenaar op het ministerie van Algemene Zaken gaf hij verder aan dat

“ervaren Kamerleden meer dan ooit in de Kamer zelf nodig zijn, al was het maar om de invloed van ambtenaren, belangengroepen en adviseurs terug te dringen” (Tjeenk Willink 2010). Tjeenk Willink ziet de bureaucratische vierde macht en de lobbyende vijfde macht als zeer invloedrijk op de parlementaire besluitvorming.

In plaats van dat ervaren Kamerleden dus ‘beloond’ worden met een positie in het kabinet, ziet hij meer in een extraparlementair model zonder partijleiders in het kabinet, een regeerakkoord dat zich beperkt tot de hoofdlijnen en het gebruik van contraseign. Ervaren Kamerleden blijven dus in de Kamer en bovenal: landsbelang staat boven partijbelang.

## Een beschouwing

Wat zijn de voordelen en nadelen van zo’n zakenkabinet? Om te beginnen met de baten. Niet slechts Tjeenk Willink en Baudet zijn voorstanders van het zakenkabinet, ook hebben onder andere CDA-prominenten Cees Veerman en Ernst Hirsch Ballin zich er positief over uitgelaten. Daarnaast ook voormalig D66-senator Alexander Rinnooy Kan en voormalig EZK-minister Hans Wijers (Van Weezel, 2012b). Welke argumenten halen voorstanders van het zakenkabinet aan?

Het eerste, voordehandliggende argument is de juiste kennis en expertise op de juiste plek. Zo zou de Minister van Buitenlandse Zaken jarenlang diplomaat zijn geweest en de Minister van Defensie voor geruime tijd werkzaam zijn geweest bij Defensie. Vakministers zouden de benodigde expertise hebben voor de post en daarmee regeren vanuit hun kennis in plaats van partijpolitieke standpunten en belangen. Het parlement zou fungeren als het politieke deel en het kabinet als uitvoerend en meer zakelijk deel, gevormd door ‘de beste mensen met visie’ (Forum voor Democratie, 2017). Mensen uit de praktijk zouden hierdoor beter kunnen regeren dan (beroeps)politici. Die zouden beter in de beide Kamers politiek kunnen bedrijven. Naar het zakenkabinet wordt daarmee ook wel verwezen als ‘kenniskabinet’ of ‘technocratie’: een regering van ‘vaardigen’ (Goossens, 2012).

Een tweede punt is dat een zakenkabinet een oplossing kan zijn voor het langdradige proces van coalitievorming. Sommigen beargumenteren dat de levensvatbaarheid van de traditionele coalitie die we in Nederland kennen ten einde is, aangezien door polarisatie versplintering is ontstaan (Van Weezel, 2012b). Er zijn steeds meer partijen nodig om een coalitie te vormen, wat de kans op een stabiele regering verkleint. Een zakenkabinet, die werkt met wisselende meerderheden om tot besluitvorming te komen, zou het hoofd kunnen bieden aan de politieke verdeeldheid.

Vervolgens zou het dichtgetimmerde regeerakkoord opengebroken worden en zorgen voor een meer open debat in de Kamers. In de huidige situatie zijn regeerakkoorden leidend voor de kabinetsperioden en wordt er weinig van afgeweken. Een zakenkabinet zou zich echter beperken tot de belangrijkste onderwerpen en hier beleid op vormen. De wetgevende taak ligt voornamelijk bij de Kamers, werkend met wisselende meerderheden. Zo wordt per dossier gedebatteerd en tot beleid gekomen door meerderheden gevormd uit de verschillende partijen. Lastige politieke vraagstukken worden behandeld in het parlement en besluiten over genomen. Zo ligt het politieke primaat dus meer bij de Kamers. Men kan betogen dat dit de legitimiteit van besluiten vergroot. Daarnaast creëert het meer vrijheid in het debat aangezien niet alles voorafgaand aan de regeerperiode al dichtgetimmerd is. Tot slot zal het zakenkabinet minder blijven hangen in de partijpolitieke hokjes, waardoor het boven de partijpolitiek en de ‘partijtjagers’ uitstijgt.

