

Het nieuwe formeren

Terugblik op de formatie van het kabinet-Rutte II

Redactie: Careljan Rotteveel Mansveld

**Met bijdragen van Carla van Baalen en Alexander van Kessel,
van Aalt Willem Heringa en van Arco Timmermans.**

Deel 3 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft ernaar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn

- de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden
- het Montesquieu Instituut Maastricht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

© 2013 Montesquieu Instituut, Den Haag

Foto omslag: Roel Rozenburg

Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient recht te worden gedaan aan de context van het materiaal en dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut
Lange Voorhout 86
2514 EJ Den Haag
070-363 01 05
info@montesquieu-instituut.nl
www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-01-3

NUR-code: 823

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1. Het nieuwe formeren en verder <i>Carla van Baalen en Alexander van Kessel</i>	9
2. Constitutionele bespiegelingen over 'Bruggen slaan' <i>Aalt Willem Heringa</i>	23
3. De evenwichtskunst van het Kabinet-Rutte II <i>Arco Timmermans</i>	39
Personalia	56

Het Montesquieu Instituut organiseerde op 17 december 2012 een symposium over de formatie van het kabinet-Rutte II. Deze formatie verliep volgens een nieuwe procedure waarbij het initiatief niet meer bij de Koning maar bij de Tweede Kamer lag. Carla van Baalen, Aalt-Willem Heringa en Arco Timmermans verzorgden inleidingen. Deze inleidingen zijn in bewerkte vorm in dit deel van de Montesquieu-Reeks gebundeld. Het Montesquieu Instituut is verheugd dat oud-vicepresident van de Raad van State Herman Tjeenk Willink bereid was een 'woord vooraf' te schrijven.

Woord vooraf

Wat is nieuw aan het 'nieuwe formeren'?

Voor u liggen de gebundelde bijdragen aan het symposium 'Het nieuwe formeren', georganiseerd door het Montesquieu Instituut in december 2012. Carla van Baalen en Alexander van Kessel blikken daarin terug op het proces van de formatie 2012. Aalt Willem Heringa gaat in op de betekenis van het regeerakkoord. Arco Timmermans brengt de risico's van het kabinet-Rutte II in beeld.

Wat in de terugblik opvalt is dat het 'nieuwe formeren' zo weinig nieuws opleverde. De partijpolitisering van het formatieproces ging voort. Meer dan ooit was het regeerakkoord een verzameling van minderheidsstandpunten waaraan een parlementaire meerderheid zich verbond. De risico's voor het nieuw aangetreden kabinet werden groter in plaats van kleiner. Wat als vernieuwing werd gepresenteerd zou wel eens het einde van een langjarige ontwikkeling kunnen zijn; een ontwikkeling die is doodgelopen. Laat ik proberen deze stelling te onderbouwen en daarmee deze bundel bij U in te leiden.

De partijpolitisering van het formatieproces is al enige jaren aan de gang. Het 'ritueel van de objectivering' (de term is van Marc Chavannes) aan het begin van de formatie, waarbij de koningin iedere fractievoorzitter aan het woord laat na de bezoeken van de drie vaste adviseurs, is eraan opgeofferd. Vervolgens heeft de bewaking van de constitutionele spelregels en 'de daarbij behorende conventies van zorgvuldigheid en bescherming van minderheden' (van den Berg)¹ gedurende het verdere proces van de formatie eronder geleden. De politieke verantwoording voor het gehele formatieproces na afronding van de formatie kreeg allengs ook al nauwelijks meer aandacht. Het laatste werd al wat langer door nieuw gevormde meerderheidscoalities als een min of meer

¹ J.Th.J. van den Berg, 'De kabinetsformaties en de instituties: De Koning', in J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie*, (Den Haag 2012) p. 66.

verplicht nummer beschouwd, als het al werd opgevoerd. Het tweede, vasthouden aan de regels van het spel, kwam in 2010 de te vormen politieke meerderheid niet goed uit, waardoor de positie van de Koningin in discussie kwam.

Bij de wijziging van het reglement van orde van de Tweede Kamer in maart 2012 verklaarde een meerderheid in die Kamer het hele ritueel ongewenst. De (wisselende) meerderheid besliste! Dat is toch democratie?

Maar, is dat ook het geval als het om constitutionele verhoudingen gaat? Overschatte de Tweede Kamer haar eigen positie niet door via wijziging van het reglement van orde in te grijpen in die constitutionele verhoudingen en daarbij bijvoorbeeld artikel 43 van de grondwet over het hoofd te zien ('De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.')? Was ook het negeren van de politieke samenstelling van de Eerste Kamer niet een uiting van diezelfde constitutionele zelfoverschatting? Is het juist in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging van politieke minderheden niet essentieel om na elke verkiezing opnieuw een 'level playing field' voor alle partijen te creëren en constitutionele spelregels in acht te nemen? Zelf denk ik dat het antwoord ja moet zijn. Het gaat om uitingen van een al langer bestaand probleem: het naar binnen gericht raken van het partijpolitieke proces. Met de 'radiostilte' tijdens de formatie 2012 werd door zes heren ook gezegd: We kunnen het alleen wel af. De gevolgen worden nu zichtbaar.

Ondanks de bij het begin van de (elke) formatie uitgesproken intentie het regeerakkoord tot hoofdlijnen te beperken, is dat ook in 2012 niet gelukt. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II behoort tot de meest uitgebreide. Steeds weer worden de nadelen daarvan onderschat. Regeerakkoorden binden zowel de nog aan te trekken ministers als de coalitiefracties in de Tweede Kamer. Bestuur en politiek, kabinet en Kamermeerderheid worden daardoor nauw met elkaar verknoot. De mogelijkheden voor de oppositie om invloed op het beleid uit te oefenen nemen navenant af.

Andeweg en Thomassen vinden deze kritiek op regeerakkoorden misplaatst, 'als je democratie opvat als het doorzetten van de voorstellen van een democratisch gelegitimeerde meerderheid'.² Deze opvatting miskent dat regeerakkoorden steeds meer punten bevatten die zonder akkoord geen meerderheid in de gekozen volksvertegenwoordiging zouden behalen én maatregelen uitsluiten die op (wisselende) meerderheden in de gekozen volksvertegenwoordiging zouden kunnen rekenen. De opvatting miskent ook dat regeerakkoorden fracties tot eenheid dwingen en daarmee de politiek inhoudelijke heroriëntatie van partijen belemmeren. Die politiek inhoudelijke heroriëntatie is echter nodig omdat de antwoorden op de fundamentele vragen waarvoor Nederland staat niet meer langs de traditionele partijlijnen lopen.

Door de wijze waarop het uitgebreide regeerakkoord van Rutte II tot stand is gekomen (in afzondering 'elkaar iets gunnen') blijken de afspraken extra kwetsbaar. Niet alleen ontbreekt de zekerheid van politieke steun, maar ook het maatschappelijk draagvlak is verwaarloosd. (Zo valt bijvoorbeeld het ontbreken op van elke referentie aan het integrale woningmarktplan 'WONEN 4.0', dat in mei 2012 door een viertal betrokken organisaties werd gepresenteerd). Soms ontbreekt elke aanduiding van het probleem dat met de afspraak moet worden opgelost. (Dat geldt bijvoorbeeld voor de samenvoeging van provincies). Dat doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van het kabinet bij maatschappelijke organisaties en publieke ambtsdragers waarvan het voor de uitvoering van zijn plannen afhankelijk is.

De minderheidspositie van het kabinet in de Eerste Kamer maakt meer dan vroeger duidelijk dat het 'nieuwe formeren' niet (meer) voldoet. Er zal de facto opnieuw geformeerd moeten worden. Dat betekent dat er door het kabinet strategische keuzen moeten worden gemaakt van voornemens die er echt toe doen en dat er vervolgens moet worden geprobeerd daarvoor bredere steun in de Tweede Kamer te verwerven. Dat is niet eenvoudig. De verkiezingsuitslag was voor sommige partijen

2 Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen?*, (Leiden 2011) p. 67.

een teleurstelling. Door het 'nieuwe formeren' werd het 'ritueel van de objectivering' aan het begin van de formatie verwaarloosd. Daardoor werd die teleurstelling extra onderstreept. Dat levert chagrijn op, nu ook die partijen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken.

Een open politiek debat in de Tweede (en daarna de Eerste) Kamer over (herziene) beleidsvoorstellen kan helpen om niet alleen het politieke maar ook het maatschappelijke draagvlak te verbreden. De noodzaak van bredere steun vraagt van zowel regeringspartijen als oppositiepartijen een andere, meer dualistische en inhoudelijke opstelling. Dat houdt in een open oog voor elkaars positie en een open oor voor elkaars argumenten; gedurende de rit, maar ook tijdens de volgende kabinetsformatie. Elke volgende formatie begint immers waar de vorige ophoudt. Centraal in die opstelling staat het besef dat elke partij die tot de meerderheid van de dag behoort in een volgend kabinet, in een volgende fase van de formatie of zelfs al de volgende dag deel van de minderheid kan uitmaken en omgekeerd.

Bij het bewaken van dit besef zal de Tweede Kamer in kabinetsformaties zelf de rol van het staatshoofd moeten vervullen. Misschien is het goed om ook vanuit dit perspectief 'Het nieuwe formeren' te lezen. Veel plezier.

mr. H.D. Tjeenk Willink, vicepresident Raad van State van 1997 tot 2012

Het nieuwe formeren en verder...

Terugblik op de kabinetsformatie 2012

Carla van Baalen en Alexander van Kessel

Rondom de Hofvijver – zo luidde de oorspronkelijke werktitel van het boek over de kabinetsformatieprocedure dat mei 2012 verscheen als *De kabinetsformatie in vijftig stappen*. De oorspronkelijke titel moest tot uiting brengen dat alle instanties en instituten die betrokken waren bij kabinetsformaties rondom die Haagse vijver waren gesitueerd. Het gaat daarbij om de koningin – in haar werkpaleis aan het Noordeinde –, de Raad van State aan het Binnenhof en aan de Kneuterdijk, het kabinet van de Koningin aan de Korte Vijverberg en de op het Binnenhof gevestigde instituties: de Eerste en de Tweede Kamer, het ministerie van Algemene Zaken en de Rijksvoorlichtingsdienst.

De concepttitel zou echter niet meer toepasbaar zijn op de formatieprocedure van 2012. Immers, vier van de genoemde instituten zijn (nagenoeg) geheel uit de procedure geschrapt. De wijziging van haar Reglement van Orde (RvOTK) van eind maart 2012 had tot gevolg dat de Tweede Kamer de kabinetsvorming zo goed als volledig naar zich toetrok. De koningin verloor haar rol als neutrale procesbegeleider die de (in)formateur(s) aanwees en met opdrachten aan het werk zette. Slechts aan het einde van het traject restte haar rol bij de benoeming en de beëdiging van de ministers en de staatssecretarissen, voortvloeiend uit de artikelen 43, 46 en 49 van de Grondwet. Daarmee werd ook de rol van het Kabinet der Koningin, voorheen stevast de schakel tussen de politiek en het hof, flink beperkt. De bijdrage van de vicepresident van de Raad van State, als een van de vaste adviseurs van het staatshoofd, kwam door de wijziging van het RvOTK te vervallen. Datzelfde gold voor de advisering door de voorzitter van de Eerste Kamer. Ten slotte verdween ook het zichtbare aandeel van de Eerste Kamer doordat haar gebouw na 20 september niet meer werd gebruikt als werkplek voor de informateur, waar de formatieonderhandelingen plaatsvonden.

Gang van zaken tijdens de formatie van 2012

Met belangstelling, soms ook scepsis hadden waarnemers uitgezien naar de wijze waarop de Tweede Kamer de in maart doorgevoerde reglementswijziging met betrekking tot de kabinetsformatie zou vormgeven na de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012. Alle reserves ten spijt, verliep de aanvangsfase van de formatie op het eerste gezicht – in ieder geval in procedureel opzicht – zonder haperen.

Op 13 september vergaderden alle nieuwe fractievoorzitters op de werkkamer van vertrekkend Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet over de te volgen procedure. Deze bijeenkomst verving de voorheen gebruikelijke consultaties door het staatshoofd, waarbij de fractievoorzitters een voor een advies uitbrachten op paleis Noordeinde. Op voorstel van Mark Rutte, de lijsttrekker van de partij die bij de verkiezingen de meeste zetels had behaald, werd diens partijgenoot en demissionair minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp benoemd tot ‘verkenner’. Dat was als zodanig een nieuwe figuur in de kabinetsformatie, al werd ook bij kabinetsformaties tussen 1989 en 2010 de eerste informateur na de verkiezingen, die het politieke speelveld in kaart moest brengen, al zo genoemd.¹ Kamp kreeg de opdracht om in een week tijd de mogelijkheden tot coalitievorming te verkennen. Hij diende zijn werkzaamheden te hebben afgerond vóór het debat van de nieuwe Tweede Kamer over de verkiezingsuitslag, dat gehouden zou worden op 20 september. Het doel van dat debat was volgens het nieuwe artikel 139a van het RvOTK immers ‘een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs te benoemen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen’.

