



Stratego, risk en scrabble

Kabinetsformatie 2017

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

*Montesquieu,
Over de geest van de wetten (1748)*



MONTESQUIEU INSTITUUT

VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

www.montesquieu-instituut.nl

Boomjuridisch

Stratego, risk en scrabble

Stratego, risk en scrabble

Kabinetsformatie 2017

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek, eindredactie

Met bijdragen van Joop van den Berg, Caspar van den Berg,
Bert van den Braak, Aalt Willem Heringa, Alexander van Kessel,
Lex Oomkes, Danielle van Osch, Philippe van Praag,
Jan Schinkelshoek, Eduard Schmidt en Jeroen Romeijn.

Deel 9 van de Montesquieu-reeks

Boom juridisch
Den Haag
2018

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. Het Montesquieu Instituut heeft een actuele website met informatie over constitutionele en politieke ontwikkelingen; daarop staan ook actuele blogs en andere bijdragen. Verder publiceert het Montesquieu Instituut een maandelijks elektronische Nieuwsbrief, de Hofvijver, alsmede policy papers en de Montesquieu Reeks. Zie: www.montesquieu-instituut.nl.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- Het Montesquieu Instituut Maastricht: de sectie staatsrecht van de Universiteit Maastricht
- Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- Het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86-32

2514 EJ Den Haag

070-3630105

info@montesquieu-instituut.nl

www.montesquieu-instituut.nl

Foto omslag: ANP Bart Maat

© 2018 Montesquieu Instituut, Den Haag | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-470-5

ISBN 978-94-6274-835-4 (e-book)

NUR 823

www.boomjuridisch.nl

Inhoudsopgave

Achterkant van een sigarendoos	7
Kabinetsformatie 2017: inleiding	
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	
‘Als de meeste partijen alleen in de oppositie willen...’	11
Kabinetsformatie 2017: het verloop	
<i>Lex Oomkes</i>	
Slechts de naam was al op 16 maart bekend	19
Kabinetsformatie 2017: het politieke proces	
<i>J.Th.J. van den Berg</i>	
Kinderziekten van het ‘nieuwe proces’	29
Kabinetsformatie van 2017: het formatieproces	
<i>Alexander van Kessel</i>	
De macht van de spindoctors	37
Kabinetsformatie 2017: de media	
<i>Philip van Praag</i>	
Even was Nederland voorpaginanieuws	47
Kabinetsformatie 2017: het buitenland	
<i>Caspar van den Berg en Danielle van Osch</i>	
Terwijl de samenleving verandert, opereert de staat als tig jaar geleden	55
Kabinetsformatie 2017: constitutioneel gewogen	
<i>Aalt Willem Heringa</i>	

Wie drukt zijn stempel op de rol van de overheid in de maatschappij? 73

Kabinetsformatie 2017: partijprogramma's en regeerakkoord

Eduard Schmidt & Jeroen Romeijn

Veel wisselingen, maar het 'profiel' blijft ongewijzigd 81

Kabinetsformatie 2017: de Tweede Kamer

Bert van den Braak

Riem en bretels 89

Kabinetsformatie 2017: slotbeschouwing

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

Achterkant van een sigarendoos

Kabinetsformatie 2017: inleiding

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

‘Aan het einde van de dag pakten ze hun sigarendoos. Op de achterkant schreven ze op waarover ze het eens waren. Dat ze goed wilden zijn voor de armen en zo...’. De legendarische ‘rijksvoorlichter’ Gijs van der Wiel – hij maakt na de oorlog van binnenuit tal van kabinetsformaties mee – kon smakelijk vertellen over vroeger. Hoe kabinetten werden gemaakt, hoe informateurs opereerden, hoe regeerakkoorden tot stand kwamen.

Een van die verhalen was dat je je niet moest verkijken op regeerakkoorden. Die waren echt niet zo belangrijk. Binnen de kortste keren waren die afspraken achterhaald of sleets. Wat echt belangrijk was kon wel op de achterkant van een sigarendoos. Zo’n formatie moest je niet te zwaar maken. Gaf partijen toch een paar weken de tijd om ‘het zaakje’ op te tuigen. Daarna werd het spoedig allemaal anders...

Met een beetje passen en meten laat zich ook de kabinetsformatie 2017 zo verklaren. Oké: de onderhandelaars deden er wat langer over dan gebruikelijk. Het regeerakkoord is wat gedetailleerder dan in de tijd van Drees en Romme. En de Koning mocht weer niet mee doen. Maar de uitkomst was, eerlijk gezegd, voorspelbaar – met of zonder GroenLinks? Toen het moeilijk werd moest er iemand-uit-de-oude-doos aan te pas komen om de zaak weer op de rails te krijgen. En er heerste op het Binnenhof meer dan tweehonderd dagen bijna net zo’n ‘mediastilte’ als in de jaren vijftig.

Hoe bijzonder was de kabinetsformatie? Het was de langste uit de parlementaire geschiedenis, maar is er ook geschiedenis geschreven? Ging het Binnenhof – volgend op verkiezingen voor de Tweede Kamer die alles in

zich hadden om, zoals met name het buitenland vreesde, uit te lopen op een triomf voor het populisme – door waar het gebleven was? Of is er misschien onderhuids meer verschoven dan aan de buitenkant aan Rutte III valt af te lezen? Was de kabinetsformatie nieuwe wijn in oude zakken? Of werd er oude wijn geschonken?

Voor het *Montesquieu Instituut*, een samenwerkingsverband van verschillende universiteiten – Leiden [*Faculty of Governance and Global Affairs*], Nijmegen [*Centrum voor Parlementaire Geschiedenis*], Groningen [*Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*], Maastricht [*sectie staatsrecht*] en Den Haag [*Parlementair Documentatiecentrum*] en het Parlementaire Documentatiecentrum [PDC] – was de kabinetsformatie een kolfje naar z'n hand. Al voor de Kamerverkiezingen werden lijnen uitgezet om verschillende kanten van dat-wat-komen-ging uit te lichten, te becommentariëren en te analyseren. Het resultaat is deze bundel.

Door een rijke waaier aan auteurs – elk op hun terrein goed en grondig ingevoerd – wordt de kabinetsformatie onder de loep genomen. Te beginnen met een verslag van de gebeurtenissen op en rond het Binnenhof [*Lex Oomkes*], gevolgd door een analyse van het politieke proces [*Joop van den Berg*] en de (constitutionele en procedurele) gang van zaken [*Alexander van Kessel*]. Hoe opereerden de media? *Philip van Praag* observeerde. Het uiteindelijke resultaat wordt gewikt en wogen – door *Eduard Schmidt & Jeroen Romeijn* [zorg, openbaar vervoer] en *Aalt Willem Heringa* [bestuur, rechtsstaat, Europa]. Met welk soort Tweede Kamer krijgt Rutte III te maken? *Bert van den Braak* zocht het uit. En *Casper van den Berg & Danielle van Osch* zetten op een rij hoe het buitenland, met name de internationale pers, tegen de gebeurtenissen in Nederland aankeek.

Wat viel op aan de kabinetsformatie 2017? Waarom is die lange, stille en voorspelbare formatie meer bijzonder dan op het eerste gezicht lijkt?

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek, de twee eindredacteuren van de bundel, maken in een slotbeschouwing een balans op. En stuiten op nogal wat paradoxen.

Misschien was de achterkant van die oude sigarendoos zo gek nog niet.
Eventueel in de vorm van een wat lang uitgevallen Twitter-bericht of een verslagje op facebook met allerlei 'likes'.

Den Haag/Maastricht, december 2017

‘Als de meeste partijen alleen in de oppositie willen...’