Het eerste argument die tegenstanders vaak aanhalen is dat het begrip zakenkabinet lastig is om adequaat te kunnen definiëren. Het uitgangspunt hier is dat bij een zakenkabinet het volledige kabinet bestaat uit mensen buiten de politiek die geen enkele politieke ervaring bezitten. Het laatste kabinet dat bijna voldeed aan deze strikte definitie van zakenkabinet was het kabinet Colijn-V. Twee dagen na de beëdiging door Koningin Wilhelmina werd dit kabinet echter door middel van de enige succesvolle motie van wantrouwen in de parlementaire geschiedenis naar huis gestuurd (Parlement.com, z.d.-a).

De parlementaire besluitvorming bestaat uit zowel technische als politieke dossiers. Binnen de politieke dossiers gaat het met name over de vraag van wat goed, kwaad en wenselijk is. Technocraten zijn niet in staat om dit onderscheid te maken, hierdoor zal een zakenkabinet op de politieke dossiers geen politiek kunnen bedrijven en zal beleid op deze gebieden uitblijven. Het is een fata morgana dat elke staatssecretaris en minister in een zakenkabinet enkel op basis van het depolitiseren van beleidsdossiers steun kan verwerven voor beleid in beide Kamers. Dossiers zoals abortus, voltooid leven of immigratie zijn niet door een technocraat op te

lossen. Dit is omdat bestuur per definitie politiek is. Het tweede argument tegen het zakenkabinet is dus dat het zakenkabinet enkel kan acteren op de technische dossiers en dus vleugellam op alle andere politieke dossiers zoals abortus is.

Ten derde is het moeilijk om te geloven dat een kabinet gevuld met technocraten tot een homogeen beleid kan komen. Technocraten zijn ook mensen, en mensen hebben hun eigen opvattingen en idealen (Van den Braak, 2017). Met name op de politieke onderwerpen zal het moeilijker zijn om met technocraten tot consensus te komen dan bij een kabinet met politici die een regeerakkoord hebben gevormd.

Ten vierde is de rol van de formateur kwetsbaar vanwege het feit dat wanneer de strikte definitie van een zakenkabinet wordt toegepast, hij geen politieke actor kan zijn noch politieke ervaring mag hebben. Daarbij kunnen er vraagtekens worden geplaatst of de huidige procedure om de formateur vast te stellen nog steeds wenselijk is. Want een politiek orgaan als de Tweede Kamer kan moeilijk zelf bepalen wie er de nieuwe formateur zal worden zonder politiek mee te wegen in het maken van die beslissing. Het dilemma is dan ook: wanneer de formateur door de Tweede Kamer wordt benoemt, is er geen sprake van een zakenkabinet volgens de strikte definitie en wanneer de formateur niet door de Kamer benoemt wordt, is er sprake van een probleem in de legitimiteit van die functie.

Ten vijfde is politiek een vak. Politieke outsiders zoals de technocraten beschikken in mindere mate over de benodigde vaardigheden om steun te verwerven voor beleid. Technocratische onwetendheid op het gebied van procedures en het reglement van orde kan na enige tijd worden afgeleerd, maar het politieke vernunft dat nodig is om meerderheden te verwerven, kan enkel worden aangeleerd na vele jaren als Kamerlid te hebben gediend of is al aanwezig als talent.