Kamp sprak in de dagen na zijn benoeming met alle fractievoorzitters, vervolgens nog eens met die van VVD en PvdA (afzonderlijk en gezamenlijk) en ten slotte met de voorzitter van de Eerste Kamer. Op basis van de bij die gesprekken ingewonnen standpunten schreef hij zijn eindverslag, dat hij aanbood aan de Kamervoorzitter. In dat rapport stond

¹ Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen* (Amsterdam 2012) p. 69-70.

de aanbeveling aan de Tweede Kamer om hemzelf en Wouter Bos te benoemen tot informateurs van een kabinet bestaande uit VVD en PvdA.

Daarmee was meteen de angel uit het Kamerdebat van 20 september. Door het voorwerk van Kamp stond de uitkomst van dat debat vooraf vast; verrassingen waren uitgesloten omdat (in ieder geval) de fracties van VVD en PvdA – een Kamermeerderheid – de voorstellen uit het eindverslag van Kamp zouden steunen. Dat gebeurde in de vorm van een door Rutte ingediende motie, die zonder problemen werd aangenomen. Waarnemend Kamervoorzitter Martin Bosma (PVV) informeerde die avond koningin Beatrix over de gang van zaken; een dag later overhandigde hij de (schriftelijke) opdracht aan de twee informateurs Kamp en Bos.² Die gingen vervolgens aan het werk in de Stadhouderskamer in het Tweede Kamergebouw, waarbij zij facilitaire steun kregen van de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst en twee door het departement van Algemene Zaken gedetacheerde raadadviseurs. Dat laatste was al sinds 1971 gebruik,³ met dien verstande dat de RVD-directeur en beide AZ-ambtenaren dit keer expliciet werden uitgeleend aan de Tweede Kamer – om te benadrukken wie in het formatieproces het initiatief had.

Werd voorheen de koningin door de informateur(s) regelmatig tussentijds bijgepraat over de stand van zaken in de besprekingen,⁴ onbekend is of Kamp en Bos tijdens de formatie van 2012 de Kamervoorzitter op dezelfde wijze op de hoogte hebben gehouden. Terzijde: de ene keer dat de informateurs wel de koningin bezochten, leidde dat meteen tot veel ophef in de Tweede Kamer. Tijdens het door de

² Kamp en Bos kregen de opdracht 'om – mede gelet op de financieel-economische situatie en in verband daarmee de begroting voor 2013 – op zo kort mogelijke termijn de mogelijkheid te onderzoeken van een stabiel kabinet uit VVD en PvdA, de grootste partijen en de grootste winnaars.' (Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal [HTK] 2012-2013, 33 410, nr. 1.)

³ Van Baalen en Van Kessel, *De kabinetsformatie*, p. 21.

⁴ *Ibidem*, p. 110-111.

pas gekozen Kamervoorzitter Anouchka van Miltenburg geïnitieerde bezoek van Kamp en Bos aan het staatshoofd, op 27 september, mocht op geen enkele wijze gesproken worden over inhoud en tijdpad van de formatie, zo had D66-fractievoorzitter Alexander Pechtold met steun van de Kamer afgedwongen.

Tijdens de formatieonderhandelingen in de Stadhouderskamer, die zo'n zes weken duurden, kwam het regeerakkoord tot stand en werden de kandidaat-bewindslieden aangezocht. De fracties keurden op 29 oktober het regeerakkoord, getiteld *Bruggen bouwen*, goed; twee dagen later debatteerde de Tweede Kamer over het eindverslag van de informateurs. Vanzelfsprekend onderschreef een Kamermeerderheid de conclusies van dat verslag, waarna (andermaal) per motie besloten werd om Rutte tot formateur te benoemen. Op zaterdag 3 november gaf een speciaal PvdA-congres zijn fiat aan kabinetsdeelname, waarna aan het begin van die avond het constituerend beraad plaatsvond. Formateur Rutte stuurde na afloop hiervan zijn eindverslag naar de Kamervoorzitter.

Op maandag 5 november beëdigde de koningin op Huis ten Bosch de nieuwe ministers en de staatssecretarissen – vanwege een afstemmingsfout tussen het paleis en de NOS zelfs twee maal. Door de aanwezigheid van een tv-camera kon het Nederlandse volk, voor het eerst in de geschiedenis, daarvan getuige zijn. Direct hierna volgde de traditionele bordesscène.

Op het eerste gezicht was de kabinetsformatie procedureel vlekkeloos verlopen: 54 dagen na de verkiezingen stond het kabinet-Rutte II op het bordes. Het was de snelste formatie sinds 1982, toen de vorming van het kabinet-Lubbers II (1986) 52 dagen had geduurd. Onenigheid over de procedure was er hoegenaamd niet geweest. Toch zijn twee kanttekeningen op hun plaats. Ten eerste: een deel van de procedure werd pas gaandeweg uitgevonden. Op verkiezingsdag was voor de buitenwacht nog volstrekt onduidelijk *hoe* er geformeerd zou gaan

worden.⁵ Het nieuwe RvOTK-artikel bepaalde weliswaar dat acht dagen na de verkiezingen een debat over de uitslag zou plaatsvinden, maar geenszins was duidelijk wat er bijvoorbeeld in de tussenliggende dagen zou gebeuren en wie welk initiatief zou nemen. Sceptische waarnemers en politici verwezen naar het precedent van 1971, toen de Tweede Kamer tijdens het eerste debat na de verkiezingen niet tot een meerderheidsbesluit over een aan te wijzen formateur kon komen. De politici moesten toen met ‘hangende pootjes’ weer terugvallen op de gebruikelijke consultatiegang naar het staatshoofd. De verwachting was dat de Kamer ook nu niet door middel van een openbare en ‘spontane’ beraadslaging tot een aanwijzing van een of meer (in)formateurs zou komen. Enige regie was dus vereist. Die handschoen was voorafgaand aan de verkiezingen buiten het zicht van de openbaarheid opgenomen door Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet, de griffier van de Tweede Kamer Jacqueline Biesheuvel en demissionair minister-president Mark Rutte.

Vervolgens werd de procedure pas gaandeweg ook *zichtbaar* overgenomen door de Tweede Kamer. In de eerste week werkte Kamp als verkenner nog als vanouds in de ministerskamer van de Eerste Kamer. Om toch duidelijk te maken dat de Tweede Kamer leidend was geworden, dienden de gesprekspartners van Kamp – de fractievoorzitters – het gebouwencomplex op het Binnenhof binnen te gaan bij de ingang van de oude Tweede Kamer, waarna de politici via een ingewikkelde route de ministerskamer in het Eerste Kamergedeelte bereikten. Pas na de benoeming van Kamp en Bos tot informateur was er een kamer in het gebouw van de Tweede Kamer beschikbaar, waar zich het vervolg van de formatie afspeelde.

Een tweede kanttekening betreft het decorum. Tijdens de eerste persconferentie van verkenner Kamp, op 13 september, had hij zich opgesteld, in een van de commissiezalen van de Kamer, voor een meer dan mansgrote foto van de plenaire vergaderzaal van de Tweede Kamer.

⁵ Zie bijvoorbeeld het alarmerende artikel van Jan Hoedeman en Remco Meijer (‘Vrees voor chaos rond kabinetsformatie’) in *de Volkskrant* van 25 augustus 2012.

Naast die foto waren de plastic bekertjes, bedoeld voor de suikerzakjes en de poedermelk, duidelijk zichtbaar. Dat oogde nogal rommelig. Bij de overhandiging van zijn eindverslag aan de Tweede Kamervoorzitter, vijf dagen later, begeleidde Kamp zijn dank voor het in hem gestelde vertrouwen met zoenen voor Verbeet. Raoul du Pré schreef in *de Volkskrant* over het gebrek aan decorum: ‘Natuurlijk is het prachtig dat de Tweede Kamer het nou eens zelf probeert, zo’n formatie. Geen geheimzinnig gefluister over “het geheim van Noordeinde”, gewoon even een klusje voor Henk Kamp, de nuchtere Twent [...]. Maar toch. Ergens is het ook jammer. Want we missen wel wat dingen. De informateur op de rode traploper van Huis ten Bosch, betrappt door de telelenzen achter het hek. Piet Hein Donner die zelfs in de paleistuin zijn fiets op slot zette. De bontmutsen en sabels van de paleiswachten. Jan Marijnissen die een paar worsten meebracht voor de koningin. Mat Herben die opgewonden bekende dat hare majesteit vroeg of hij “een plens melk” in zijn koffie wilde. Een beetje decorum, een beetje grandeur. Voorbij, voorbij, o en voorgoed voorbij.’⁶

Parlementarisering, politisering, oligarchisering

Tijdens de kabinetsformatie van 2012 manifesteerden zich bij nadere beschouwing drie ontwikkelingen, te vatten onder de noemers parlementarisering, politisering en oligarchisering, die al (veel) eerder waren ingezet maar zich nu volop manifesteerden. De zogeheten *parlementarisering* van de kabinetsformatie, het proces waarbij de Tweede Kamer na de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 stapsgewijs haar greep op het proces van kabinetsvorming versterkte ten koste van die van het staatshoofd, werd zo goed als voltooid.⁷ Zagen de koningen Willem I en II (1815-1849) het benoemen en

⁶ *De Volkskrant*, 15 september 2012.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Carla van Baalen, ‘De kabinetsformatie en de instituties: 1. De Tweede Kamer’ in: ‘Staatsrecht en formatie. Preadviezen 2011’ (Den Haag 2011); tevens gepubliceerd in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie* (Den Haag 2012) p. 15-33, deel 2 van de Montesquieu-reeks.

ontslaan van ministers nog als het prerogatief van de vorst, koning Willem III diende al in toenemende mate rekening te houden met de krachtsverhoudingen in de volksvertegenwoordiging. Vanaf 1890 betrokken de achtereenvolgende koninginnen Emma, Wilhelmina en Juliana de Kamer alsmaar meer bij het formeren, onder meer door zich steeds uitgebreider te laten adviseren door de voornaamste parlementariërs.

De Kamer op haar beurt maakte in 1939 duidelijk dat geen kabinet zou kunnen bestaan dat haar vertrouwen niet heeft. Door het aanvaarden van de motie-Deckers, waardoor het vijfde kabinet-Colijn al bij zijn eerste optreden in het parlement ten val kwam, maakte een Kamermeerderheid dat onverbiddelijk helder. Het was de laatste keer dat een kabinet werd geformeerd buiten de Kamer om. Vanaf 1963 werden kabinet en coalitiemeerderheid steviger aan elkaar verbonden door middel van steeds gedetailleerder wordende regeerakkoorden. De bewegingsvrijheid van het staatshoofd raakte in 1971 verder beperkt doordat sindsdien de adviezen van de fractievoorzitters in de Tweede Kamer direct publiek gemaakt werden. Een volgende stap, het zelf aanwijzen van de (in)formateur, kostte de Tweede Kamer nogal wat bedenktijd. Met de aanvaarding van de motie-Kolfschoten, eveneens in 1971, creëerde de Tweede Kamer de mogelijkheid om zelf 'in een openbare beraadslaging te onderzoeken of een meerderheidsoordeel kan worden uitgesproken omtrent een door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur'.⁸ In het debat over de uitslag van de daaropvolgende verkiezingen, in mei 1971, slaagde zij er echter niet in tot een dergelijke voordracht te komen. Bijna veertig jaar later, bij de – hierboven al genoemde – reglementswijziging van maart 2012, legde de Tweede Kamer zichzelf de aanwijzing van de (in)formateur(s) dwingend op. De nieuwe formulering van het RvOTK, artikel 139a, bepaalde dat de nieuwe Tweede Kamer na verkiezingen 'beraadslaagt [...] over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs

⁸ HTK 1970-1971, p. 3058.

te benoemen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen.”⁹ Daarmee trok zij het hele proces naar zich toe.

Stapsgewijs heeft de Tweede Kamer de formatie dus naar zich toegeroepen. Bij de nieuwe procedure van 2012 zijn de rollen van respectievelijk de Koning, diens belangrijkste adviseur de vicepresident van de Raad van State en de voorzitter van de Eerste Kamer goeddeels uitgespeeld. Koning en vicepresident speelden voorheen vooral een rol bij overgangsmomenten in de formatie: bij benoemingen van informateurs en bij formuleringen van hun opdrachten – al moet aangetekend worden dat ook toen al niets kon plaatsvinden zonder goedkeuring (vooraf of achteraf) van een meerderheid van de Tweede Kamer. Voor de Koning resteert nog slechts de benoeming van de bewindspersonen, zoals voorgeschreven in artikel 43 van de Grondwet.

De *Eerste Kamer* had in meerdere opzichten een rol in het formatieproces. Haar voorzitter was altijd een van de drie vaste adviseurs van het staatshoofd; bovendien werd de Eerste Kamer steevast (impliciet) vermeld in de opdrachtomschrijving van informateurs. In die opdrachten was doorgaans de formulering opgenomen dat een kabinet moest worden gevormd dat ‘vruchtbaar’ kon samenwerken met ‘de Staten-Generaal’ of ‘het parlement’. In de opdrachtomschrijving aan informateurs Bos en Kamp was geen verwijzing naar de Eerste Kamer meer opgenomen. Hun opdracht luidde ‘om – mede gelet op de financieel-economische situatie en in verband daarmee op de begroting 2013 – op zo kort mogelijke termijn de mogelijkheid te onderzoeken van een stabiel kabinet uit VVD en PvdA, de grootste partijen en de grootste winnaars’. Dat niet iedereen in de Eerste Kamer gelukkig was met de nieuwe procedure bleek tijdens de Algemene Beschouwingen in die Kamer op 4 december 2012. Met name de ChristenUnie zette grote vraagtekens bij het zo volledig opzijschuiven van de senaat binnen het formatieproces (over de inhoud ging ze toch al niet).¹⁰

⁹ Van Baalen en Van Kessel, *De kabinetsformatie*, p. 26-29.