Kabinetsformatie 2017: het verloop

*Lex Oomkes**

Toen het kindje eenmaal het levenslicht had gezien hield het enthousiasme over de baby nog immer niet over. “Als de meeste partijen alleen in de oppositie willen, dan krijg je dit”, stelde Mark Rutte haast verontschuldigend. Een lange formatie en een regeerakkoord dat punten en puntjes van vier partijen diende te bevatten. Het derde kabinet-Rutte is er en zowel de samenstelling van de coalitie als het in het regeerakkoord aangekondigde beleid kan niet als hele grote verrassingen gekomen zijn. Sterker, de verkiezingscampagne in de maanden voorafgaand aan 15 maart kondigde al veel aan van wat uiteindelijk pas ruim een half jaar later op papier terecht kwam.

Al in de verkiezingscampagne werd het duidelijk dat het moeilijk zou zijn zoveel partijen te verleiden regeringsverantwoordelijkheid te dragen dat er een meerderheid zou kunnen ontstaan. Peilingen lieten behoorlijk grote verschuivingen zien, maar de belangrijkste verwachting was dat een coalitie met minder dan vier partijen vrijwel uitgesloten zou zijn.

Regeren loonde in ieder geval niet. De PvdA stevende af op een electoraal echec, al had niemand aan het begin van de campagne durven voorspellen dat het echec de partij vrijwel weg zou vagen. De VVD maakte zich op voor een wedkamp met Wilders’ PVV over de vraag wie de grootste partij zou

* Lex Oomkes is politiek commentator van het dagblad Trouw. Hij volgt het ‘Binnenhof’ sinds 1985.

worden in de Tweede Kamer en het CDA, D66 en GroenLinks gingen strijden om de prijs 'beste van de rest'.

Tegelijk was het ook duidelijk dat samenwerking niet bemoeilijkt werd door grote, of zelfs fundamentele programmatische verschillen. Het enthousiasme om te regeren was al in de campagne bij alle partijen niet al te groot, maar programmatisch moest het mogelijk zijn. Oppervlakkig gezien wellicht een tegenspraak, goed te begrijpen als de verkiezingscampagne wordt gezien vanuit het perspectief van de noodzaak van politieke samenwerking in het politieke midden. De Leidse hoogleraar politicologie en voormalig PvdA-voorzitter Ruud Koole hield onlangs in De Groene Amsterdammer een pleidooi de term politieke midden of middenpartij niet meer te gebruiken. Het suggereert hem te veel dat het daar in het politieke midden dringen is en vooral dat het lood om oud ijzer is welke partij in dat midden aangehangen wordt. Het is één pot nat.

Strijd tussen het midden en de flanken

Die kritiek gaat voorbij aan waar het in deze verkiezingscampagne primair om ging. De campagne was met wat meer afstand bekeken een strijd tussen het politieke midden en de flanken in de Nederlandse politiek. Tussen de partijen die zich in het huidige politieke stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de noodzaak tot coalitievorming nog immer senang voelen en de partijen die uiteindelijk het systeem uitdagen. Die pleiten voor veel meer vormen van directe democratie en directe kiezersinvloed. In het midden zijn veel politieke verschillen van inzicht, heel diverse politieke ideologieën, maar is op dit belangrijke punt vooral veel overeenstemming.

Al aan het begin van de campagne voor de verkiezingen van 15 maart was duidelijk dat zetelverlies de rode draad zou zijn. Verlies voor de regeringspartijen VVD en PvdA, waarbij het maar de vraag was of dat elders in het politieke midden gecompenseerd zou worden.

Voor de VVD was die strijd met Wilders aanleiding om, geheel in tegenspraak met de traditie van die partij, al tijdens de campagne samenwerking met de PVV na de verkiezingen uit te sluiten. De liberalen sluiten samenwerking vooraf om, wat dan heet, principiële redenen nooit uit, maar in

dit geval wel. En dan niet op grond van grote, zwaarwegende argumenten, zoals het feit dat de PVV geen open vereniging is met leden die invloed hebben op het beleid, maar om de politiek-pragmatische reden dat samenwerking met de PVV in het eerste kabinet-Rutte moeizaam bleek. Destijds weigerde Wilders verantwoordelijkheid te dragen voor een nieuwe bezuinigingsronde en destijds beloofde Mark Rutte Wilders al daarom zijn partij, de PVV, te gronde te zullen richten.

Ook andere potentiële coalitiepartners, het CDA voorop, sloten al voor de verkiezingen samenwerking met de PVV uit. De enige mogelijkheid voor Wilders om, als hij dat al zou willen, regeringsverantwoordelijkheid te gaan dragen was dan ook alles op alles zetten om de grootste te worden en tegelijk de mogelijkheden voor een coalitie zonder de PVV zo klein mogelijk te houden. Een schier onmogelijke opgave, al kreeg hij daarvoor alvast van één kant hulp. De Socialistische Partij maakte de kiezer al voor de stembusgang duidelijk dat er niet zou worden samengewerkt met de VVD. Voor Emile Roemer was het onmogelijk samenwerking als mogelijkheid open te houden na al die jaren verzet tegen al dat neoliberale beleid. En dat was alvast een alternatief minder voor Rutte om niet te hoeven samenwerken met de PVV.

Het over en weer uitsluiten van politieke samenwerking was een kenmerkend element in de verkiezingscampagne van 2017. Politici in de jaren zeventig zagen de droom jaren later uitkomen. Vooral links stelde in die jaren dat de kiezer gebaat was met duidelijkheid al voor de verkiezingen over de mogelijkheden tot samenwerking. Na de verkiezingen van maart leidde dat streven naar duidelijkheid voor de kiezer ironisch genoeg alleen maar tot meer maanden onderhandelingen achter gesloten deuren.

Inhoudelijk was er geen groot probleem

De grote vraag op 15 maart zou dus zijn welke combinaties er in het politieke midden zouden ontstaan met een werkbare meerderheid. Inhoudelijk was dat zoals gezegd geen groot probleem. Na de doorrekening van de verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen door het Centraal Planbureau in februari 2017 kwam het dagblad *Trouw* met een

artikel onder de kop 'Niets staat een succesvolle formatie nog in de weg'. Natuurlijk, er waren verschillen tussen partijen en die verschillen waren echt meer dan alleen cosmetisch. Geen van de partijen week betekenisvol af als het ging om onderwerpen als de inkomensverschillen, de koopkracht, de overheidsfinanciën, werkgelegenheid of welk ander sociaal-economisch onderwerp dan ook. De trend naar meer tijdelijke arbeidscontracten was alle politieke partijen, de één meer, de ander wat minder, een doorn in het oog, iedereen kondigde een hervorming van het pensioenstelsel aan en ook ter linkerzijde in de politiek leefde de wens tot lastenverlichting.

De omstandigheden waaronder werd toegewerkt naar verkiezingen waren dan ook redelijk uniek in de moderne parlementaire geschiedenis. Het was niet overdreven optimistisch te veronderstellen dat het nieuwe kabinet de volledige kabinetsperiode zou kunnen werken met een overschot op de begroting. De economische groei kwam maand op maand hoger uit dan de voorspellingen, waardoor ook de overheidsfinanciën meevaller op meevalder toonden.

Verkiezingsprogramma's legden stuk voor stuk de nadruk op extra uitgaven, al kon de VVD het niet laten om per saldo toch bezuinigingen te bepleiten. Het liberale verkiezingsprogramma viel desondanks niet dusdanig uit de toon dat mogelijke formatie-onderhandelingen met die partij op voorhand moeilijk werden, laat staan onmogelijk.

Op financieel en sociaal-economisch terrein zouden de tegenstellingen niet gaan opspelen. Ook in de campagne zelf, in de zalen en zaaltjes en in de televisieoptredens lag daar anders dan bij vele voorgaande verkiezingscampagnes niet de nadruk. Die lag veel meer bij het maatschappelijk ongenoegen. Bij de vooronderstelling dat de Nederlandse kiezer door de bank genomen boos was. Veel partijen besteedden in hun programma expliciet aandacht aan de boze burger. GroenLinks, de Socialistische Partij en de PvdA, maar ook het CDA, D66 en de ChristenUnie ruimden in hun programma veel ruimte in voor 'die groepen in de samenleving die niet profiteerden van globalisering, vrijhandel, innovatie en open grenzen'

(de passage is uit het programma van de ChristenUnie). De individualisering is te veel doorgeschoten, werd in het PvdA-programma geconstateerd en de sociaal-democraten kregen daarvoor bijval van veel andere partijen.