## Discussie

### Politieke versus technische dossiers

Een aantal zaken die voor- en tegenstanders aanhalen zijn interessant om uit te lichten. Ze gaan ten eerste in op het onderscheid tussen politieke en technische dossiers. Bij een zakenkabinet zou op hoofdlijnen beleid worden gemaakt op de technische dossiers en de politieke vraagstukken aan het parlement worden overgelaten. Interessant is hier de vraag welk dossier als technisch en welk als politiek aan te merken is. Een technocraat kan gespecialiseerd zijn in bijvoorbeeld financiën of veiligheidsbeleid, toch is de vraag welk beleid gevoerd wordt een politieke keuze. Daarnaast bestaat de politieke keuze: op welke hoofdlijnen wordt technisch beleid gemaakt? En wie bepaalt welke technocraten, met eigen politieke opvattingen, in het zakenkabinet zitting mogen nemen?

Er is dus niet altijd een strikt onderscheid te maken tussen politieke en technische dossiers. Een blik werpende op de technische dossiers: ook hier is het niet altijd duidelijk. Binnen de wetenschap is regelmatig geen sprake van consensus. Neem de klimaatwetenschap als voorbeeld. Anno 2020 is niet alleen veel discussie over de politieke keuzes (windturbines, zonnepanelen of biomassa centrales) maar ook over de technische voor- en nadelen, bijvoorbeeld over de daadwerkelijke duurzaamheid van biomassa (Beekhuis, 2018; De Groene Rekenkamer, 2020).

Vervolgens hanteren voor- en tegenstanders vaak een andere definitie van het zakenkabinet. Moeten de technocraten slechts beleid maken op technische dossiers of ook op de politieke? Moet de minister-president een politicus zijn of een technocraat van buiten de politiek? Als de strikte definitie wordt gevolgd, zou dit laatste het geval zijn. De vraag is echter of een technocraat als premier gewenst is. Daarnaast zou de legitimiteit in het geding komen, aangezien de premier bij een zakenkabinet dan geen politicus is waar het volk voor middel van een verkiezing zijn mening over kan uiten. De Kamer bepaalt dan wie de formateur en daarmee de volgende minister-president wordt zonder dat de persoon in kwestie ooit een oordeel van de kiezer heeft gezien.

### Politieke legitimiteit versus politieke instabiliteit

Een zakenkabinet in combinatie met het regeren met wisselende meerderheden heeft een betere invulling van de preferenties van de kiezers tot gevolg, aangezien er geen of minder politieke uitruilen worden gemaakt door middel van een regeerakkoord. Dit kan dus leiden tot politieke legitimiteit en kan tevens een stap zijn om het vertrouwen van de kiezer terug te winnen. Door te beschikken over verschillende meerderheden, zijn de stemmen van de burgers beter vertegenwoordigd in het parlement.

Aan de andere kant kunnen wisselende meerderheden ook leiden tot politieke instabiliteit. Dit heeft te

maken met de duidelijkheid die een regeerakkoord met zich meebrengt en de onduidelijkheid die wisselende meerderheden kunnen scheppen. Doordat er geen formeel genoteerde afspraken zijn door de politieke partijen die door middel van een kiezersmandaat de dienst uitmaken, kunnen actoren buiten de politiek dit als nadelig zien door een toenemende onzekerheid over welk beleid gevoerd gaat worden. Welke politieke keuzes staan op het programma de komende vier jaar? Deze onzekerheid maakt anticiperen op beleid door burgers en bedrijven lastig.

Voor een diepere discussie over de wenselijkheid van wisselende meerderheden en de huidige vorm van coalitieakkoorden is er in de editie van oktober 2015 van het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht een uitstekende discussie tussen Robin Janssen en Jasper Ottink te vinden (Janssen, 2015; Ottink, 2015).

### **Positie van het parlement**

Om het politieke systeem van de wisselende meerderheden te kunnen laten werken, is er een krachtige volksvertegenwoordiging nodig. De Nederlandse realiteit is echter dat het Nederlandse parlement relatief zwak is wanneer het wordt vergeleken met buitenlandse parlementen zoals het Duitse of die van het Verenigd Koninkrijk.