¹⁰ Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal [HEK] 2012-2013, nr. 10, p. 42.

De formatie van najaar 2012 liet ook een verdere *politisering* van de kabinetsformatie zien. Hadden eerder nog personen zonder politiek profiel (de koningin) of met een zwak politiek profiel (de vicepresident van de Raad van State en de informateurs die op enige afstand stonden van de politiek) een inbreng in de formatieprocedure, nu speelden uitsluitend nog uitgesproken partijvertegenwoordigers een rol: Bos en Kamp, Rutte en Stef Blok, Diederik Samsom en Jeroen Dijsselbloem.¹¹ De informateurs kregen hun opdracht ook niet van het onpartijdige staatshoofd, maar van de Kamer – een politiek orgaan. De enige uitzondering is wellicht de voorzitter van de Tweede Kamer, die een nogal prominente rol in de nieuwe procedure heeft gekregen. Weliswaar is de Kamervoorzitter lid van een fractie en van een partij, maar hij of zij wordt uit hoofde van de functie toch geacht boven de partijen te staan.

Een voordeel van de toegenomen politisering is de grotere duidelijkheid: kabinetsvorming is nu eenmaal een *politiek* proces – het gaat om machtsvorming –; in het verlengde daarvan is het niet onlogisch dat ook de procedure een zaak van (gekozen) politici is. Bovendien wordt door het terugbrengen van de rol van het staatshoofd elke onduidelijkheid, controversale of mythevorming rond diens inbreng vermeden. Een nadeel van deze politisering manifesteert zich mogelijk bij gecompliceerde formatieprocessen, bijvoorbeeld als een onderzochte coalitie toch onhaalbaar blijkt en er breuken ontstaan – dat was in 2012 niet het geval. Er kan dan behoefte ontstaan aan een onafhankelijke scheidsrechter die het proces weer op gang brengt.¹²

¹¹ De trend was ook waarneembaar tijdens de formatie van 2010, toen VVD-leider Rutte zijn vertrouwelingen Uri Rosenthal en Ivo Opstelten naar voren schoof als informateur. Beiden werden vervolgens ook minister.

¹² D.J. Elzinga noemt dit een ‘constitutioneel neutrum’. Zie onder andere: D.J. Elzinga, ‘Monarchie en constitutioneel neutrum. Over de betekenis van de “pouvoir neutre” in de Nederlandse democratie’ in: Idem (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa* (Alphen aan den Rijn 2006) p. 7-21.

Er leek tijdens de formatie van 2012 tevens een zekere *oligarchisering* waarneembaar.¹³ De machtsvorming was in handen van een zeer select gezelschap van in totaal slechts zes heren (twee informateurs, twee fractievoorzitters en twee secondanten), die in een betrekkelijk isolement vrij snel tot overeenstemming kwamen. Nader onderzoek naar deze ontwikkeling is gewenst, maar de tijden lijken voorbij dat de hele partij meepraatte – zoals de PvdA tijdens de formatie van 1977 – of dat de onderhandelingen werden voorbereid in werkgroepen – zoals in de jaren tachtig en negentig – of dat de onderhandelaars steeds wisselende fractiespecialisten meenamen – zoals die van de PvdA in 2003. De formatieonderhandelingen waren nu een zaak van de zes politici rond de tafel in de Stadhouderskamer. Overigens waren al tijdens de formaties van 2007 en 2010 minder personen betrokken bij de onderhandelingen; de nieuwe formatieprocedure had hier dus geen aanwijsbaar effect. Zoals hierboven beschreven, is door de wijziging van het RvOTK in 2012 wel het aantal bij de formatieonderhandelingen betrokken *instituten* teruggebracht. Zo werd het staatshoofd, dat voorheen op gezette tijden door de informateur op de hoogte gebracht werd over het onderhandelingsproces, dit keer pas na afloop geïnformeerd.

De nieuwe procedure geëvalueerd

Er lijkt genoeg reden om de eerste uitvoering van de kabinetsformatie volgens de nieuwe procedure te evalueren. Parlement en kabinet zijn daar zelf nog nauwelijks toe overgegaan. Tijdens de Algemene Beschouwingen in de Eerste Kamer, op 4 december 2012, waarbij op de formatie werd teruggeblikt, deed ChristenUnie-fractievoorzitter Roel Kuiper een poging om minister-president Rutte een appreciatie van de nieuwe procedure te ontlokken. Rutte had kort daarvoor op een VVD-partijcongres gezegd

¹³ Geïnspireerd op de 'ijzeren wet van de oligarchie' van de Duits-Italiaanse socioloog Robert Michels (1876-1936). Michels meende dat elke organisatie door een proces van bureaucrativering onvermijdelijk evolueert in de richting van een oligarchie: leiders, ook als zij democratisch aan de macht gekomen zijn, verkeren in een steeds kleinere kring van getrouwen waardoor zij het contact met de achterban verliezen. Zie: R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens* (1911).

terug te verlangen naar de oude procedure, waarin de koningin een rol had als procesbegeleider. Rutte weigerde zich in zijn hoedanigheid als minister-president echter te laten verleiden tot een oordeel over de nieuwe procedure: 'De formatie vond plaats op basis van het gewijzigde reglement van de Tweede Kamer. Het ligt niet op de weg van het kabinet om daarover een standpunt in te nemen.' Toen ChristenUnie-fractievoorzitter Kuiper aandrong, antwoordde Rutte: 'Ik heb respect voor de vragen van de heer Kuiper, maar vraag hem ook, begrip te hebben voor mijn positie als minister-president. Ik leg inderdaad verantwoording af bij het debat over de regeringsverklaring. Vanzelfsprekend doe ik dat ook bij de eerste algemene beschouwingen van het nieuw aangetreden kabinet in de Eerste Kamer voor het proces van de formatie. Ik oordeel echter over de vraag van verantwoording afleggen zodanig dat zich dat beperkt tot het proces van de formatie binnen de kaders die zijn gesteld. Die kaders zijn gesteld door de Tweede Kamer. Het past mij niet om als aantredend minister-president een oordeel te hebben over die kaders.' Rutte verwees Kuiper uiteindelijk in derde instantie naar de evaluatie van het formatieproces die de Tweede Kamer zelf had aangekondigd. Daar moest de Eerste Kamer haar vragen maar indienen.¹⁴

Om andere redenen dienen ook wetenschappelijke buitenstaanders zich in hun oordeelsvorming enigszins terughoudend op te stellen. Het betreft hier immers slechts één casus, waaruit moeilijk conclusies met algemene geldigheid getrokken kunnen worden. Niettemin kunnen naar aanleiding van de formatie van 2012 een paar observaties gemaakt worden, waarbij de doelstellingen van de initiatiefnemers tot de nieuwe procedure¹⁵ – meer transparantie, meer democratie en meer snelheid in de formatie – als toetsstenen fungeren.

¹⁴ HEK 2012-2013, nr. 10, p. 42, 52-53. Een week daarvoor, op 27 november, stelde Gerard Schouw (D66) mondelinge vragen aan minister-president Rutte over diens uitlatingen op het VVD-congres. Rutte antwoordde dat hij daar gesproken had als partijleider, niet als minister-president. (HTK 2012-2013, nr. 27, p. 5-6.)

¹⁵ Gerard Schouw en Boris van der Ham, in maart 2012 beiden lid van de D66-fractie in de Tweede Kamer.

Ten aanzien van de beoogde transparantie kan het oordeel niet eenduidig zijn. Enerzijds waren bijvoorbeeld het aanbieden van de eindverslagen van de verkenner en de informateurs openbaar, anderzijds was het Kamerdebat van 20 september volledig voorgekookt in de niet-openbare gesprekken van de verkenner met de fractievoorzitters – al werd daarvan wel kort verslag gedaan in het eindverslag van Kamp. Dat laatste is dan weer vergelijkbaar met de openbaarmaking van de adviezen van de fractievoorzitters aan het staatshoofd vanaf 1971.

Of het democratisch gehalte van de formatie is toegenomen, hangt sterk af van wat daaronder verstaan wordt. Voorheen kregen alle fracties – ook de kleine en de radicale – de gelegenheid om tijdens de consultatieronde de eigen gezichtspunten naar voren te brengen. Identieke gesprekken werden na de verkiezingen van 2012 gevoerd door verkenner Kamp. Veel verschil met de oude gang van zaken is hier dus niet vast te stellen. Indien het uitgangspunt is dat in een democratie principieel geen plaats is voor niet-gekozen functionarissen – zoals een koningin – dan is het democratisch gehalte van het formatieproces in 2012 toegenomen.¹⁶

En of het dit keer daadwerkelijk sneller ging door het weglaten van het staatshoofd uit de formatie? De verschillen lijken op de keper beschouwd marginaal. Kamp combineerde als verkenner feitelijk het werk dat voorheen door het staatshoofd en de eerste, verkennende informateur werd gedaan. Hij deed zijn werk zo snel, dat de Tweede Kamer acht dagen na de verkiezingen in een openbaar debat het informateursduo Kamp-Bos kon benoemen. In 1998, onder de ‘oude’ situatie dus, werden de informateurs Wim Kok, Gerrit Zalm en Els Borst echter eveneens acht dagen na de Kamerverkiezingen benoemd. In de tussenliggende week had koningin Beatrix haar consultaties gehouden en had de verkennende informateur Klaas de Vries vastgesteld dat een voortzetting van ‘Paars’ – het kabinet-Kok (PvdA, VVD en D66) – onderzocht kon worden.

¹⁶ Al kan daar weer tegenin worden gebracht dat de informateurs Kamp en Bos evenmin een kiezersmandaat hadden.

Kortom: na één casus moet worden vastgesteld dat de feitelijke verschillen met de oude procedure zo groot niet zijn. Misschien nog maar een keer proberen?

Constitutionele bespiegelingen over 'Bruggen slaan', *Het regeerakkoord VVD – PvdA, 2012*

Aalt Willem Heringa

Een regeerakkoord is net zo iets als het spoorboekje voor de winter of de herfst. Er kunnen en zullen bladeren vallen en het gaat sneeuwen of vriezen, en dan gaan de treinen niet of anders rijden, of komen te laat of niet aan. Of het is net zo als de Fyra: nieuw en nog met kinderziekten. In een regeerakkoord worden veel afspraken gemaakt en tegelijkertijd weet iedereen dat de context kan veranderen: meer groei, of juist minder groei; in de huidige situatie: meer krimp of minder krimp. Een verandering in de financiële markten, in de olieprijs of in de wereldeconomie en het regeerakkoord gaat op de schop.

Een regeerakkoord beoogt ook de uitkomst te zijn van verkiezingen, dat wil zeggen de coalitie en datgene wat deze van plan is, stoelen op de meest recente samenstelling van de Tweede Kamer, na de verkiezingen van 12 september 2012. In die verkiezingsuitslag liggen, althans behoren te liggen, de ratio en de legitimiteit van de coalitie en het regeerakkoord.

De vraag is uiteraard of het kwartetten dat heeft plaatsgevonden op een heldere ratio is gestoeld en daarmee/daardoor voldoende legitimiteit heeft verworven of zal verwerven. Compromissen hebben als voordeel dat velen er iets van hun gading in zullen kunnen zien. Bij uitruilen kan een minderheidspunt plotsklaps door de meerderheid omarmd worden en daarmee mogelijk minder geloofwaardig zijn, tenzij de som der delen door de meerderheid ruimharig wordt omarmd.

Het regeerakkoord bevat een veelheid aan specifieke plannen en maatregelen. Of die allemaal doorgaan en of die allemaal het beoogde effect zullen hebben (dat wil zeggen of ze het land weer financieel en economisch op de rails zullen krijgen of (harder) kunnen laten rijden (om

de beeldspraak met de Fyra nog maar even voort te zetten)) zullen we moeten bezien. Wat los daarvan natuurlijk wel blijft staan is de algemene koers van een regeerakkoord: de lijn waarlangs nieuwe ontwikkelingen worden geanalyseerd en dat als kompas wordt gebruikt. En dat is een spirit van uitruilen en samenwerken en van solidariteit en sociaal zijn, of zoals dat nu heet nivelleren.

Daarnaast zijn er nog vele andere onder-geesten, dat wil zeggen onderstromen: die van de betrouwbare overheid, zoals in het voorwoord van het regeerakkoord staat; of van het bruggen slaan tussen groepen; of van ruimte voor initiatief en tegen te veel regelgeving; maar wel voor een veilige samenleving en gericht op economische zelfstandigheid, met en in Europa, en met een versterkte euro.

Als constitutionalist heb ik met deze lijnen in het achterhoofd naar de constitutionele en meer juridische aspecten gekeken. Ik heb niet alle voornemens geanalyseerd, maar vooral het constitutionele vergrootglas gehanteerd.