De boze burger & de gewone Nederlander

De boze burger en de mogelijkheden hem en haar meer comfort te geven stonden centraal in de verkiezingscampagne van 2017, wellicht mede ingegeven door de dreiging vanaf de politieke flanken. De PVV betaalde in 2012 weliswaar de prijs voor de val van het eerste kabinet-Rutte, maar de partij was hard op de weg terug. Wilders was de enorme personele problemen in zijn fractie uiteindelijk de baas en hij buitte zowel het proces tegen hem over zijn minder-minderuitspraak en de uiterst ongelukkige gang van zaken rond het Oekraïne-referendum ten volle uit. Bovendien had de vluchtelingencrisis in 2016 hem meer dan voldoende wind in de zeilen gegeven. Of Wilders de wedloop met de VVD om de grootste partij te worden nu zou winnen of niet, de PVV werd in ieder geval (weer) groot en de invloed van het fenomeen de boze burger was direct in de verkiezingsprogramma's van andere partijen aan te wijzen.

In het uiteindelijke regeerakkoord werd de boze burger, of, zoals hij in het stuk werd genoemd, de gewone Nederlander op het schild geheven. Hij had terechte verlangens en hij was de laatste jaren verwaarloosd. Het politieke midden nam de handschoen van Wilders op door een deel van zijn analyse van de oorzaken van maatschappelijke problemen over te nemen.

De Nederlandse verkiezingen voor de Tweede Kamer waren verkiezingen in een reeks. En allen werden ze overheerst door hetzelfde thema en de strategische vraag hoe de opmars van populistische kandidaten te stoppen. In de Verenigde Staten en in meerdere Europese landen. Er was net een referendum geweest, waar de Britten besloten het eiland terug te brengen in 'splendid isolation'. In de Verenigde Staten was een tweetal maanden tevoren Donald Trump tot president gekozen op een ticket dat beloofde af te rekenen met de politieke elite in Washington, de belofte een einde te maken aan de immigratie en dat America 'great again' zou worden.

De mogelijkheid dat iets dergelijks zou gebeuren bij de Franse presidentsverkiezingen was niet langer louter theoretisch. Marine Le Pen was namens het Front National de eerste echt serieuze uitdager voor het politieke establishment en ook de andere kandidaat, Emanuel Macron, was niet uit die gelederen afkomstig. Ten slotte wees bovendien alles er op dat de tegenstelling tussen populisme en politiek establishment de Duitse Bondsdagverkiezingen in het najaar zou gaan overheersen. Nederland bleef daar niet bij achter.

Dat de gewone burger, zoals de Amerikaanse boze blue collar-worker in Nederlandse verhoudingen ging heten, nog te paaïen zou zijn met geld was niet langer het uitgangspunt. Identiteit en de zorg om verlies van identiteit werden grote thema's in de verkiezingsstrijd. Zonder dat die thema's, afgezien van het Wilhelmus en een Nederlandse vlag hier en daar, nu echt in concreet beleid vertaald werden.

In het uiteindelijke regeerakkoord is hetzelfde te zien. Veel lippendienst, het volkslied leren en dat was het. Uiteindelijk is het in het regeerakkoord het aloude inkomensbeleid, lastenverlichting, koopkracht en werkzekerheid, die de boosheid van de boze Nederland weg moet nemen. Al zal de aankondiging dat vluchtelingen vooral in Turkije en aan de noordkust van Afrika opgevangen moeten worden ook in ieder geval voor een deel daar door ingegeven zijn.

Plotseling kwamen er medisch-ethische onderwerpen bij

Als centraal campagnethema kwamen daar plotseling, mede door een uitzending op de televisie van het programma Nieuwsuur medisch-ethische onderwerpen bij. Een kiezer kreeg tijdens een uitzending, waarin D66-voorman Alexander Pechtold centraal stond, de gelegenheid zijn wens om te sterven breed uit te meten. Pechtold, verrast door de hartenkreet, maakte ter plekke van de voltooid leven-discussie een centraal campagnepunt. D66 was voor de mogelijkheid vrijwillig sterven mogelijk te maken als iemand zijn leven als voltooid beschouwd. Of dat ook diende te gelden voor iemand zo jong als degene die hem bij Nieuwsuur met zijn doodswens confronteerde liet de totaal overrompelde Pechtold in het midden.

Van actie komt reactie en zo ook in dit geval. De, om het zo te noemen, voltooid leven-mogelijkheid werd het enige, om in oude PvdA-termen te spreken, ononderhandelbare strijdpunt in de campagne. Althans voor Pechtold's collega van de ChristenUnie, Gert-Jan Segers. Segers verklaarde onmiddellijk dat hij niet zou kunnen meemaken dat een kabinet dat mede zou steunen op de ChristenUnie een initiatiefwet vanuit de Kamer die de D66-wens zou bevatten van een contraseign zou voorzien en daarmee dus kracht van wet zou geven. Een blokkade tussen D66 en de ChristenUnie, wat traditie en mensbeeld betreft toch al niet twee voor de hand liggende coalitiepartners, dreigde.

Dat het uiteindelijk toch tot die samenwerking kwam was in de campagne allerm minst zeker. Er was uiteindelijk ook een miscalculatie van Alexander Pechtold tijdens de formatie nodig om beide partijen weer met elkaar om de tafel te krijgen. De miscalculatie van Pechtold was tweërlei: de ChristenUnie liet zich niet weggagen met één hardhandig optreden van de D66-leider alleen en de partij waar D66 op hoopte, de PvdA, was niet te vermurwen. Bijna dertig zetels verlies waren voor Lodewijk Asscher meer dan genoeg om, wat er ook gebeurde, te kiezen voor de oppositie. D66 bleef er te lang op gokken dat, mocht de impasse over wie met wie gaan onderhandelen lang voortduurde, de sociaal-democraten de door hen gevoelde verantwoordelijk voor het landsbestuur uiteindelijk voorrang zouden geven.

Zo kon het uiteindelijk gebeuren dat dat ene ononderhandelbare strijdpunt in de verkiezingscampagne, die ene blokkade of, zo u wilt, dat ene breekpunt, uiteindelijk tijdens de formatie geen onoverkomelijke hobbel bleek te zijn. Het leek in de verkiezingscampagne even spannend te worden, maar uiteindelijk stond de mogelijkheid tot politieke samenwerking voorop. Bij meerdere partijen.

Uiteindelijk: continuïteit

De verkiezingen van 2017, die in vele ogen de mogelijk beslissende uitdaging van de zittende politieke elite zou kunnen opleveren, hebben uiteindelijk de continuïteit in de politiek benadrukt. Al waren daar na 15 maart dan wel vier partijen voor nodig. Wezenlijke politieke verschillen, die er wel degelijk ook

in het politieke midden zijn, kunnen samenwerking niet verhinderen. De uitdaging van de flanken werd in 2012 en opnieuw in 2017 beantwoord met compromisbereidheid. Dat de ChristenUnie uiteindelijk GroenLinks aan de onderhandelingstafel verving en dat daaruit uiteindelijk wel een regeerakkoord voort kwam had alles te maken met grote verschillen rond het migratiebeleid en, in de publiciteit zeer onderschat, het te voeren klimaat- en milieubeleid. Vooral de verschillen tussen CDA en GroenLinks op dat laatste terrein waren te groot. Iets dergelijks kondigde zich al in de campagne voor de verkiezingen aan. “Alles wat je in de winkel koopt, wordt duurder. Van vlees en vis tot bloemen en de verpakkingen waarin dat allemaal zit. Je betaalt je straks ongans met zo’n grachtengordellinks programma”, zei CDA-lijsttrekker Sybrand van Haersma Buma al tijdens de campagne.