De zwakke positie is vooral te zien in de ondersteuning van met name de Tweede Kamer. De Nederlandse Kamerleden een zeer gebrekkige ondersteuning. Dit geven Kamerleden graag toe: het staat niet alleen in krantenartikelen maar ook in het initiatiefwetsvoorstel Lobby in daglicht (Bouwmeester & Oosenbrug, 2016; Özdil, 2020).

Uit het promotieonderzoek van Guido Enthoven blijkt tevens dat de ondersteuning internationaal niet in verhouding en al helemaal niet met die van bewindspersonen staat (Enthoven, 2011). Al in 1975 werd het informatieprobleem en daarmee ook de ondersteuningskwesitie geconstateerd door Kamerleden in een proefschrift (Schendelen, 1975:267). Merkwaardig genoeg is er in 45 jaar weinig veranderd aan deze situatie.

Om het systeem van wisselende meerderheden te laten werken, is er in de huidige staat van de ondersteuning van het Nederlandse parlement geen ruimte om deze extra werkzaamheden uit te kunnen voeren. Daarom is het niet wenselijk om nu te experimenteren met deze vorm van bestuurlijke vernieuwing.

Er zijn wel veranderingen in dit opzicht op komst. Om de slechte informatietoestanden aan te pakken, heeft in september een grote Kamermeerderheid een motie van Rob Jetten gesteund. In deze motie wordt gepleit voor 10 miljoen euro uit de begroting structureel vrij te maken voor de ondersteuning van parlementariërs (Tweede Kamer Der Staten-generaal, 2019).

### **Conclusie**

Het is duidelijk dat er veel vragen zijn rondom de uitvoering van het zakenkabinet in de praktijk. Wordt er een strikte of lossere definitie gehanteerd? Is een strikte scheiding tussen technische en politieke kwesties mogelijk en uitvoerbaar? De voor- en nadelen zijn duidelijk, maar met name blijft het een belangrijke vraag voor de toekomst hoe het zakenkabinet er in de praktijk uit zal komen te zien. De vraag welk type kabinet wenselijk is, blijft vooral een politieke keuze.

### **Referenties**

- Bouwmeester, L., & Oosenbrug, A. (2016). Initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug: "Lobby in daglicht: luisteren en laten zien". Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D51222>
- Beekhuis, G. (2018). Hoe duurzaam is biomassa? <https://www.hier.nu/themas/stroom-en-gas/hoe-duurzaam-is-biomassa>
- De Groene Rekenkamer. (2020). Biomassa, hout voor elektriciteit: de feiten. [https://groene-rekenkamer.nl/11721/biomassa-hout-voor-elektriciteit-de-feiten/?fbclid=IwAR3jVo\\_UTPrS7Mf1pol6XYxqLZKeid5E8SBBYrihHvjMnS3sUpqVdNdBXUY](https://groene-rekenkamer.nl/11721/biomassa-hout-voor-elektriciteit-de-feiten/?fbclid=IwAR3jVo_UTPrS7Mf1pol6XYxqLZKeid5E8SBBYrihHvjMnS3sUpqVdNdBXUY)
- Enthoven, G. (2011). Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement (1ste ed.). Delft: Eburon.
- Goossens, J. (2011). Technocraten aan de macht: grondwettelijkheid en legitimiteit van een zakenkabinet. DE JURISTENKRANT (Deurne), 238.
- Janssen, R. (2015). Er moet geen einde komen aan de coalitiepolitiek. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 6(4), 377-384.
- Forum voor Democratie. (2017, 17 maart). Thierry Baudet wil een zakenkabinet (Pauw & Jinek). [https://www.youtube.com/watch?v=uvnPEdKmNo4&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=uvnPEdKmNo4&feature=emb_title)
- Hoekstra, J. (2018). Wereldoorlog als kweekvijver voor de Nederlandse democratisering: de versnelde democratisering door het zakenkabinet Cort van der Linden. Geraadpleegd van <https://www.geschiedenisvandaag.nu/2018/04/29/wereldoorlog-als-kweekvijver-voor-de-nederlandse-democratisering-de-versnelde-democratisering-door-het-zakenkabi>

net-cort-van-der-linden/

Ottink, J.J. (2015). Er moet geen einde komen aan de coalitiepolitiek. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 6(4), 370-376.