Betrouwbare overheid

Het uitgangspunt van de betrouwbaarheid van de overheid is een lastige: het afgelopen jaar (2012) had nog nooit zoveel veranderingen en onduidelijkheden te zien gegeven ten aanzien van de (verhoging van de) AOW-leeftijd (welke ingangsdata en welke leeftijden), langstudeerders (wel of geen boete), hypotheekrente (wel of geen of een gedeeltelijke aftrek), zorg (afremmen groei, marktwerking), reiskostenforfait (wel of niet), huren (scheefwonen), ontslagrecht (al jaren een issue aangaande versoepeling), wel of niet inkomensafhankelijke zorgpremie (zoals aanvankelijk in het regeerakkoord opgenomen en na ophef daarover ingetrokken). Betrouwbaarheid is niet alleen dat de overheid doet wat er gezegd wordt, maar ook dat er niet steeds wat anders wordt gezegd. In de zorg bij voorbeeld richtten de ziekenhuizen zich in 2012 op de 2.5 procent groei grens zoals in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken, op de nieuwe verhoudingen tot de verzekeraars, de nieuwe systematiek van bekostiging, de veranderde perspectieven op kwaliteit van zorg, en huppete, dan lijkt het weer anders te moeten. Zo kun je nooit meten of

een beleid effecten heeft. Of anders gezegd, houdt het veld de veranderingen nooit bij. Een tweede voorbeeld: de universiteiten hebben grote kosten gemaakt om de langstudeerboetes te innen begin collegejaar 2012: systemen moesten worden aangepast, studenten aangeschreven, regelingen gemaakt. En dan wordt die boete afgeschaft, als het collegejaar al is begonnen, en blijkt alles voor niets geweest en kan er worden overgegaan tot terugbetaling.

Een cruciale zin staat in hoofdstuk II van het regeerakkoord over de sociale zekerheid relatief aan het einde: het veilig stellen van AOW en aanvullende pensioenen ook voor de jongere generaties. Houdbaarheid staat ook in het begin in een zinnetje over sociale zekerheid. Is daarna met de voorgestelde concrete maatregelen het systeem houdbaar? Is er een langetermijnperspectief over hoe om te gaan met een langdurige crisis of krimp? Deze vraag geldt ook voor hoofdstuk XI over de Arbeidsmarkt en de plannen over WW, ontslagrecht en Participatiewet. Zijn ten aanzien van AOW, sociale zekerheid en zorg nu de systemen en structuren voorgenomen die toekomstbestendig zijn? En dan niet voor een paar jaar, maar voor de komende tien of twintig jaar?

Alom wordt tegenwoordig het Zweeds model geroemd zoals dat na de crisis aldaar in de jaren negentig van de vorige eeuw is ingevoerd. Versobering, grotere efficiëntie en meer druk tot werk. Leiden de door het kabinet-Rutte II voorgenomen maatregelen nu tot meer werkgelegenheid, als de allerbeste garantie voor groei en tegen uitsluiting? Beter met meer mensen aan het werk voor iets minder geld, of niet? Groeit met deze plannen de economie nu werkelijk? Wordt er waargemaakt wat er beloofd wordt? Is er met andere woorden het perspectief dat de richting van het regeerakkoord waar maakt, of is er veeleer een opsomming van (uitgeruide) maatregelen, die net zo gemakkelijk weer kunnen veranderen? Indien er gevraagd wordt om pijnlijke maatregelen te slikken, eerst het zuur dan het zoet, dan moet ook het expliciete perspectief zijn dat de genomen maatregelen dat zoete perspectief van groei, stabiliteit en toekomstbestendigheid dichterbij brengen.

Bestuur en bestuursfilosofie

Toezicht

Het regeerakkoord pleit voor herbezien van toezicht, want men beoogt effectiviteit van bestuur maar minder regeldruk. Als er al een gebrek aan effectiviteit is van toezicht en te veel regeldruk, ligt dat dan aan de toezichtstructuren, of aan het feit dat we met ons allen, evenals de overheid, toezicht niet vertrouwen en voor alle wissewasjes en incidenten nieuwe regels maken? We verwachten dat toezicht alle fouten voorkomt en kan voorkomen, en om daarbij te helpen gaan we naast toezicht ook nog meer regels maken en extra toezicht en gedetailleerde rapportagestructuren optuigen. Toezicht én gedetailleerde regels zijn een verstikkende combinatie. Formuleer zorgplichten voor instanties, organen en toezicht (net zoals dat gebeurt voor banken), organiseer kwaliteit van toezicht, en reduceer navenant regels voor de sector of organisatie waarop toezicht wordt uitgeoefend. Maak desnoods een breed sector toezicht met een kwaliteitskamer of een orgaan dat kaders stelt hoe toezichthouders moeten toezichthouden. Natuurlijk gaan er dan wel eens dingen mis; daar helpen vele gedetailleerde regels niet aan, maar organiseer dan een sanctie op de in gebreke gebleven toezichthouder respectievelijk de organisatie. Herbezien van toezicht zoals het regeerakkoord dat voorziet, leidt vrees ik tot meer regels en tot minder eigen verantwoordelijkheid. Toezicht gaat juist uit van verantwoordelijkheid.

Europa

Ten aanzien van Europa en de wereld gaan de luiken en vensters weer open. Gelukkig. Het belang van de EU en de euro wordt erkend, zowel uit eigen belang als waarde in zich! Het is goed dat de interne markt wordt geprezen. En dat Nederland positief meedenkt met de bankenunie. Maar waar zijn de gedachtes over de andere Europese perspectieven: legitimiteit van de toenemende Europese besluitvorming, door die bankenunie, begrotingstoezicht, Europees semester, mogelijkheden van sancties op nationale overheden, Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), financiële unie, economische unie? Het openen van de ramen en luiken vereist een open discussie ook over deze punten en niet een net doen alsof deze vragen er niet zijn en/of niet zullen komen. Er lijkt nu

even een vertraging te zijn opgetreden sinds de Europese Raad van december 2012, en het zou goed zijn die vertraging goed te benutten voor de discussie over de democratische inbedding van die nieuwe structuren, de rol van de nationale parlementen daarbij en de betekenis van het Europees Parlement, dan wel van deze parlementen gezamenlijk.

Justitie

In de paragraaf over Emancipatie en gelijke behandeling staat dat weigerambtenaren niet worden aangesteld; de Algemene Wet Gelijke Behandeling wordt aangepast en het enkele feit wordt geschrapt. Dat laatste betekent het einde van een unieke en gewrongen constructie maar tevens het einde van een constructie die in de rechtspraak van de Commissie Gelijke Behandeling (nu: College voor de Rechten van de Mens) en de rechter kwalitatief gezien weinig heeft gespeeld.

Ten aanzien van Veiligheid en Justitie (ik had geprefereerd op zijn minst: Justitie en Veiligheid) zijn er vele voornemens en plannen. Helaas is het Ministerie van Veiligheid en Justitie niet weer gewoon herdoopt tot Ministerie van Justitie! Een gemiste kans. Justitie is tenslotte ook veiligheid, en ook gerechtigheid en ook rechtsstaat. Veiligheid is zoveel meer dan alleen maar het takenpakket van Justitie en omvat ook sociale zaken en binnenlandse zaken. Maar wat daarvan zij: het regeerakkoord rept over meer blauw; een grotere rol van burgemeesters in de nationale politie dan aanvankelijk was voorzien; en introduceert het al in de media terecht aangevochten plan om straffen van meer dan twee jaar hangende een hoger beroep al te effectueren. Rechtsstatelijk een raar idee, mensenrechtelijk lastig te onderbouwen ook.

Illegaal verblijf wordt strafbaar. Dat wordt geen symboolwetgeving heeft de staatssecretaris verklaard, maar wat dan wel is mij niet precies duidelijk. Er wordt niet actief op gerechercheerd, maar alleen als een illegaal toevallig wordt aangetroffen wordt deze beboet. Is dat effectief? Illegaliteit is al zo weinig aantrekkelijk dat een boete met een lage pakkans niet anders dan symbolisch kan werken. En na betaling van de boete wordt de illegaal heengezonden, wetende dat hij/zij niet vertrekt omdat er geen echte plek is waar deze naar toe kan.

De wietpas vervalt maar er komt een toegang louter voor Nederlanders op vertoon van een identiteitsbewijs en een uittreksel uit het bevolkingsregister. En erg raar is dan, vanuit het perspectief van de betrouwbare overheid dat de minister van Veiligheid en Justitie, die de wietpas zo krachtig verdedigde nu het nieuwe beleid tot het zijne maakt, en bovendien (expliciet?) toestaat dat gemeenten nu al aangeven het heel anders te gaan doen. Dat is weinig betrouwbaar en zal de komende jaren tot gehannes gaan leiden. Een nieuw gedoogbeleid staat om de hoek.

Een knoop wordt doorgehakt over de Raad van State (RvS): opsplitsing en samenvoeging van de rechtsprekende taak met de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB). Al een oud plan, en vooral ook gevoed sinds de arresten Benthem en Procola van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dit is een goed plan dat zal leiden tot de juiste vorm van objectieve onpartijdigheid: zichtbaar voor de burger wordt de rechtspraak losgeknipt van de andere (advies)taken van de RvS, zoals ook de rol van de vicevoorzitter als adviseur van de Majesteit. Het is net zoiets als de oprichting van het Supreme Court in het Verenigd Koninkrijk ter vervanging van de law lords van het House of Lords. Daar is de knip gemaakt om rechtspraak (door de law lords) en wetgeving abrupt door te knippen, juist met het oog op die zichtbare objectieve onpartijdigheid.

Samenvoeging met CRvB en CBB past in de fusieplannen van de regering ten aanzien van de rechterlijke organisatie, gemeenten en provincies. Een kleine voetnoot: in het openbaar bestuur leiden fusie-plannen tot grootschaliger organisaties (daarover dadelijk meer); voor het maatschappelijk veld (onderwijs, zorg) worden fusieplannen niet alom als nuttig en efficiënt gezien en wordt ook al weer op sommige plaatsen aangestuurd op zogenaamde de-fusie. Dat lijkt op zijn minst een paradox.

Vernieuwend is het plan voor vereenvoudiging én digitalisering van het civiele proces; en het plan om digitaal te kunnen procederen in het bestuursproces. Prima ideeën: en laten we daar maar verder in gaan en verder plannen gaan ontwikkelen. We werken in de gezondheidszorg aan de ontwikkeling van E-health, in onderwijsland gaat het om life-long

learning en distance education, en waarom niet ook E-courts en E-justice? Niet alleen E-arbitrages maar ook E-rechtspraak, of digitalisering van onderdelen van een procedure. Daar kan veel vernieuwd worden en vereenvoudigd en versneld. Daar liggen uitdagingen voor de rechterlijke organisatie en ook voor het (juridisch) onderwijs!

Van rechten tot voorzieningen

Over de zorg en de inkomensafhankelijke premie is al veel gezegd en geschreven in de pers. Hier zitten vanuit het perspectief van rechten van burgers grote (zo niet de grootste) veranderingen, want potentieel iedereen betreffend. Meer kosten, minder rechten, meer voorzieningen met hogere drempels; een veel grotere rol voor gemeenten in de care-sector, en dus met verschillen tussen gemeenten. De grote operaties die zijn voorzien zullen leiden tot andere vormen van regeling: van regelingen die aanspraken geven: als men in situatie x zit dan heeft men recht op voorziening/uitkering y, naar voorzieningen die geen rechten kennen, anders dan een recht op zorg door de gemeente. Die krijgt daartoe een budget en een verplichting om dat budget zo eerlijk mogelijk te verdelen. Juridisch verandert in die veranderde vormgeving de rechtspositie van de burger. Van houder van rechten (op voorzieningen en uitkeringen) naar vrager om mee te mogen profiteren van de bestaande voorzieningen.

De gemeenten gaan daartoe meer beleidsvrijheid krijgen. Het Rijk gaat in dat verband meer taken overdragen (zoals in de zorg). Gemeenten kunnen het beter en kunnen meer doen voor minder geld, aldus het regeerakkoord. Dat is wel een erg groot compliment, en het komt er eigenlijk op neer dat het Rijk zijn eigen onmacht erkent en aangeeft dat de bezuinigingen elders en wel bij de gemeenten worden neergelegd, met de loftuiting dat ze dat goed kunnen. Zal het Rijk zijn handen er dan van aftrekken? Waarschijnlijk niet: de realiteit in de Tweede Kamer is natuurlijk daarna dat er dan bij ieder akkefietje Kamervragen komen waarom de ene gemeente iets wel vergoedt en de andere niet en waarom in de ene gemeente iemand in de kou blijft staan en in de andere niet. Dan komen er regels en circulaires en kaders en convenanten en beleidsregels, en ontstaat een dichtgeregeld web.