Voor veel pessimisten moest die zoektocht naar samenwerking, zeker na het wegvallen van GroenLinks, wel tot een ambitieeloos, voorzichtig en grijs regeerakkoord leiden. Het compromis mist per definitie immers scherpe kanten en met vier partijen kon daar noodzakelijkerwijs al helemaal niets van overblijven. Die pessimisten kregen uiteindelijk ongelijk. Uiteindelijk konden VVD, CDA, D66 en ChristenUnie een regeerakkoord presenteren dat tot veler verbazing volstond van hervormingen en investeringen op tal van terreinen. Het herstel van de economie en hernieuwde groei met de daarmee gepaard gaande extra overheidsinkomsten maakten het mogelijk tal van wensen te honoreren. Er hoeft geen verliezer te zijn van onderhandelingen als de te verdelen koek zo ruim bemeten is.

Slechts de naam was al op 16 maart bekend

Kabinetsformatie 2017: het politieke proces

*J.Th.J. van den Berg**

“Er wordt gezegd (...) dat een program, vooral wanneer het gedetailleerd is, een te grote binding met zich brengt in die zin, dat de parlementaire invloed erdoor wordt verzwakt. Ik geloof, dat de objectie onjuist is en dat integendeel de parlementaire invloed groeit met een program, waarop men van parlamentswege zijn invloed heeft kunnen uitoefenen. Maar deze invloed wordt niet uitgeoefend tijdens de parlementaire rit. Hij wordt uitgeoefend voordat de rit aanvangt. Laat men deze invloed voorbijgaan, laat men de mogelijkheid van deze invloed, voordat de rit aanvangt, ongebruikt liggen, dan is dit – ik zou willen zeggen – ‘verzuim’ later niet in te halen.”¹

Wat er bij kabinetsvorming op het spel staat

Betere manier om uit te drukken wat er tijdens een kabinetsformatie in Nederland op het spel staat, is er nauwelijks. Dit is een citaat van Carl Romme uit 1956, op dat moment de fractievoorzitter en politieke leider van de KVP, net nadat een voor die jaren uitzonderlijk lange kabinetsformatie (meer dan honderd dagen) was voltooid en geëindigd in het vierde kabinet-Drees (1956–1958). Men bedenke dat voor het eerst de Partij van de Arbeid de

* Prof. dr. J.Th.J. van den Berg, fellow van het Montesquieu Instituut, is emeritus hoogleraar aan de universiteiten van Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel). Daarnaast was hij van 1992 tot 1996 lid van de Eerste Kamer, het laatste jaar als fractievoorzitter. Van den Berg was van 1981 tot 1989 directeur van de Wiardi Beckman Stichting en van 1996 tot 2002 voorzitter directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

1 *Handelingen II, 1956–1957*, 30; zie ook: Carla van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946–2002*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, p. 9; J.Th.J. van den Berg, ‘De regering’, in: R.B. Andeweg e.a. (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1981, p. 228–229.

katholieke partij in zetelaantal voorbij was gestreefd en dat dit de KVP, na een verkiezingscampagne van-dik-hout-zaagt-men-planken, nogal uit haar evenwicht had gebracht.² De KVP zocht dus naar zekerheid dat zij een volgende keer niet weer door de sociaaldemocraten zou worden verslagen.³

De katholieke partij in de vaderlandse politiek (vóór 1940: RKSP, na 1945: KVP) was altijd al sterk voorstander van een ‘parlementair kabinet’ geweest, met een sterke binding tussen kabinet en Kamermeerderheid.⁴ Daarin stemde zij overigens overeen met de Partij van de Arbeid, die ook maar liever een kabinet zag waarvan de belangrijkste programmaonderdelen nauwkeurig waren vastgelegd. Regeerakkoord als risicoreductie, daar ging het beide partijen om. Daarin weken zij nogal af van de protestants-christelijke partijen, ARP en vooral CHU maar ook van de liberale VVD, die traditioneel aan lossere banden tussen kabinet en Kamer de voorkeur gaven.⁵

Het citaat van Romme is in nog een tweede opzicht interessant: het spreekt van parlementaire invloed en dat is op zichzelf terecht, maar de (toekomstige) oppositie komt er niet in voor, alsof die geen deel van de volksvertegenwoordiging zou zijn. Stilzwijgend werd haar rol tot een onbetekenende teruggebracht.

Maar er is nog iets aan de hand met het citaat en dat er impliciet in is opgenomen. Romme had een fractie met sterk centrifugale krachten: haar noemer was de katholieke eenheid, maar de teller werd gevormd door

2 Jan Willem Brouwer en Peter van der Heiden (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel VI. Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II, 1956–1959. Het einde van de rooms-rode coalitie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004, p. 2-10.

3 Des te opvallender was dat juist de KVP niet alleen het kabinet kwalificeerde als extraparlamentair maar later ook nogal ‘vergeetachtig’ bleek als het ging om afspraken met de PvdA. Brouwer en Van der Heiden (red.), *Kabinet Drees IV en Beel II*, p. 286-298.

4 J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796–1946*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2013, p. 577-671.

5 Van den Berg en Vis, *Eerste honderdvijftig jaar*, p. 577-671. B.H. van den Braak en J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar op zoek naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland, deel II, 1946–2016*, p. 154-159.

volslagen verschillende belangen van boeren, middenstanders, grote ondernemers en industriële werknemers, die allemaal een plek hadden gekregen in de ongeveer vijftig leden tellende Tweede Kamerfractie. Het regeerakkoord was een patent middel om niet alleen de tegenstellingen tussen de coalitiepartners ‘weg’ te ‘organiseren’, maar ook de diverse belangen in eigen fractie te disciplineren. En jawel, dat lukte zelfs Romme niet ‘tijdens de rit’, dat moest gebeuren ‘voordat de rit aanving’.

Het meest merkwaardig is natuurlijk de actualiteit van Romme’s uitslating in de Tweede Kamer, hoewel die meer dan zestig jaar geleden is gedaan. Niet alleen de KVP, maar ook alle andere partijen zijn er in latere jaren steeds meer naar gaan handelen, met uitvoerige regeerakkoorden als uitkomst.⁶ Er is zelfs een soort van pad-afhankelijkheid ontstaan, waardoor deelnemende politici niet beter weten dan ‘dat het zo hoort’, alsof er geen alternatieve processen van coalitievorming mogelijk zouden zijn.⁷ Hoewel de herkomst van het regeerakkoord misschien een rooms wierookluchtje met zich meedraagt, is het werk aan het regeerakkoord in de loop der jaren verworden tot vervaardiging van een papieren werkelijkheid, die eerder doet denken aan schriftuurlijk geloof, zoals protestanten dat kennen: ‘Er staat geschreven...!’

Het gaat om risicoreductie

Nog steeds gaat het politiek om risicoreductie, om organisatie van meerderheden voor onderwerpen die anders misschien helemaal geen meerderheid zouden verkrijgen en om disciplineren van eigen fracties. Dat laatste element is door de jaren heen alleen maar belangrijker geworden, doo-eenvoudig omdat niet alleen de fractie van de KVP, later het CDA, maar ook andere fracties zo hun eigen centrifugale krachten hebben leren kennen, al is het maar dankzij ideologische verdunning of individuele scoringsdrift.

6 Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom 2012; Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2016.

7 Wolfgang C. Müller en Kaare Strøm (red.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 559-592.

Tot op zekere hoogte is de kabinetsformatie in Nederland – a fortiori na min of meer heftige verkiezingscampagnes – een oefening in *depolitisering*, het ontdoen van politieke conflicten van hun ideologische dimensie. Zoals wij van Arend Lijphart⁸ maar ook Hans Daalder⁹ weten, hebben Nederlandse politici van depolitisering een kunst gemaakt.