Özdil, Z. (2020). Dat de Kamer vleugellam is, komt door u. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/08/dat-de-kamer-vleugellam-is-komt-door-u-a3989751>

Parlement.com. (z.d.-a). Motie van afkeuring of wantrouwen. Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1xof/motie\\_van\\_afkeuring\\_of\\_wantrouwen](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1xof/motie_van_afkeuring_of_wantrouwen)

Parlement.com. (z.d.-b) Kabinet Colijn-V (1939). Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wry/kabinet\\_colijn\\_v\\_1939](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wry/kabinet_colijn_v_1939)

Van den Braak, B. (2017). Het onmogelijke zakenkabinet. Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vkfobrymdzwo/het\\_onmogelijke\\_zakenkabinet](https://www.parlement.com/id/vkfobrymdzwo/het_onmogelijke_zakenkabinet)

Schendelen, M. (1975). Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging (1ste ed.). Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.

Tjeenk Willink, H. (2010). Wat kan binden in plaats van scheiden. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-72091.pdf>

Weezel, van, M. (2012-a). Is een zakenkabinet de oplossing? <https://www.vn.nl/is-een-zakenkabinet-de-oplossing/>

Weezel, van, M. (2012-b). Ons politieke bestel is niet meer in staat een stabiele regering op te leveren, constateert Wijffels. Geraadpleegd van <https://www.vn.nl/ons-politieke-bestel-is-niet-meer-in-staat-een-stabiele-regering-op-te-leveren-constateert-wijffels/>

## Hoe zorgmedewerkers beter handen wassen door gedragsbestuurskunde



### Henrico van Roekel MSc

Universiteit Utrecht, [h.vanroekel@uu.nl](mailto:h.vanroekel@uu.nl)

van patiënt op patiënt. Mede hierdoor krijgt maar liefst 1 op de 20 van de Nederlandse ziekenhuispatiënten een ziekenhuisinfectie. Bovenstaand probleem is een voorbeeld van een casus die we met gedragsbestuurskunde kunnen proberen aan te pakken. Gedragsbestuurskunde is een interdisciplinair onderzoeksveld dat bestuurskundige onderwerpen bestudeert door middel van inzichten uit zowel estuurskunde als gedragswetenschappen (zoals psychologie). Deze combinatie is vrij nieuw, terwijl andere disciplines, zoals economie met behavioral economics, al eerder de verbinding zochten. Echter, in de laatste jaren zien we een duidelijke toename in het aantal publicaties die gedragsbestuurskundig te werk gaan. De handhygiëne-casus is een bestuurskundig probleem omdat deze allereerst plaatsvindt in de publieke

Nog niet zo lang geleden overweldigde de uitbraak van COVID-19 de wereld, en ons land werd niet overgeslagen. Een van de neveneffecten van deze crisis was een toename in waardering voor zorgmedewerkers: we werden even stilgezet bij hoe belangrijk deze mensen zijn voor een gezonde maatschappij. Tegelijkertijd zagen we ook dat werken in de zorg veeleisend kan zijn. Velen werken onder hoge druk en moeten ook nog eens in toenemende mate verantwoording afleggen voor hun werk. Daar komt bij dat een gemiddelde zorginstantie een complexe jungle aan regels en protocollen is geworden waar de zorgmedewerker in dient te overleven. Een van die protocollen is het handhygiëneprotocol. Om patiënten veiligheid te bieden, dienen zorgmedewerkers op vijf cruciale momenten in het zorgproces hun handen te reinigen, bijvoorbeeld voor elk patiëntcontact. Cijfers laten echter zien dat veel zorgmedewerkers dit vaker vergeten dan naleven. Als gevolg daarvan kunnen organismen worden overgedragen