Bestuurschaal

Vergroting van schaal is het key woord in het regeerakkoord: de ultieme schaal is zo lijkt het niet meer het Rijk, waar erkend wordt dat veel via decentralisatie effectiever is. Te groot zijn kennelijk niet de provincies. Gepleit wordt voor samenvoeging van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Op weg naar vijf landsdelen, zelfs. Of dat nu de panacee is voor de gedefinieerde kwalen? Het regeerakkoord pleit overigens voor 100.000 inwoners als een overzienbare schaal voor gemeenten? In perspublicaties is aan de waarde van die norm al getwijfeld als maatstaf voor inderdaad efficiënter werken, maar los daarvan rijst de vraag of die maatstaf niet op grote schaal tot overigens dusdanig gekunstelde gemeentes leidt dat het tot weinig zal leiden. Wat is de legitimiteitswaarde van enorme plattelandsgemeentes? Is er daar nog een acceptatie van schaal of van gedeelde politieke gemeenschap? De vraag is verder wat mij betreft wat de filosofie is achter grotere (vijf) provinciale landsdelen en de relatie tot de 100.000 omvang gemeentes (150-200 gemeentes, dat wil zeggen een halvering). Waarom niet gedacht aan twaalf provincies met substantieel grotere bevoegdheidspakketten, met gemeentes als uitvoeringsorganisaties ('gedeconcentreerde' provinciale diensten en als administratieve uitvoerders en organisatoren van echt lokale zaken)? Waar er op grote schaal provinciale verwevenheid is (Randstad), definieer de bovenprovinciale aspecten (verkeer, infrastructuur) en plaats die rechtstreeks onder het beheer van de minister. Sta de provincies toe om grensoverschrijdend afspraken te maken met Duitse deelstaten bij voorbeeld, of met Belgische provincies.

Robert Dahl sprak eens over de schaal voor burgers. Zijn dat die landsdelen? Of vereist een opschaling van gemeenten en provincies niet toch ook een discussie over wat je dichterbij de burger kan doen: schoolbestuur bijvoorbeeld, of parkeerbeleid. Dat wil zeggen, net zoals het regeerakkoord een discussie met de EU wil over taken die terug moeten naar de staten, kan je ook een discussie aangaan over echte lokale zaken die naar plaatselijke context terug kunnen, zoals verder toezicht op de lokale woningbouwvereniging, of het lokale sportbeleid. En hevel grote en complexe zaken over naar het versterkte provincie niveau,

waar de omvang en de expertise kan worden gemaakt om voor de zorg bij voorbeeld beleid te voeren.

Verder staat de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming weer eens in het regeerakkoord. Een mooi voornemen maar van lange (grondwetswijzigings-)adem. En zo succesvol zijn we in het verleden niet geweest met dit soort grondwetswijzigingsvoorstellen. Ook worden de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) doorgelicht. Waarom eigenlijk? Kan het Rijk dat zoveel beter? En waarom dan? Wat is dan de maatstaf en wat is er mis, anders dan dat de politiek zbo's soms vervelend vindt omdat daarmee zeggenschap op afstand staat?

Constitutionele contexten, dat wil zeggen hoe nu verder?

In algemene zin zijn de totstandkoming en de context van het regeerakkoord betrekkelijk uniek. Het is zeker een prestatie geweest om binnen twee maanden een regeerakkoord en kabinet samen te stellen. Terugkijken is uiteraard eenvoudiger dan vooruitkijken, maar juristen kijken nu eenmaal terug om daarna te proberen de toekomst te regelen. Vijf punten verdienen in dat verband de aandacht.

Snelheid

Dit regeerakkoord kwam revolutionair snel tot stand en is ook al een keer veranderd. Dat zijn al weer twee records voor snelheid en flexibiliteit, en dat is positief bedoeld. Ook twee keer beëdigd: en twee partijen: het goede komt dus in tweeën voor dit kabinet.

Ceremonie

De beëdiging was natuurlijk een armetierige gebeurtenis. Wel twee keer, maar niet bepaald een ceremonie die uitstraalt dat het kabinet ook van ons, de bevolking, is. Dat geen rekening was gehouden met de tv uitzending was niet sjiek. Het is dan wel Grondwettelijk het kabinet van de Majesteit, dat samen met haar de regering vormt, maar dat 'dignified' element van ons staatsrecht moet toch niet in de weg staan van het democratische gegeven dat het kabinet tot stand is gekomen op grondslag van een verkiezing voor de Tweede Kamer. En na een formatie

die georkestreerd was door de Tweede Kamer. Dat kan toch veel chiquer, zodat we met ons allen kunnen zien dat ons kabinet er is, met een mooie toespraak van de premier. Nu moesten we ook nog eens dagen wachten op de regeringsverklaring. Geef mij dan maar de immense ceremonie rond de beëdiging van de Amerikaanse president. En de toespraak van de president na beëdiging (ook na herverkiezing). Ik stel voor dat de Tweede Kamer gaat nadenken hoe de beëdiging en de presentatie aan de Tweede Kamer (en aan Nederland) beter en meer toegankelijk, open democratisch, kunnen worden vormgegeven.

Gestuurd door de Tweede Kamer

De procedure van kabinetsformatie was wat niemand had gedacht dat goed kon komen, uniek en gestuurd door de Tweede Kamer. Dat was procedureel open en snel; verder was het hele proces potdicht, wat dan eufemistisch radiostilte heet. Dat manco is door de nieuwe procedure niet opgeheven. Snelheid die mogelijk wat afbreuk heeft gedaan aan de kwaliteit, of als je zo strikt bezig bent met zijn tweeën en met louter uitruilen, dan is er het gevaar van een tunnelperspectief. Zoiets als de wittebroodsweken waarin er meer aandacht voor de partner is dan voor de omgeving. Een goed kabinet moet toch niets anders dan voelhorens hebben en luisteren naar constructieve kritiek en wijze raad? En naar zijn raadgevers en rechters en experts en polder kunnen luisteren, zoals bij voorbeeld neergelegd in het grote plan van de woonbranche? Dat houdt natuurlijk af van de politieke dimensie van het onderhandelen. Maar vergroot de legitimiteit: de bijeenkomst waarin werkgevers en werknemers konden aanschuiven en hun zegje konden doen is denk ik erg nuttig geweest.

Is het regeerakkoord de electorale uitslag?

Onze situatie na de verkiezingen en van potdichte onderhandelingen en verrassende regeerakkoorden bewijst dat de Engelsen gelijk hadden toen zij in een referendum het model van evenredige vertegenwoordiging/alternative vote niet aanvaardden, want we hebben nu een regeerakkoord waarvan je kunt betwijfelen of de verschillende maatregelen wel een electorale meerderheid zouden hebben. Zo kan je een meerderheid hebben met niet-meerderheidspunten. Dat is wel een levensgroot nadeel

van de mantra van uitruilen. We hebben het ene extreme, kronkelige compromissen, ingeruild voor kwartetten, waarbij de spelregels zeiden dat iedere partij aan het einde evenveel kwartetten moest hebben. Eerst het probleem van de zorgpremie, daarna de belasting op huur van woningcorporaties. Wat volgt? Het sociale leenstelsel voor studenten? Het CPB rekent gelukkig wel steeds alles uit, maar uitruilen leidt tot daadkracht op de uitgeruide punten, vooral als het gaat om twee partijen die voor de verkiezingen tegenover elkaar stonden. Consistentie is daarmee niet gewaarborgd per definitie. En ook is er daarmee geen blueprint voor de toekomst als er weer meerpartijencoalities aan de orde zijn, of partijen die dichterbij elkaar staan. Dit neemt natuurlijk niet weg dat het regeerakkoord een prestatie van formaat is. Dapper van beide partijen en ridderlijk om een fout snel toe te geven en net zo snel te herstellen. Dat noem ik geen draaien maar erkennen dat politici mensen zijn die fouten maken en in staat zijn te luisteren en toe te geven als er iets niet goed is gegaan.

En opeens is er weer de Eerste Kamer

De nieuwe rol van de Tweede Kamer in de formatie, een echte revolutie en innovatie, leidt nu tot het gedoe in en met de Eerste Kamer: daar zitten natuurlijk mensen in die niet graag zien dat ze gepasseerd worden of lijken te worden; dat hun voorzitter niet meer een prominente adviesrol in de formatie heeft en dat de formatie niet meer in het gebouw van de Eerste Kamer plaatsvindt. En dan wordt er beschaafd gemopperd, maar het is natuurlijk kinnesinne en jaloezie.

Het levende staatsrecht kronkelt verder: Tweede Kamerleden zoals Van Haersma Buma lieten zich er al over uit wat hun Eerste Kamerfracties gaan doen, namelijk tegen van alles en nog wat stemmen. Een rare manoeuvre. Hoe zit het dan met de 'Wet van Noten', dat de Eerste Kamerfracties conform de Tweede Kamerfracties zullen stemmen? En dat daarom het huidige kabinet al een probleem zal gaan hebben? Zal die wet ook opgeld doen in de huidige situatie van crisis? Dat kan natuurlijk en zou de daadkracht kunnen opbreken. Dat klinkt wel goed voor de minderheidspartijen in de Tweede Kamer, maar kan ook het begin van het einde van de Eerste Kamer inluiden. De VVD heeft met Wiegels al eens

eerder dwars gelegen, maar ja dat was Hans Wiegel, en dat betrof de Grondwet, en was eenmalig. En Loek Hermans is Wiegel niet. Of gaat Elco Brinkman zich die rol aanmeten namens een partij die bij de laatste verkiezingen grootschalig heeft verloren? Dat zou een gotspe zijn. Dat Noten nu bij zijn vertrek uit de Eerste Kamer aangeeft dat deze Kamer te zeer gepolitiseerd wordt bewijst mijn punt: de buitenwereld ziet dat zo en acht dat ook goed, maar zet 75 ambitieuze leiderstypes bij elkaar die graag een vooraanstaande rol spelen, en de Eerste Kamer wil zich profileren, lees: zij willen zich profileren.

Sinds 1983 verkiezen we indirect de Eerste Kamer in zijn geheel. In de jaren daarna was de vrees voor een activistische rol van de Eerste Kamer, als deze een actueler kiezersmandaat had dan de Tweede Kamer. Maar zou die zelfde gedachte niet nu moeten leiden tot een zeer veel bescheidener Eerste Kamer? Wat er ook te zeggen valt, de Tweede Kamer is rechtstreeks verkozen, en wel aanzienlijk recenter dan de Eerste Kamer. De tijden zijn er ook niet naar om in de Eerste Kamer gram te gaan halen voor een overstemd zijn in de Tweede Kamer. Het Engelse House of Lords, dat overstemd kan worden door het House of Commons, heeft als stelregel om niet te moeilijk te doen over wetgeving die voortvloeit uit het kiezersmandaat van de regering! Een mooie en wijze praktijk. En dat House of Lords heeft zich wijselijk een andere rol aangemeten, en daarmee ook nog eens veel gezag behouden.

Maar goed, politiek is nu eenmaal ook onderhandelen en elkaar iets gunnen, dus zullen er ook bruggen geslagen gaan worden met de Eerste Kamer en vooral met oppositionele Tweede Kamerfracties om hun broers en zusters in de Eerste Kamer te lijmen. Als die het onderste uit de pan willen, krijgen ze het lid dan op de neus? Natuurlijk kan Groen Links nu opeens gaan zeggen dat ze tegen het sociaal leenstelsel zijn zoals de regering zich dat voorneemt; inderdaad kunnen ze daarmee gaan proberen om het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geamendeerd te krijgen. Maar het zou getuigen van weinig verantwoordelijkheidsgevoel als GroenLinks (dat wel erg weinig kiezerssteun heeft gekregen in september 2012) harde oppositie in de Eerste Kamer gaat voeren. En dat geldt op andere dossiers óók voor het CDA.

En iedereen weet: wat u niet wilt dat u geschiedt doe dat ook een ander niet. Een al te activistische Eerste Kamer, die zich te zeer de opportuniteit van de Tweede Kamer gaat aanmeten, brengt zich zelf ook in gevaar. Kortom, de rekening komt. Maar politiek en staatsrechtelijk gezien is het wel spannend. Veel andere landen (met een niet rechtstreeks verkozen senaat) hebben het verstandiger georganiseerd door een mogelijkheid te hebben om bij uiterste noodzaak de senaat te overstemmen. Dat geldt voor de Franse Senaat, het Engelse House of Lords en de Duitse Bundesrat. Voor de VS geldt het niet, en daar zien we nu dan ook de gevolgen van. Laten we die weg niet opgaan en laat onze senaat ook datgene doen waarom het wordt geroemd, namelijk wijsheid, terughoudendheid en controle van rechtmatigheid van wetgeving.

Waar zijn de kiezers gebleven, dat wil zeggen: Waarom?

De oppositie zit, zoals het hoort natuurlijk ook niet stil. Wel is hun gedraai op sommige punten opvallend. Of het gepiep dat maatregelen pijn doen. Dat is natuurlijk eigenlijk het slechtste argument. Natuurlijk gaan ze pijn doen, en niet zo'n beetje ook. De vraag is niet zozeer of ze pijn gaan doen, maar of we vinden dat de pijn een beetje eerlijk verdeeld wordt en tot iets kan leiden. Daar heeft het regeerakkoord een mantra over, uiteraard. Maar dat perspectief vind ik nog allerm minst helder. Waaróm de ingrepen zijn zoals ze zijn is de vraag, en dan met als antwoord niet het argument dat we zo fijn hebben uitgeruild. Dat klinkt aardig en sympathiek, maar leidt niet noodzakelijkerwijs tot de beste, de meest effectieve maatregelen die leiden tot meer werk, tot minder stijging van de zorgkosten, tot groei van de economie, tot gezonde banken die weer uitlenen, tot goede investeringen. Daar zal het kabinet nog veel werk te doen hebben, in het licht van de betrouwbare overheid, duurzame voorzieningen en in het licht werken naar versterking van de economie en werkgelegenheid. Het waarom, het waartoe, wat er dan gerealiseerd moet gaan worden, is met het uitgeruil niet echt duidelijker geworden.