Nog immer is de behoefte groot om voor de toegestane groei van de overheidsuitgaven een norm vast te stellen die de ruzies erover ontkracht en als objectief criterium in de discussie kan worden gebruikt. Sinds enige jaren is dat de zogenoemde EMU-norm en daarmee dus een Europees politiek gebod (Nederland heeft die norm overigens krachtig geholpen uit te vinden en vast te leggen!). Voorheen verzonnen wij die norm zelf: de Rommenorm bij voorbeeld, of later de Zijlstranorm¹⁰ en na een aantal jaren van heterodoxie in en na het kabinet-Den Uyl introduceerde de minister van Financiën in de twee paarse kabinetten, Gerrit Zalm, de ‘Zalmnorm’.¹¹ Een potentieel explosief conflict werd daardoor bij voorbaat behendig ontkracht. In kabinetten van twee of meer deelnemende partijen is immers iedereen geholpen met reductie van potentiële conflicten en bijbehorende onzekerheid. Dat begint bij de formatie, ook nu weer. Merkwaardig was alleen dat als men het in 2017 over ‘motorblok’ had, het ging over de belangrijkste drie deelnemers (VVD, CDA en D66); in eerdere jaren was het ‘motorblok’ het financieel-economische kader van het regeerakkoord, op zichzelf al een sterk staaltje depolitisering, tegelijk het patente middel om toekomstige conflicten in bedwang te houden.¹²

Hoe zeer Rommes adagium steeds is gevolgd bleek aan het begin van de jaren negentig nog eens, toen de politieke journalist José Toirkens

8 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: Debussy 1968.

9 H. Daalder, ‘Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek’ (oratie Leiden, 1964), in: H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 1990, p. 11-39.

10 L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*, Deventer: Kluwer 1969.

11 Van den Braak en Van den Berg, *Zeventig jaar*, p. 574.

12 J.Th.J. van den Berg, ‘Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetsformaties’, *S&D* 2003, nr. 7/8, p. 73-74.

onderzoek had verricht naar alle grote bezuinigingsoperaties van de rijksoverheid sedert de zogenoemde ‘één-procentsoperatie’ van minister Duisenberg van Financiën in het kabinet-Den Uyl (1973–1977). Grotere operaties die het resultaat waren van het regeerakkoord en dus de formatie werden doorgaans getrouw en met resultaat uitgevoerd. Als tussentijds bezuinigingen van betekenisvolle omvang nodig waren, zoals ‘Bestek ’81’ of eerder genoemde ‘één-procentsoperatie’, dan kwam er weinig of niets van terecht. Die werden door de afzonderlijke ministers en hun ministeries doelgericht geblokkeerd.¹³

De papieren werkelijkheid van 2017

Het lag daarom voor de hand dat ook in 2017 de kabinetsformatie zou worden beheerst door de papieren werkelijkheid van het regeerakkoord. Zo’n papieren werkelijkheid ontstaat gewoonlijk in twee fasen: de eerste verkennende ronde is bedoeld om na te gaan of een mogelijke coalitie erin zit, ja of nee. Dit is de ronde van de partijkeuze. Als de potentiële partners erin geloven dan begint een tweede fase van ‘echte’ onderhandelingen, de ronde van de programmaformulering.¹⁴ De eerste fase kan er trouwens ook op zijn gericht te kunnen vaststellen dat een concreet verbond onmogelijk is. Formeren is dikwijls elimineren.¹⁵

Het ziet er naar uit dat de allereerste ronde van VVD, CDA en D66 met GroenLinks, onder leiding van informateur Edith Schippers de intentie had GroenLinks te elimineren, in elk geval voor wat betreft VVD en CDA. Vervolgens echter legde D66 een blokkade voor een coalitie van het ‘motorblok’ met de ChristenUnie. De informateur belette – waarschijnlijk ietwat naïef – niet dat Alexander Pechtold een bilateraal onderhoud forceerde met Gert-Jan Segers van de ChristenUnie. Dit onttaardde prompt in een soort van

13 S.J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975–1986*, Deventer: Kluwer 1988.

14 Een kabinetsformatie, zo wordt vaak gezegd, voltrekt zich aan de hand van vier P’s, doorgaans ook fasen in het formatieproces: de *Partijkeuze*, de formulering van het *Programma*, de keuze van *Portefeuilles* en ten slotte van *Personen*.

15 J.Th.J. van den Berg, ‘Het merkwaardige karakter’, p. 69–71.

mondeling tentamen waarvoor Segers naderhand geacht werd te zijn gezakt. (Nogal pijnlijk, dat Pechtold later op zijn schoolmeesterlijke schreden moest terugkeren.)

Dus moest de eerste fase – die van de partijkeuze – volledig worden overgedaan. Nu werd oud-vicepresident van de Raad van State, Tjeenk Willink door de betrokken partijen opgeroepen deze ‘eerste fase’ te leiden. Om twee redenen was dat wonderlijk: niet de zittende vicepresident Donner werd dit gevraagd, maar zijn voorganger. Donner werd eenvoudig gepasseerd. Des te pijnlijker, omdat – tweede reden – vier partijen (inclusief het CDA) meer vertrouwen hadden in de competentie van een sociaaldemocratische informateur, hoewel de PvdA niet geacht werd mee te doen.¹⁶

Tjeenk Willink slaagde met een aanpak van engelengeduld waar Schippers was vastgelopen. Maar, eerlijk is eerlijk, Tjeenk Willink kon vooral slagen omdat Schippers het niet had gered. Soms is een herstart nodig om succes te bereiken, want Schippers had haar werk zeker niet slecht gedaan. Tjeenk Willink moest, ondanks een royale poging zijnerzijds om GroenLinks ruimte te verschaffen, vaststellen dat een coalitie met Klaver en de zijnen er niet in zat, ook nu het niet door de andere partijen werd ‘weg onderhandeld’. Dus kwam de CU toch weer terug op het podium, of Pechtold en zijn aanhang dat nu prettig vonden of niet. Voorzichtig maar beslist manoeuvreerde de informateur de vier partijen bij elkaar.

Maar, eerst had hij nog iets anders van belang gedaan: hij had VVD en CDA gevraagd om schriftelijk en dus expliciet te verklaren waarom zij niet wilden samenwerken met Geert Wilders’ PVV. Tjeenk Willink werd een

¹⁶ Een verklaring daarvoor zou zijn geweest dat Donner als vicepresident te dicht bij de koning stond en dat dit slecht zou zijn voor het imago van de eigen parlementaire regie over de formatie. Dit is geen erg aannemelijk aanname, want als er iemand dicht bij de koning als persoon staat, is het juist Tjeenk Willink. Sinds zijn aantreden als vicepresident bestaat er juist in de Tweede Kamer vrij wat weerstand tegen persoon en optreden van de huidige vicepresident. Dat heeft met zijn verleden te maken als minister in de kabinetten-Balkenende en als leidend figuur in het CDA, vooral in 2010 toen die partij begon aan zijn traumatiserende deelname aan het kabinet-Rutte I.

‘omgekeerde’ Jaap Burger:¹⁷ deze schreef zelf brieven waarmee hij partijen dwong tot samenwerking tijdens de formatie van 1973, leidend tot het kabinet-Den Uyl; Tjeenk Willink liet de partijen brieven aan hem schrijven.

Het taaie ongerief van programma-gesprekken

Onder leiding van oud-minister Gerrit Zalm (VVD) kon vervolgens het taaie ongerief van de programmagesprekken beginnen. Die lieten deze keer weer eens de democratische zwakte van de kabinetsformatie zien: een voor lange duur gehandhaafde geheimhouding, waardoor de relatie van verkiezingen met de kabinetsvorming vrijwel tot nul werd gereduceerd. Onderhandelings kunnen niet in het openbaar plaatsvinden zonder een majeure kans op mislukking, maar dan rust op de deelnemers de dure plicht het tempo zo hoog mogelijk te houden. Dat echter was niet het opvallendste kenmerk van deze formatie.¹⁸

Toch past daarvoor wel een zeker begrip. De verwantschap tussen de betrokken partijen was en is niet al te sterk en bij sommige *issues* is de politieke afstand zelfs erg groot en bovendien gevarieerd. Als het om ethische kwesties gaat staan CU en CDA ver af van D66 en VVD; als het om sociale vragen gaat, liggen VVD en D66 op ruime afstand van CU en CDA; als het om klimaat en duurzaamheid gaat is er grote afstand tussen CDA en VVD enerzijds en D66 en CU anderzijds, wat ook geldt voor de kwestie van de migratie. Ooit werd het bijeenbrengen van zoveel verschil vergemakkelijkt, doordat op die manier een brede parlementaire meerderheid ontstond waarbij dissident gedrag van individuele Kamerleden op de koop kon worden toegenomen. Voor het profiel van een partij was zulk dissident gedrag zelfs wel voordelig. Maar die compensatie was deze coalitie in wording niet gegund: voor een meerderheid in de Kamer kan niemand van de betrokken Kamerleden worden gemist. Dat geldt voor zowel Tweede als Eerste Kamer.

¹⁷ P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959–1973*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1982, p. 319–368.

¹⁸ Van de schrik over de lange duur van de kabinetsformatie 2017 nam de Staatscommissie parlementair stelsel de kabinetsformatie weer eens op als belangrijk thema in het debat over de Nederlandse democratie. Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, Den Haag 2017, p. 62.

Een minderheidskabinet naar karakter

Het kabinet-Rutte III is in wezen een ‘minderheidskabinet met één stem meerderheid’. Dat is des te moeilijker, omdat de samenwerkende partijen er niettemin voor hebben gekozen een redelijk ambitieus programma tot een goed einde te brengen. Op zichzelf is dat te waarderen, daargelaten dat dit wijst op hoge kwaliteit van het werk van de informateurs.

Aan een ongelukkig lot en voortijdige val van het kabinet is waarschijnlijk maar op één manier te ontkomen: door zichzelf inderdaad te beschouwen als een minderheidskabinet en het nodige te ondernemen om een constructieve relatie met de parlementaire oppositie te ontwikkelen. Een relatie, die afscheid neemt van de traditionele Angelsaksische werkwijze waarbij regering en oppositie systematisch tegenover elkaar polariseren, tevens het soort relatie die vanaf de jaren zestig ook in Nederland jaren vaste voet had gekregen. Er zou integendeel moeten worden voortgewerkt op de weg die de facto is ingeslagen door het tweede kabinet-Rutte dat welbewust zocht naar ‘oversized majorities’¹⁹ in de Tweede Kamer.

Die meerderheden waren bedoeld als beschermingsconstructie voor de confrontatie met de Eerste Kamer, maar zij zouden nu moeten worden gebruikt om ontspanning en bewegingsvrijheid in eigen kring mogelijk te maken, wat voor het gezag van de Tweede Kamer essentieel is. Voorts zou vooruit kunnen worden gelopen op een toekomstige samenstelling van de Eerste Kamer, die immers niet per se gunstig voor het huidige kabinet hoeft uit te vallen.

Het alternatief zou het minderheidskabinet zijn geweest, al dan niet met vaste gedogende partijen, zoals dit bekend is van de Scandinavische landen en dat daar niet minder stabiel is dan het modale Nederlandse kabinet.²⁰

19 Joop Th.J. van den Berg, “Een voor Dames toegankelijke Heerensociëteit”. Bicameralisme in Nederland 1795–2015’, in: André Alen e.a. (red.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatkundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers/Die Keure 2016, p. 140–141 en p. 146–147.

20 Müller and Strøm, *Coalition Governments*, p. 158–191 (Noorwegen), p. 192–230 (Zweden), p. 231–263 (Denemarken).

De historische ervaringen ermee hebben de Nederlandse politici blijkbaar kopschuw gemaakt.²¹ Maar, een weloverwogen optredend minderheidskabinet van VVD, CDA en D66 zou minstens zo stabiel zijn geweest als het huidige kabinet met de CU erbij. Men kan zich toch niet voorstellen dat een meerderheid van links, de PVV en FvD, de SGP en overige fracties ooit een gezamenlijke motie van wantrouwen tegen het kabinet zouden steunen?

Een constructieve oppositie?

De huidige krappe meerderheid vergt niet alleen een royale houding van de regering maar ook van de parlementaire oppositie. In dit opzicht valt van de PVV en het Forum voor Democratie geen heil te verwachten. De constructieve oppositie zal primair moeten komen van de partijen van GroenLinks, SP en PvdA. De PvdA zou nog van de vorige periode moeten weten hoe je dat doet; GroenLinks heeft eerder aangetoond tot zulke oppositie in staat en bereid te zijn; de SP zou eraan moeten wennen, want zij bleef tussen 2012 en 2017 te dikwijls steken in systematische afwijzing. Maar, wat heeft die nu helemaal opgeleverd bij de verkiezingen?

Eén voordeel heeft de niet-deelname van GroenLinks aan de regering in elk geval: de Tweede Kamer beschikt in de kern over een oppositie die dit begrip kan waarmaken door kwaliteit te leveren, gepast gevreesd te worden en daarmee de Kamer als geheel op een vereist niveau van politiek debat te houden. Formeren gaat niet alleen over regeringsvorming, zo blijkt, maar ook over de organisatie van een kwalitatief sterke oppositie. De voorwaarden daartoe zijn daar nu voor geschapen, mits de drie linkse partijen daarvoor de goede vorm en de vereiste samenwerking weten te vinden, zonder hun eigen karakter prijs te geven. Hopelijk (en waarschijnlijk) zal daar de Partij voor de Dieren een constructieve rol in kunnen spelen.

21 Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar* (over het minderheidskabinet-Colijn V in 1939), p. 686-698;; Van den Braak en Van den Berg, *Zeventig jaar* (over het kabinet-Rutte I 2012), p. 809-814.

Bij alle nieuwe verhoudingen en nieuwe personele samenstelling van het kabinet, die immers niet meer lijkt op dat van Rutte I noch Rutte II, heeft vanaf de eerste dag na de verkiezingen de naam van het kabinet vastgestaan: 'het derde kabinet-Rutte'. Wonderlijk eigenlijk dat het zo lang heeft geduurd, voordat de naam van de premier vergezeld werd door de namen van zijn collegae.

Of toch niet?

De Duitse Bondsrepubliek wordt sedert de verkiezingen van september gesteerd door een situatie die in belangrijke opzichten vergelijkbaar is met die in Nederland: rechtse en linkse flankpartijen die worden uitgesloten van coalities, een sociaaldemocratische partij die er geen zin meer in heeft en de noodzaak partijen samen te brengen die weinig of geen verwantschap met elkaar vertonen (liberalen, Groenen en christendemocraten). Niemand die weet wat het uiteindelijk gaat worden en hoe lang dat nog tijd gaat nemen.²²

Het lijkt Nederland wel, met dit verschil: de Duitse historische ervaring staat geen ontspannen omgang met dit soort situaties toe zoals in ons land; bovendien hebben Duitse problemen met coalitievorming een veel groter betekenis voor de Europese Unie dan wat er in Den Haag gebeurt.