Achilleshielen

Het kabinet heeft verschillende kwetsbare punten. Een mens heeft maar twee achilleshielen; het kabinet heeft er meer. Allereerst is de vraag of het

kabinet helder het waarom van alle maatregelen over het voetlicht krijgt: waartoe, wat is de samenhang, wat zijn de effecten. Om als samenleving pijnlijke medicijnen te slikken willen we wel weten of er een goede anamnese is en een coherent goed behandelplan met uitzicht op herstel.

Een tweede achilleshiel is inderdaad de kwetsbaarheid en de legitimeitsvraag, dat wil zeggen is er het gevoel dat dit regeerakkoord inderdaad de verkiezingsuitslag representeert, en meer is dan het gevolg van een uitruil, namelijk een consistent plan dat wordt uitgedragen door een coherent kabinet.

In de derde plaats is er de relatie met de Eerste Kamer; of het nu wel of niet helder is dat de Eerste Kamer zich op een specifieke manier (bij voorbeeld zoals ik heb betoogd: zeer terughoudend) dient te gedragen. Feit kan zijn dat de samenstelling met prominente partijleden en personen met een uitgesproken (politieke) visie en politieke trots en (eigen)wijsheid, zal leiden tot het grijpen van politieke macht als er zich een vacuüm voordoet. En dan volstaat het uitruilargument niet en moeten de uitgeruilde punten ook nog eens worden ingeruild in onderhandelingen met andere Tweede Kamerfracties, teneinde steun van hun Eerste Kamerfracties binnen te halen.

In de vierde plaats kunnen tegenvallers of toenemend maatschappelijk verzet gecombineerd met extra onderhandelingen om ook de steun in de Eerste Kamer voor maatregelen te verkrijgen, leiden tot de noodzaak van nog verdere en meer ingrijpende vervelende en impopulaire maatregelen. Die extra druk van buiten kan uiteraard leiden tot meer cohesie en de wens de rit volledig uit te zitten zodat aan het einde de beide partijen de vruchten mogelijk kunnen plukken. Maar dat geldt ook voor de eerdere 'achilleshielen': goed beschermd en met behendig schermen kan het kabinet er ook versterkt uitkomen. Het zal er ook erg van afhangen in welke mate ander partijen werkelijk ook gezien willen worden als frustreerders van een stabiele politiek die crisisbestendig is. Het al te opzichtig en structureel dwarszitten van het kabinet in de Eerste Kamer zal ook zijn nadelen hebben.

‘We zullen wel zien’, en dat is de vijfde achilleshiel, die altijd geldt. Onenigheid, ruzie, narrigheid, ego’s, misverstanden kunnen zo maar tot iets slechts leiden, net zoals cohesie, gezamenlijk optrekken, ‘elkaar iets gunnen’, open vizieren, de afwezigheid van veenbrandjes en incidenten, en redelijke scores in de peilingen en wat meevallers hier en daar, aanleiding kunnen geven tot een stabiele club. Wie het weet mag het zeggen. Vraag wetenschappers niet om politieke gebeurtenissen te voorspellen; over vijf jaren zullen we uitleggen hoe het dan zo heeft kunnen komen en waarom er wat en waarom en wanneer is gebeurd.

Zal het nu altijd zo gaan als het is gegaan in 2012? Nee natuurlijk, al is er wel een interessant precedent geschapen, en bewezen dát de Tweede Kamer in eigen regie een formatie succesvol kan doen afwickelen. Maar we zullen zien of bij een kabinetscrisis de Tweede Kamer dat wederom ook kan. Nu was er een frisse post-verkiezingen spirit; maar na x jaren kan er minder gemeenschapszin zijn. Nu ging het om twee partijen die er samen snel konden en wilden uitkomen. Maar wat als het politieke speelveld diverser is en meer opties laat? Is er sprake (geweest) van een toenemende depolitisering? Ja en nee. Ja, omdat veel kaders waren gesteld door ‘experts’/buitenstaanders, te weten de EU met de normen voor begrotingstekort en staatsschuld. Of het CPB met de talloze en vele doorberekeningen van partijprogramma’s en regeerakkoord en koopkracht.

Nee, omdat de politiek zelf de keuzes heeft gemaakt. En daarbij lang niet altijd zijn oor te luisteren heeft gelegd bij de sector of het veld of de experts. Dé evidente verandering in de spelregels had betrekking op de EU-regels aangaande begrotingstekort en staatsschuld, en zal in de toekomst voorlopig ook wel betrekking hebben op de begrotingspolitiek. Die elementen én de economische en financiële crisis hebben het speelveld bepaald en de urgentie aangegeven. En met druk van buitenaf wordt veel vloeibaar, ook stroperige politiek.

De evenwichtskunst van het Kabinet-Rutte II

Ruttes rit vol risico's

Arco Timmermans

Na het mislukte avontuur van een minderheidskabinet met gedoogsteun van de PVV begon premier Mark Rutte aan een nieuwe rit vol risico's. De eerste politieke seizoenservaringen van Rutte waren nogal bewolkt, steeds met de dreiging van een te smalle parlementaire basis voor de plannen van zijn ministersploeg. Na de verkiezingen van 12 september 2012 werd een uitruilakkoord gesloten tussen de VVD en de PvdA. Nog voor de regeringsverklaring diende het eerste probleem voor de nieuwe coalitie zich al aan: premier Rutte kon de inkomensafhankelijke zorgpremie niet tegenover zijn achterban verdedigen. Zo werd het eerste ruilpunt al snel van de politieke agenda verwijderd.

Was dit nu een politiek bedrijfsongeval in de prille coalitie of hebben de twee partners zich tijdens de intimiteit van de kabinetsformatie te lichtvaardig aan elkaar verbonden en zitten ze nu met een groot *morning-after* probleem? De kabinetsformatie verliep sneller dan verwacht. Dit was mogelijk vanwege een andere aanpak en, naar verluid, een frisse nieuwe stijl van onderhandelen. In plaats van wat de partijleiders 'waterige en kleurloze compromissen' noemden, werden de belangrijkste wensen op de politieke boodschappenlijstjes van de twee partijen uitgeruild. Het nieuwe regeerakkoord dat zo tot stand kwam, is het op twee na langste uit de parlementaire geschiedenis. Dat van het kabinet-Lubbers III in 1989 was iets langer en voor de tweede termijn van Paars in 1998 schreven de drie seculiere partijen het omvangrijkste evangelie voor een coalitie ooit. Nu gaat het uiteraard vooral om wat er in het akkoord geschreven staat. Het huidige regeerakkoord is in korte tijd en in sterke mate van

afzondering en onder radiostilte door de partijleiders bedacht.¹ De VVD-achterban heeft met succes gemord, PvdA-leider Samsom zit zelf niet in het kabinet en onderhandelaar Jeroen Dijsselbloem is als minister van Financiën gepromoveerd tot voorzitter van de Eurogroep. Die krijgt zijn handel vol aan het monetaire gezelschapsspel tussen Noord- en Zuid-Europa.

In dit artikel ga ik in op de kansen maar vooral de risico's van het politieke uitruilakkoord van het tweede kabinet-Rutte. De analyse begint bij de in Nederland opgebouwde traditie van regeerakkoorden die tijdens de kabinetsformatie worden gesloten. Daarna komen de condities aan bod die kunnen helpen om een regeerakkoord uit te voeren en bij politieke stress voor de nodige lenigheid en ontspanning zorgen. Wat volgt, is een beeld van de effecten van regeerakkoorden in de afgelopen decennia. Tot slot komt het toekomstperspectief voor het kabinet-Rutte II aan de orde.

De kabinetsformatie en oplaaiende 'regeerakkoorts'

Er is veel politieke folklore rond kabinetsformaties in Nederland. De parlementaire geschiedenis telt prachtige bloemlezingen over hoe illustere informateurs en partijleiders omgeven door een sluier van geheimzinnigheid kabinetten in elkaar zetten. Zo is er het beeld van informateur Piet Steenkamp die in 1971 de nachten op een stretcher doorbracht in het gebouw waar de onderhandelingen plaatsvonden om er 's ochtends weer op tijd bij te zijn. Daarbij droeg de prominente CDA-politicus een soort oogkleppen om het licht te dimmen en de slaap te kunnen vatten. En hoe vaak hebben we niet de betrokken woordvoerders bij kabinetsformaties buiten bij de verzamelde pers pogingen zien doen om zo weinig mogelijk mededeelzaam te zijn.

Maar binnen werden er natuurlijk belangrijke zaken gedaan. Al dan niet logisch volgend op de verkiezingsuitslag, moesten er partijen bij elkaar

¹ De Belgische journalist Hugo de Ridder spreekt in zijn boek *De keien van de Wetstraat* (Davidsfonds, 1982) over het vervreemdingsrisico.

worden gebracht die voor vier jaar vooruit konden. Zo werden er sinds de jaren zestig van de vorige eeuw ook regeerakkoorden in elkaar gezet en vervolgens openbaar gemaakt. In de loop van de tijd is de lengte van regeerakkoorden toegenomen: van zo'n 3.000 woorden in 1963 tot een record van 36.000 woorden bij de vorming van het tweede Paarse kabinet in 1998. Sindsdien schommelde de omvang nogal, maar de laatste jaren is er weer een tendens naar langere teksten. Het nieuwe akkoord van het kabinet-Rutte II dat beoogt bruggen te slaan is met 27.000 woorden het omvangrijkste document sinds de dikke Paarse regeringsbijbel van 1998.²

In wezen is een regeerakkoord een vorm van gecodificeerd wantrouwen. Er is geen direct verband tussen de mate van wantrouwen, de lengte van een kabinetsformatie en die van een regeerakkoord, maar de wederzijdse concurrentie tussen partijen is toegenomen en dit lijkt de behoefte aan op schrift gestelde afspraken te vergroten. Na de verkiezingen laat de 'regeerakkoorts' meestal snel op. Politieke partijen weten minder wat ze aan elkaar hebben en door zaken op te schrijven en een coalitiekeurmerk te geven lijken ze de onzekerheid wat te kunnen verminderen. Tien jaar geleden had het eerste kabinet-Balkenende met de LPF een beknopt regeerakkoord, maar de 'nieuwe politiek' van die coalitie bleek niet erg gezegend. Ook speelt een rol dat ministers collectief verantwoordelijk zijn voor de beslissingen die elk van hen neemt. Door over een regeerakkoord te onderhandelen, wordt die collectieve verantwoordelijkheid vooraf zoveel mogelijk inhoudelijk bepaald. Op deze manier kunnen bewindslieden ook beter de beslissingen van hun collega's verdedigen. In de praktijk van de concurrentie om aandacht en de kiezersgunst blijkt dat zoiets al moeilijk genoeg is.

² Voor een analyse van regeerakkoorden in Nederland sinds 1963: Arco Timmermans & Gerard Breeman, 'The Policy Agenda in Multiparty Government: Coalition Agreements and Legislative Activity in The Netherlands', in Christoffer Green-Pedersen en Stefaan Walgrave (eds.) *Agenda Setting from a Policy Theory to a Theory of Politics*, University of Chicago Press, 2013. Een uitgebreid beeld van regeerakkoorden in landen met coalitieregeringen is te vinden in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford University Press, 2008.

Met alle rituelen van de kabinetsformatie bestaat ook een deel van het regeerakkoord uit symboliek, maar toch is de meerderheid van de inhoud van politieke betekenis. Met grote ernst wordt daarover onderhandeld met als doel de beperking van conflictstof en het vormen van de hoofdpunten voor de agenda van de coalitie. Gesloten deals kunnen algemeen en vaag zijn of specifiek en concreet. Compromissen op detailniveau moeten dan zorgen voor heldere keuzes waaraan betrokken partijen in het kabinet en in de Tweede Kamer politiek gebonden zijn. Procedure-afspraken worden gemaakt om gevoelige dossiers waarover nog geen inhoudelijke overeenstemming is tijdelijk bij experts onder te brengen of in de garage voor lang-parkeren te plaatsen. Zo formuleerden CDA en VVD vooraf aan de tweede zittingstermijn van het kabinet-Lubbers in 1986 een gezamenlijke intentie bij het lastige ethische dossier van euthanasie: 'Bij de behandeling van dit vraagstuk laten de partijen zich leiden door de wenselijkheid van voortzetting van de coalitie'. Kennelijk was dit geen vanzelfsprekendheid. Alle energie die naar het maken van deals en procedurele afspraken uitgaat, is bedoeld om de kosten van politieke besluitvorming tijdens de rit van het kabinet te verlagen.

Regeerakkoorden zijn nooit volledig

Hoe lang en gedetailleerd een regeerakkoord ook is, het legt de levensloop van een kabinet nooit helemaal vast. Soms gaat het zelfs al vrij snel een andere kant op met de coalitie. De eerste ministersploeg van Balkenende en ook die van Rutte kwamen nooit op koers. Dit was ook het geval bij het tweede kabinet-Van Agt in de jaren 1981-1982, waar zelfs het opnieuw onderhandelen over het regeerakkoord na een tussentijdse breuk een vroege val van de coalitie niet kon voorkomen. De naleving van een politiek akkoord wordt niet door een gezaghebbende instantie van buitenaf gecontroleerd. We hebben het hier niet over een contract met juridische binding, de nodige discipline moet van binnenuit komen. Als de ene partij of minister meent dat de ander de afspraken niet nakomt, dan is de ministerraad het enige hof van beroep. Dit is meteen ook het lastige bij een regeerakkoord.

Daar komt bij, dat druk om zaken uit het akkoord anders te gaan bekijken of om andere onderwerpen buiten het akkoord voorrang te geven niet alleen wordt veroorzaakt door partijpolitiek maar ook door de dynamiek van de omgeving waarin elk kabinet moet functioneren. Een kabinet dat stoïcijns ogen en oren voor de buitenwereld dicht houdt, wordt vroeg of laat geconfronteerd met de gevolgen van zulk ontkenningsgedrag. En hoe later het reageert op signalen, hoe moeilijker het wordt om dat nog in de juiste dosering te kunnen doen.

Beleidsproblemen die voor de 'hoge politiek' van de coalitie belangrijk zijn, hebben als eigenschap dat ze niet allemaal tegelijk op de agenda passen. Er is slechts ruimte voor enkele grote zaken tegelijk. Het regeringsapparaat met al de verschillende departementen ministeries en hun directies heeft weliswaar een enorme capaciteit voor informatieverwerking, maar die kan alleen gelijktijdig plaatsvinden als de onderwerpen geen politieke spanning met zich meebrengen en dus relatief routinematig door specialisten kunnen worden afgehandeld. Ook het principe van de non-interventie in de ministerraad helpt om problemen decentraal en dus buiten de top van de coalitie te houden en geen politieke kortsluiting te laten veroorzaken.

Politiek veilig *multi-tasks* in een coalitiekabinet is dus alleen mogelijk als problemen niet gedramatiseerd raken en als strijdpunten op de agenda komen. Maar om onderwerpen waar een of meer coalitiepartijen belang aan hechten goed onder de aandacht te brengen, is juist een mate van dramatisering nodig. Zonder emotie geen mobilisering van politieke aandacht en steun. En als de coalitiepartijen niet zelf op bredere aandacht en dramatisering aansturen, dan doet een van de oppositiepartijen het wel om op deze manier de coalitie in het nauw te drijven.³ Elke coalitie heeft kwetsbare punten waar de partijen het onderling niet echt over eens werden, waar gemaakte afspraken door nieuwe feiten achterhaald blijken, of door nieuwe problemen op de agenda waar geen van de partners in het

³ Zie bijvoorbeeld: Edward G. Carmines, 'The Logic of Party Alignments', *Journal of Theoretical Politics*, January 1991 vol. 3, pp. 65-80 en William H. Riker, *The Strategy of Rhetoric*, Yale University Press, 1996.

kabinet vooraf aan had gedacht. Als dit bij regeerakkoorden met compromissen het geval is, dan zeker bij een uitruilakkoord.

Coalitiekabinetten en politieke risicobeperking

Hoe doen coalitiekabinetten in zo'n wereld vol verandering aan de beperking van politiek afbreukrisico? Ten eerste, voor wat de afspraken in het regeerakkoord betreft, door de norm van wederkerigheid. Het eerste openbare regeerakkoord, dat van het kabinet-Marijnen in 1963, maakte dit meteen in de eerste alinea expliciet: 'Naast de 'formele' binding is er de morele binding, welke in de aard van het akkoord ligt en bestaat tussen de regering en de aanverwante fracties in het parlement'.⁴ Het is het aloude principe van *pacta sunt servanda* (afspraken moeten worden nagekomen). In aanvulling hierop kwam de informele norm van wederkerigheid, minder gebaseerd op nobele principes en meer op het welbegrepen eigenbelang van een reputatie van betrouwbaarheid. Het coalitiespel bestaat uit vele rondes, partijen zijn wederzijds afhankelijk, zeker als ze met z'n tweeën zijn en geen erg ruime meerderheid in het parlement hebben.

Elk principe en elke informele norm die gezamenlijke belangen moet waarborgen komt onder druk te staan als de ruimte op de agenda beperkt is. Dan is er immers geduld nodig. Tijdens de kabinetsformatie liggen er vele onderwerpen tegelijk op tafel waarover deals worden gesloten. Er is voor elk wat wils en dit maakt het voor de afzonderlijke partijen mogelijk op punten concessies te doen. Maar wat in een periode van weken of hooguit enkele maanden in de kabinetsformatie wordt uitonderhandeld moet vervolgens over een hele kabinetstermijn worden uitgesmeerd. Niet alles kan in één keer. Formele spelregels van de begrotingscyclus en het wetgevingsproces kunnen het boeken van resultaten in de tijd rekken. Internationale ontwikkelingen die niet vanuit Den Haag gestuurd kunnen worden, kunnen afgesproken beleidsdoelen achterhaald of onhaalbaar

⁴ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, Buitengewone Zitting 1963, p. 122.

maken. Partijen zijn bij alle afspraken die ze maken toch altijd op hun eigen wijze selectief gevoelig voor veranderende omstandigheden en 'nieuwe feiten'. Bij ethische en levensbeschouwelijke kwesties kunnen eerder onderdrukte conflicten over beginselen en waarden alsnog naar de oppervlakte komen. En hoe korter de tijdshorizon van politici die voortdurend met opiniepeilingen en de media te maken hebben, hoe moeilijker politiek geduld is op te brengen.

Het is een bijna natuurlijke reflex van een politieke partij die het eigen profiel moet bewaken om bij een belangrijk agendapunt waarop eerder concessies zijn gedaan tenminste nog een keer de rek in de afspraak op te zoeken. Die rek is zo groot als de ander toelaat. In Nederland kan elke coalitiepartij, hoe klein ook, een kabinetscrisis forceren. Dat gebeurt dan ook. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw zijn de meeste kabinetten aan hun einde gekomen door een conflict in de boezem van de coalitie. Desondanks waren de kabinetten sinds die tijd het grootste deel van hun zittingstermijn in staat om afspraken na te leven en de politieke agenda zo in balans te houden dat er resultaten konden worden geboekt. Daarover straks meer. Nu eerst een ander element van de politieke risicobeperking dat ook aan het boeken van resultaten bijdraagt: de beslotenheid waarin coalitiekabinetten opereren.

Als alles wat tijdens de kabinetsformatie in een sfeer van geheimzinnigheid en beslotenheid wordt onderhandeld zich vervolgens tijdens de rit in openbaarheid zou afspelen, dan zou waarschijnlijk geen kabinet tot grote daden in staat zijn. De spelregels in het coalitieverkeer tijdens de rit worden toegepast in een context van informele structuren voor overleg en conflictbeheersing. Hoewel gedurende een formele zittingstermijn van een kabinet uiteraard de regels van formele politieke verantwoording gelden, heeft deze context voor coalitiepolitiek belangrijke trekken van de kabinetsformatie. Net voldoende ongrijpbaar voor de buitenwereld om effectief te zijn. Partijleiders en andere prominente woordvoerders kunnen daar in discretie onderhandelen, wrijvingspunten bespreken, samen een koers uitzetten als er nieuwe problemen opdoemen. Tijdens vergaderingen van de voltallige ministerraad worden explosieve zaken doorgaans niet geagendeerd, dit gebeurt eerder in kleinere gremia met de sleutelfiguren uit het kabinet of

apart met bewindslieden waartussen verschil van mening bestaat. Hoe meer deze informele sfeer kan worden gecreëerd, des te meer de uitvoering, interpretatie en bijstelling van afspraken kans van slagen heeft. Zo worden veel zaken gedaan tijdens informele politieke maaltijden, in Nederland meestal met broodjes om niet onnodig veel op tafel te hebben wat zwaar op de maag ligt. Zulke vergaderingen bestaan uit doordachte porties problematiek. Er was tijdens het begin van de periode van premier Balkenende kort na de revolutie van Fortuyn een poging om het zogenaamde Torentje-overleg tussen de premier, de vicepremier(s) en de fractievoorzitters als 'oude politiek' af te schaffen, maar ook deze overlegvorm werd uit bittere noodzaak al weer snel heringevoerd.

Hoe nuttig zijn regeerakkoorden?

Hoewel er geen ijzeren verband bestaat tussen regeerakkoorden en de levensduur van kabinetten, zijn tot dusver de meeste coalities met een omvattend akkoord wel langer van adem gebleken dan die met een korter document met slechts algemene of vage afspraken. Zoals gezegd, kabinetten zijn juist sinds de introductie van regeerakkoorden in de jaren zestig van de vorige eeuw vaker over interne politieke conflicten gestruikeld, maar ze waren zonder akkoord misschien nog eerder onderuit gegaan. Dit kunnen we natuurlijk niet zeker weten. Ook zou een omvattend regeerakkoord met veel gedetailleerde afspraken een uiting kunnen zijn van veelbelovende gelijkgezindheid, oprechte politieke liefde. Toch weten we dat de meeste coalities verstandshuwelijken zijn en dat partijen over bestaande of mogelijke punten van conflict tijdens de kabinetsformatie harde huwelijkse voorwaarden formuleren.

Bovendien gaat het bij de conflictremmende functie van regeerakkoorden niet alleen om de duur van kabinetten. Een kabinet dat lang zit, kan immers al die tijd praktisch vleugellam zijn geweest. Conflictpreventie wil ook zeggen dat de politieke besluitvorming vreedzamer verloopt. Dit uit zich in de beleidsproductie van het kabinet. Uit analyse van de effecten van regeerakkoorden blijkt dat afspraken over belangrijke en controversiële onderwerpen wel vaak aanleiding zijn tot nieuwe conflicten, dus tot opportunisme van een van de partners, maar dat die

afspraken uiteindelijk toch worden nageleefd. Hierbij wordt de norm van wederkerigheid toegepast en zien we ook dat het beheersen van het conflict plaatsvindt in de informele besloten kring politieke topfiguren uit de coalitie. Tijdens het eerste kabinet-Lubbers bijvoorbeeld, de coalitie van CDA en VVD die in 1982 van start ging met een berucht geworden ‘gietijzeren’ regeerakkoord compleet met begrotingsstaten in de bijlage, leidden de afspraken over omstreden zaken in driekwart van de gevallen tot een nieuw conflict binnen de coalitie. Maar de meeste conflicten konden worden bijgelegd en de afspraken werden uiteindelijk grotendeels uitgevoerd.⁵ Dat waren de jaren van Lubbers en zijn strenge minister van Financiën Ruding. Tijdens het eerste Paarse kabinet tussen 1994 en 1998 werkte bij alle aanvankelijke opgewektheid het regeerakkoord slechts half als mechanisme voor conflictpreventie, maar ook daar werden de afspraken na het gladstrijken van de rimpels aan het Binnenhof toch grotendeels uitgevoerd. Bij kwantificeerbare zaken zoals over de begroting was dit overigens vaker het geval dan bij onderwerpen op levensbeschouwelijk en ethisch gebied. Ook bij andere coalities zien we dat afspraken voor het overgrote deel overeind blijven en dat ondanks de kwetsbaarheid van gedetailleerde compromissen voor achterhaaldheid door nieuwe ‘feiten’ deze meestal toch in kabinetsbeslissingen worden omgezet. In vergelijking met andere landen is er onder politieke en ambtelijke topfiguren in Nederland een sterker gevoel van binding aan het regeerakkoord.⁶

Uit deze analyses komt verder naar voren dat echt inhoudelijke compromissen die niet voor velerlei uitleg vatbaar zijn meer een stroomlijnend effect op de besluitvorming hebben dan algemene of cryptische bezweringsformules. Ook duidelijke procedure-afspraken die controverses voor bepaalde tijd in de ijskast plaatsen, blijken goed voor de vrede in het kabinet te zijn. Ongeduld brengt coalitiepartijen dan wel

⁵ Arco Timmermans, *High Politics in the Low Countries*, Ashgate, 2003.

⁶ Uit interviews met een aantal politici en topambtenaren blijkt dat 93 procent de binding aan het regeerakkoord zeer serieus neemt. Zie Catherine Moury, *Coalition Government and Party Mandate*, Routledge, 2012.

regelmatig tot aandringen om de zaak toch op de wetgevingsagenda te zetten, maar uiteindelijk maken ze er zelden een breekpunt van en komt het toch tot het afgesproken uitstel. Tijdens de periode van Lubbers en ook tijdens Kok zorgden vage compromissen waar tijdens de kabinetsformatie de kool en geit waren gespaard vaker voor interne politieke ophef in de coalitie dan de expliciete afspraken en uitstelprocedures.⁷ Van uitvoering van de afspraken kwam het in die kabinetten ook vaker in het geval van procedures en expliciete compromissen, hoewel uiteindelijk ook de interpretatie van de meeste vage afspraken resulteerde in inhoudelijke beslissingen.

Kortom, ook al kunnen regeerakkoorden conflicten tussen coalitiepartijen niet voorkomen, ze helpen wel de problemen beter beheersbaar te maken. Compromissen resulteren in de meeste gevallen in inhoudelijke beslissingen tijdens de rit van het kabinet, procedurele afspraken committeren de partijen aan terughoudendheid bij de agendavorming in het kabinet en in de Tweede Kamer.

In het verleden behaalde resultaten...