22 Deze bijdrage werd op 2 december afgesloten. Op een nieuwe coalitie in Berlijn was toen nog geen uitzicht.

Kinderziekten van het ‘nieuwe proces’

Kabinetsformatie van 2017: het formatieproces

Alexander van Kessel*

‘Voorzitter, u zult binnenkort weer een evaluatie uitvoeren van het formatieproces. Ik loop misschien op de zaken vooruit, maar ik ben niet ontevreden.’¹ Zo blikte D66-fractievoorzitter Alexander Pechtold op 1 november 2017 tijdens het debat over de regeringsverklaring terug op de zojuist afgeronde kabinetsformatie. Pechtold doelde hierbij vooral op de wijze waarop de Tweede Kamer voor de tweede keer uitvoering had gegeven aan de in maart 2012 gewijzigde formatieprocedure. Die had de Tweede Kamer zelf de regie gegeven in het formatieproces, een voordien koninklijk prerogatief. Pechtold – wiens D66-fractie de grootste pleitbezorger was geweest van de procedurewijziging – wees er terecht op dat deze tweede poging een grotere opgave was geweest dan de vuurdoop in 2012. Toen hadden Rutte en Samsom al direct na de verkiezingen het vertrouwen in elkaar uitgesproken en waren zij zonder omkijken naar coalitiesamenwerking gesneld. De verkiezingsuitslag van maart 2017 kondigde, gecombineerd met de eerder door alle grote partijen uitgesproken uitsluiting van de PVV, een veel problematischer coalitievorming aan.

* Alexander van Kessel is verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit. Op zijn naam staan verschillende publicaties over kabinetsformaties, zoals het met Carla van Baalen geredigeerde *Kabinetsformaties 1977-2012* (2016) en (eveneens met Van Baalen) *De kabinetsformatie in vijftig stappen* (2012). Met dank aan Carla van Baalen, die de eerste versie becommentarieerde.

1 *Handelingen II* 2017/18, p. 16-6-31 t/m 32.

Klachten: lange duur en geslotenheid

Twee keer werd de nieuwe procedure serieus getest tijdens de kabinetsformatie van 2017. Beide momenten ging het om de vraag wat er moest gebeuren nadat GroenLinks had afgezien van een coalitie met het ‘motorblok’ van VVD, CDA en D66. Het meest realistische alternatief – VVD-CDA-D66-ChristenUnie – werd lang afgehouden door D66, waardoor twee keer een impasse ontstond. Dit was de ultieme proeve: was de Tweede Kamer zelf in staat een uitweg te vinden? Een enkeling riep zelfs alweer om interventie door de Koning.² Het bleek niet nodig: met hulp van minister van Staat Herman Tjeenk Willink, die zorgvuldig faserend en eliminerend iedereen duidelijk maakte dat de optie VVD-CDA-D66-CU de enig mogelijke was, werd de formatie weer vlot getrokken. Al bleef dat ‘vlot’ relatief: ook de onderhandelingen tussen deze vier partijen duurden ongebruikelijk lang. Tussen het begin van de besprekingen tussen VVD, CDA, D66 en CU onder leiding van informateur Gerrit Zalm (op 28 juni) en de presentatie van het regeerakkoord (10 oktober) zaten 105 dagen. Nooit eerder heeft één formatiefase, met dezelfde aspirant-coalitiepartijen en dezelfde (in)formateur, zo lang geduurd.

In totaal duurde deze formatie 225 dagen, waarmee het record van de lang als afschrikwekkend voorbeeld geldende formatie van 1977 van 208 dagen werd overtroffen.³ Een twijfelachtige eer. Een causaal verband tussen het duurrecord van 2017 en de in 2012 ingestelde formatieprocedure is overigens moeilijk aanwijsbaar. Dan kan het niet anders of de oorzaak moet worden gezocht bij de politieke context (waarover elders in deze bundel meer), en bij de wijze waarop de politieke hoofdrolspelers daarmee zijn omgesprongen. Wellicht kunnen zij, na een moment van contemplatie, zelf de vraag beantwoorden of de onderhandelingen werkelijk zo lang moesten duren;

-
- 2 *Algemeen Dagblad*, 20 mei 2017; *NRC Handelsblad*, 27 mei 2017; *Trouw*, 3 juni 2017. De kranten citeerden daarbij Dries van Agt (formateur in 1977, 1981 en 1982) en Frans Leijnse (informateur in 2003), die de voorkeur geven aan de oude procedure.
 - 3 Johan van Merriënboer typeerde de kabinetsformatie van 1977 als ‘De moeder van alle formaties’, zie: Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2016, p. 11-80. Het maakt nieuwsgierig naar de kwalificatie die de formatie van 2017 in de geschiedschrijving zal krijgen.

misschien geeft de staatscommissie-Parlementair stelsel later richtingen aan om de volgende formatie toch sneller te laten verlopen.

Ook Pechtold moest begin november 2017 erkennen dat ‘het nieuwe proces’ nog steeds ‘kinderziektes’ kent. De meest gehoorde klacht, afgezien van de lange duur, betrof de geringe openbaarheid. InformatEUR Edith Schippers deed met wekelijkse persconferenties in ieder geval nog een poging om de suggestie van openbaarheid te wekken, maar haar mededelingen tijdens die persmomenten waren buitengewoon terughoudend. Tijdens de formatiefase waarin de ChristenUnie de plaats van GroenLinks aan de onderhandelingsstafel had ingenomen was informatEUR Zalm nauwelijks genegen tot enige mededeling aan de media of de Kamer. Naar zijn mening bemoeilijkt dergelijke openheid de voortgang alleen maar. De onderhandelende politici sloten zich ogenschijnlijk zonder morren aan bij deze radiostilte. Dat nam overigens niet weg dat midden augustus het *Algemeen Dagblad* enkele dagen kon putten uit een naar verluidt abusievelijk gelekte concepttekst en dat vlak voor het einde van de besprekingen de diverse onderdelen van het regeerakkoord successievelijk – maar gecontroleerd – uitlekten.

Ook hier geldt echter dat er geen relatie bestaat met de procedurele regels: artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer schrijft niets voor over de mededeelzaamheid van (in)formateurs en onderhandelende partijen. Het ligt ook niet in de verwachting dat een Kamermeerderheid bereid zal zijn hiervoor alsnog regels vast te stellen. Dat geeft aan de betrokken politici de ruimte om zelf een modus operandi te bedenken. Mogelijk kan de werkwijze tijdens de formatie van 1998, toen de fractievoorzitters van de onderhandelende paarse partijen regelmatig de media informeerden op persconferenties, inspiratie bieden. Destijds werd nog weleens geschamperd over de ‘toneelstukjes’ door ‘drie heren’ (opgevoerd in de Noenzaal van

de Eerste Kamer), maar zeker achteraf bezien was toen sprake van zelden vertoonde openbaarheid.⁴

Evaluatie kabinetsformatie 2012 geëvalueerd

De evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 in opdracht van het presidium van de Tweede Kamer door de commissie-Bovend'Eert leverde geen lange reeks spectaculaire aanbevelingen op – de gesprekken van de evaluatiecommissie met de betrokkenen gaven ook geen aanleiding tot een ingrijpende volgende herziening van het Reglement van Orde – maar legde wel de vinger op enkele zere plekken waar het de procedure betrof.⁵ Het is zinnig naar aanleiding van de formatie van 2017 enkele elementen daarvan nog eens langs te lopen.

Een van de meest in het oog springende aanbevelingen van de commissie-Bovend'Eert betrof de mate waarin de Koning zou moeten worden geïnformeerd over de voortgang van de formatie. In 2012 was koningin Beatrix wel erg karig bijgepraat. Toen de Kamervoorzitter aan het begin van die formatie besloot tot een kennismakingsgesprek van de informateurs Henk Kamp en Wouter Bos met de koningin, leidde dat zelfs meteen tot ophef. Een deel van de Kamer, D66-fractievoorzitter Pechtold voorop, vreesde langs de achterdeur toch weer bemoeienis van de koningin met de formatie. Een tamelijk overtrokken reactie, zo moet met terugwerkende kracht vastgesteld worden. Met het oog op de staatsrechtelijke positie van de Koning – als staatshoofd en als onderdeel van de regering – lag het voor de hand om hem geregeld te informeren over de totstandkoming van het nieuwe kabinet.⁶ Dat is in 2017 ook gebeurd: met enige regelmaat brachten de achter-eenvolgens optredende informateurs en de voorzitter van de Tweede Kamer

4 Alexander van Kessel, “Gruppenbild mit Dame”. De formatie van het kabinet-Kok II (1998), in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2016, p. 275-276.