Hoe gaat het kabinet-Rutte II het er vanaf brengen met het uitruilakkoord? De rit had een valse start, met dat ogenschijnlijk uit het niets opduikende probleem over de inkomensafhankelijke zorgpremie. Het deed denken aan het begin van het vechtkabinet-Van Agt II in 1981, toen de PvdA onder aanvoering van Den Uyl per se een kostbaar werkgelegenheidsplan wilde dat recht tegen de bezuinigingsdrang van het CDA inging. Ook toen brak het conflict al voor de regeringsverklaring uit. Er werd sociaaleconomisch gelijmd, maar toch viel kort erna het kabinet over dezelfde problemen.

Destijds hoorden we niemand in de coalitie die de ander iets gunde. Dit was juist wel het dragende motto tijdens de afgelopen kabinetsformatie. Geen zwaar programmatisch gedram zoals tussen Den Uyl en Van Agt, maar luchtig politiek optimisme van twee partijleiders die allebei zijn opgegroeid in een tijd van de economie van de ruilpolitiek. Zo gaf

⁷ Timmermans, High Politics; Moury, Coalition Government.

premier Rutte de foute inschatting over de zorgpremies naar zijn achterban en de coalitiepartner snel toe, zoals hij in zijn eerste kabinet ook al excuses maakte over miscalculaties rond het Europese noodfonds. Een positieve toon kan helpen, maar de risico's worden wel heel groot als politieke bedrijfsongevallen geen incidenten blijken te zijn.

Zo hangt het bijvoorbeeld af van de materie op het bord van de coalitie. Een regeerakkoord met uitgebreide bezuinigingstaakstellingen is niets nieuws, dat zien we al sinds de jaren van Lubbers. Met de economische conjunctuur golfde de afgelopen decennia ook de strengheid van zulke taakstellingen mee. Hoe dieper het economische dal, hoe hoger streefcijfers voor bezuinigingen. Maar dit keer is zoals bekend de taakstelling van een andere orde. Tien jaar geleden stond Balkenende voor 17 miljard bezuinigingen voor zijn hele zittingstermijn, nu moet Rutte met zijn ministersploeg zo'n bedrag opbrengen in een jaar.

In het verleden ging de politiek van bezuinigingen gepaard met *window dressing*. Uit een onthullende studie van José Toirkens naar het gedrag van ministers bij bezuinigingen in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw kwam naar voren dat er veel minder daadwerkelijk hard wordt gesnoeid dan voorgenomen.⁸ Vaak gebeurde dit ook, slim genoeg, zonder dat het te veel opviel. Er waren cosmetische beleidsveranderingen en de ombuigingsambities van ministers als Duisenberg, Andriessen, Van der Stee en Ruding werden zelf omgebogen tot minder pijnlijke alternatieven die uiteindelijk ook minder tot de bezuinigingsdoelstellingen bijdroegen. Alleen voor Andriessen was dat reden om op te stappen. Sinds de jaren van Gerrit Zalm in de Paarse kabinetten zijn er wel sterkere controlemiddelen dan toen, mechanismen van *automated government*: vanzelf in werking tredende correcties die ministers van de 'spending departments' tegen financiële zonden moeten beschermen.

Daar komt nog een nieuwe ingrijpende spelregel bij: de Europese Commissie vereist dat Nederland zoals de andere landen in de Eurozone zich houdt aan de doelstelling van 3 procent begrotingstekort. Zij houdt

⁸ José Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid*, Kluwer, 1989.

toezicht op de begrotingsdiscipline. Nederland was een grote pleitbezorger van deze regel die nu betekent dat de naleving van financiële taakstellingen in het regeerakkoord ook van buitenaf wordt gecontroleerd. Niet voor alle maatregelen afzonderlijk, maar wel voor het saldo. Dit soort interventiemacht van buitenaf bij de financiële kant van de coalitiepolitiek van regeerakkoorden is ongekend en de partners in het kabinet zullen daar de komende tijd voortdurend tegenaan lopen. Zie hoe snel zaken zich als nare verrassing kunnen aandienen: de acute nationalisatie van SNS Bank leidt meteen tot vragen over meer bezuinigingen.

Een andere kunst is om binnen de coalitie de taken zo te verdelen dat onnodig veel wrijving wordt voorkomen. Kijken we naar de portefeuilverdeling van dit kabinet, dan valt op dat de naleving van afspraken in het regeerakkoord uitruil in omgekeerde richting vereist: de sociaaldemocraat Asscher van Sociale Zaken moet veel slecht nieuws gaan brengen over de uitkeringen en pensioenen, zijn partijcollega Dijsselbloem op Financiën wacht niet alleen protest in eigen land maar krijgt als voorzitter van de Eurogroep ook te maken met bevriende bewindslieden in andere lidstaten die de harde gevolgen van de begrotingsdiscipline ondervinden. Verder heeft VVD-minister Blok het probleem van de hypotheekrenteaftrek in zijn portefeuille. Zijn partijgenoot Schippers van Volksgezondheid kon al niet eens beginnen aan de inkomensafhankelijke zorgpremie.

In januari berekende het Centraal Planbureau de voorlopige verlies- en winstrekening voor de twee coalitiepartijen bij het uitruilakkoord. Gekeken naar in geld uit te drukken maatregelen, zou de VVD 77 procent van haar verkiezingsprogramma op de coalitieagenda hebben gekregen, de PvdA slechts 41 procent. Wat van deze cijfers ook de politieke waarde is, een scheve verdeelformule bij grote bezuinigingen is een in de coalitie ingebakken recept voor ministeriële frustratie. Veel conflicten in Nederlandse kabinetten beginnen als strijd tussen departementen en daarbij dreigt voortdurend escalatie tot partijpolitieke controverse.⁹ Door

⁹ Rudy B. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad*, Kluwer, 1990.

de portefeuillevordering en de partijpolitieke gevoeligheid van ministeriële lasten opgelegd door het uitruilakkoord is dit risico groot in het kabinet-Rutte II.

In de politiek is uitruilen een rekbaar verschijnsel. Onze consensusdemocratie heeft een traditie van creatief koppelen van punten op de diverse wensenlijstjes van partijen. Pijnlijke concessies worden zo gecompenseerd door heel andere zaken waar partijen en hun achterban weer blij van worden. Maar door de dominantie van financiële en economische problemen zal de agenda weinig ruimte laten voor andere thema's, zelfs al staan die keurig onder elkaar in het uitruilakkoord vermeld. En precies bij de problemen bovenaan de agenda hebben de twee coalitiepartners meer afstand tot elkaar dan veel andere partijcombinaties. Tijdens de jaren van Paars kwam de ministersploeg van Kok de eerste kabinetsperiode ook aan weinig anders toe dan zaken rond economie en financiën. En dat kabinet had een regeerakkoord met substantiële compromissen, geen uitruil van onderwerpen waarbij collega's van de ene partij punten uit het verkiezingsprogramma van de ander moesten gaan uitvoeren. Daarbij hielp D66 in het kabinet om bruggen te slaan over de moeilijke dossiers. Bovendien was economische toestand in Nederland in 1994 niet vergelijkbaar met de problemen van vandaag.

De samenstelling van de politieke agenda is ook van grote invloed op de kansen om een parlementaire meerderheid te halen. De steun in de Tweede Kamer is door het uitruilakkoord een stuk minder zeker dan bij regeerakkoorden in het verleden. Daar werden natuurlijk ook niet alle compromissen door de partijen in de coalitiemeerderheid met groot enthousiasme ontvangen, maar het waren in elk geval compromissen. Die compromissen werden ondanks spanningen dan toch vaak uitgevoerd. Nu is het nog maar de vraag of er voor elk van de grote plannen wel een meerderheid is. Bij het politieke ongeluk over de inkomensafhankelijke zorgpremie bleek dit al en buiten de coalitie reageerden de partijen smalend: voor de ene oppositiepartij ging de maatregel niet ver genoeg, de ander wilde zich er om omgekeerde redenen het hoofd niet aan stoten. Inmiddels zijn ook de ingrepen in de ouderdomsvoorzieningen alarmerend voorpaginanieuws en zien we in de

peilingen oppositiepartijen virtueel profiteren van de dreigende maatregelen. Kortom, voor de grote plannen in het uitruilakkoord is ofwel de steun van de PvdA ofwel die van de VVD redelijk zeker, maar niet die van allebei. Zelfs met een meerderheidscoalitie formeel in het zadel moet het kabinet zo eigenlijk steeds vanuit een minderheidspositie steun opbouwen. De plannen zijn zo ingrijpend en politiek ingewikkeld dat het onmogelijk zal zijn ze tegelijk op tafel te leggen. Ze zullen dus grotendeels een voor een moeten worden behandeld en zo'n proces wordt een slijtageslag met ongeduld en politieke moeheid van partijen die in de media en de publieke opinie hun hoofd boven water willen houden.

Zo is er kans dat de coalitie te maken krijgt met de *paradox van Condorcet*.¹⁰ Hierdoor stagneert de besluitvorming zolang een van de betrokken spelers niet ingrijpend van mening verandert. Dit risico voor de coalitie van Rutte is er niet alleen in de Tweede Kamer maar ook in de Eerste Kamer, waar zelfs in geval van miraculeuze eensgezindheid tussen de VVD en de PvdA er nog steeds oppositiepartijen nodig zijn voor een meerderheid. De onlangs teruggetreden senator Han Noten liet al eens zien dat de fracties in de Eerste Kamer doorgaans het stemgedrag van hun collega's in de Tweede Kamer volgen (de 'Wet van Noten'). Enkele politiek gewichtige zaken uitgezonderd, betekende dit doorgaans weinig van dreigende aard, want tot dusver waren er voor wetsvoorstellen bijna altijd grote meerderheden. Maar bij de parlementaire rekenkunde tijdens de rit van het kabinet-Rutte II kunnen formules uit het verleden niet zomaar worden toegepast. Er is grote onzekerheid over de steun voor kabinetsplannen.

De premier als evenwichtskunstenaar

Om al deze redenen ligt er nogal wat op het bord van premier Rutte. De minister-president is een opgewekt type en ook is gebleken dat hij sorry

¹⁰ Deze 18^e eeuwse filosoof liet met zijn *stemparadox* zien hoe het onmogelijk is om voor een reeks plannen een meerderheid te vormen als elk van de deelnemers een verschillende voorkeursvolgorde heeft. Hierdoor blijven voorstellen voortdurend rondcirkelen in de besluitvorming zonder dat er een uitkomst is.

kan zeggen. Maar kan hij als *primus inter pares* met beperkte formele gezagsmiddelen in zijn kabinet ook de neuzen dezelfde kant op krijgen en daarna die van de meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer? Het gaat een hachelijke onderneming worden, waarbij zijn rol als spelverdeler centraal moet staan om resultaat te boeken.

Punt één voor Rutte is het in balans brengen van de verlies- en winstrekening van de twee coalitiepartijen. Om niet in de vicieuze cirkel van de stemparadox van Condorcet terecht te komen, moeten de plannen uit het regeerakkoord beter worden uitonderhandeld. De ruimte op de agenda is beperkt, dus de volgorde die wordt ingezet is bepalend voor het verdere verloop van de rit. Het beste is steeds twee grote dossiers die politieke overbrugging nodig hebben te koppelen en daar een gemeenschappelijke visie op te formuleren. En zo verder. Het idee dat hervormingen niet langs de weg van het compromis kunnen lopen is een misverstand en is voor Nederland ook niet realistisch. Het gaat om strategisch management van de politieke agenda, niet alles tegelijk overhoop en ook niet tegen elkaar in werkende plannen uitvoeren omdat zogenaamd 'de een de ander iets gunt'.

Punt twee is dat agendamanagement ook betekent dat de premier de politieke mores in het kabinet beter moet bewaken dan tot dusver. Dit is geen kwestie van hiërarchische sturing in de stijl van de Britse prime-minister of een president in landen waar die grote uitvoerende macht heeft. Zo werkt het niet in Nederland. Het draait vooral om de rol die de regeringsleider in Nederland speelt om consensus te bereiken. Zo moet Rutte op tijd de hoofdrolspelers binnen halen en de deur van het Torentje op slot doen. Lubbers had de biechtstoelprocedure voor ministers die afvallig dreigden te worden, Kok gebruikte zijn informele maar sterke politieke gezag. Balkenende had er moeite mee om de partijen in het gareel te houden en we kennen de gevolgen.

Wil het kabinet het politieke voorjaar goed doorkomen, dan moet het terug naar de tafel van de kabinetsformatie om de punten uit het uitruilakkoord beter uit te onderhandelen, met het laatste nieuws over de economische en financiële ontwikkeling erin meegenomen. Die tafel staat in het Catshuis of zet hem desnoods in het Torentje. Het is niet heel

dualistisch maar wel verstandig als de twee fractievoorzitters erbij aanschuiven, die waren toch al bij de uitruil betrokken. Er zal de komende tijd voor de partijen in het parlement nog voldoende overblijven om het kabinet kritisch te volgen.

Personalia

Prof. dr. C.C. (Carla) van Baalen is directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis en bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Prof. Mr. A.W. (Aalt Willen) Heringa is directeur van het Montesquieu Instituut Maastricht en hoogleraar vergelijkend constitutioneel en administratief recht aan de Maastricht University.

Dr. A. (Alexander) van Kessel is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen.

Mr. C.J. (Careljan) Rotteveel Mansveld is verbonden aan het Montesquieu Instituut Den Haag.

Dr. A. (Arco) Timmermans is onderzoeksdirecteur van het Montesquieu Instituut.