5 Zie: Paul Bovend'Eert, Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *Zonder koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2015, p. 157-162.

6 Zie: Bovend'Eert e.a., *Zonder koningin*, p. 83-99.

koning Willem-Alexander op de hoogte van de vorderingen – of (en vaker) het gebrek daaraan. Het leidde op geen enkel moment tot kritiek.

Een terugkeer van de Koning in een regierol werd in 2017 door geen van de fracties in de Kamer bepleit, ook niet door de partijen die in beginsel voorstander zijn van een rol van de Koning in de kabinetsformatie als ‘politiek neutrum’. Het zou toch vooral als een stap terug worden gezien, en worden beschouwd als gezichtsverlies bij de Tweede Kamer. Raadpleging van de geschiedenis van de formaties van voor 2012 levert overigens genoeg onderbouwing op voor de stelling dat ook in de oude procedure, met de Koning in een procedureel-regisserende positie, niet alle kabinetten even vlekkeloos tot stand kwamen.

Regie van de Kamervoorzitter

De Tweede Kamer behield tijdens de langdurige formatie van 2017 de regie, en was steeds in staat tot het zetten van een volgende stap. Daarbij hield de voorzitter van de Tweede Kamer, Khadija Arib, zich zorgvuldig aan haar rol. Nergens nam zij een politieke beslissing; haar optreden beperkte zich tot het faciliteren van de besluitvorming door de Kamer, de fractievoorzitters voorop.

Nadat op 15 mei de eerste poging om te komen tot een kabinet met Groen-Links was mislukt, riep de Kamervoorzitter de fractieleiders de volgende dag bijeen in de Rooksalon van de Tweede Kamer, zoals ze ook de dag na de verkiezingen had gedaan. Daarmee creëerde zij tevens procedurele duidelijkheid en continuïteit, verbonden aan een herkenbare locatie.

In dat overleg op 16 mei besloten de fractievoorzitters overigens dat in een plenair debat tot een nieuwe informatieopdracht zou worden gekomen – dat werd andermaal een verkennende opdracht aan Schippers. De door haar gevoerde verkennende gesprekken leverden geen nieuwe coalitioptie op, maar leidden wel tot de aanwijzing van een nieuwe informateur in de persoon van Tjeenk Willink. Een Kamermeerderheid wees dus zelf steeds de volgende informateur aan, daar was geen buitenstaander voor nodig.

Dat gebeurde bovendien steeds in openbare plenaire debatten, die werden afgesloten met een stemming over een procedureel voorstel.

Een ‘pijnpunt’ van de vorige kabinetsformatie betrof de zichtbaarheid van de regierol van de Tweede Kamer. Vanuit de Kamer kwamen na afloop van de formatie van 2012 grieven dat Algemene Zaken deze rol steeds meer naar zich had toegetrokken, waarbij uiteindelijk de zichtbaarheid van de Tweede Kamer bij de presentatie van het regeerakkoord (‘Bruggen bouwen’) minimaal was geweest.⁷ In 2017 vond de presentatie van het regeerakkoord plaats in de oude Zaal van de Tweede Kamer, niet – zoals in 2012 – op het ministerie van Algemene Zaken.

Ook op andere momenten werd passend gebruik gemaakt van de Oude Zaal. Zowel de Kamervoorzitter als de drie elkaar opvolgende informateurs gaven er hun persconferenties (met één uitzondering, toen Tjeenk Willink op 12 juni om praktisch-logistieke redenen het definitief afhaken van GroenLinks toelichtte in het Catshuis). Duidelijk was dat de Kamer ook beter dan in 2012 was geprepareerd wat betreft de facilitering. Enkele publieke momenten tijdens de formatie van het kabinet-Rutte II, zoals de overhandiging van het eindverslag van verkenner Kamp aan de Kamervoorzitter en de overhandiging aan de informateurs Kamp en Bos van hun opdracht, verliepen toen wat rommelig en vonden plaats in de burelen van het Kamergebouw. In 2017 was de fraaie Oude Zaal centrale plaats van handeling, waarbij de voltallige parlementaire pers aanwezig kon zijn.

Ook op andere manieren werd benadrukt dat de Tweede Kamer leidend was in het formatieproces. De onderhandelingen vonden doorgaans plaats in de Stadhouderskamer van het Tweede Kamergebouw. Toen tijdens de warme zomermaanden nogal eens werd uitgeweken naar het buiten het Binnenhof gelegen Johan de Witthuis, leidde dat volgens Trouw tot ergernis bij Arib: de indruk moest niet ontstaan dat het kabinet buiten de Kamer

⁷ Bovend'Eert e.a., *Zonder koningin*, p. 51-52.

in elkaar werd gezet.⁸ Kennelijk had de interventie van de Kamervoorzitter succes: vanaf begin september vonden de formatiebesprekingen weer allemaal plaats in de Stadhouderskamer. Het geeft de Kamerorganisatie niettemin stof tot overdenking voor de volgende formatie: blijkbaar is de klimaatbeheersing in de Stadhouderskamer niet ideaal en hebben de onderhandelaars tijdens de lange besprekingen soms behoefte aan een onderbreking in de buitenlucht.

Naar aanleiding van de sneltreinformatie van 2012 suggereerde de commissie-Bovend'Eert om voortaan ook aan het einde van de formatieprocedure de tijd te nemen en zorgvuldigheid te betrachten. Bij de afronding van het kabinet-Rutte II was een aantal procedurele stappen in hoog tempo afgewerkt. Zo kregen de beoogde coalitiefracties VVD en PvdA slechts zeer beperkt de tijd om in te stemmen (afwijzen was al helemaal geen optie) met het regeerakkoord en namen de werkzaamheden van formateur Rutte slechts vier dagen in beslag. In twee dagen ontving de formateur alle kandidaat-bevindslieden; op zaterdagavond 3 november 2012 vond de constituerende vergadering plaats. Rutte verstuurde zijn eindverslag diezelfde dag vervolgens digitaal naar de Kamervoorzitter.⁹ In 2017 werd hiervoor meer tijd genomen. Het afrondende werk van formateur Rutte nam twee volle weken in beslag, de overhandiging van zijn eindverslag aan de Kamervoorzitter gebeurde persoonlijk. Het maakte de procedurele totstandkoming van het kabinet-Rutte III beter zichtbaar.

Kleine verbeteringen en wensen

Ook een verbetering in vergelijking met 2012 was de wijze waarop de beëdiging van het kabinet in beeld werd gebracht. Bleef dit in 2012 beperkt tot een korte en (letterlijk) tamelijk onderbelichte uitzending (zij het wel in tweevoud), in 2017 trok de NPO alle registers open, waardoor de Nederlandse tv-kijker uitgebreid kennis kon nemen van de gebruiken, symboliek en handelingen van deze plechtige bijeenkomst.

8 Trouw, 16/17 september 2017.

9 Bovend'Eert e.a., *Zonder koningin*, p. 53-55 en 149-150.

Ook de verkennende fase – de eerste acht dagen tot aan de beëdiging van de nieuwe Tweede Kamer¹⁰ – kent een hoge mate van transparantie. Zoals in 2012 Henk Kamp had gedaan, deed in 2017 verkenner Edith Schippers na afronding van haar werk verslag van haar gesprekken met de fractievoorzitters. De korte verslagen van de eerste gesprekken met alle fractievoorzitters, met daarin de adviezen van de verschillende fracties, waren als bijlagen bij Schippers' eindverslag opgenomen. Dat is goeddeels gelijk aan de openbaarmaking van de formatieadviezen die de fractievoorzitters voor 2012 uitbrachten aan de koningin, zij het dat vanaf de RvO-wijziging die adviezen formeel pas bekend worden bij de publicatie van het eindverslag van de verkenner. Tijdens de formatie van 2017 probeerden de meeste fracties bij te dragen aan een verdere transparantie door hun eigen advies dan zelf maar openbaar te maken (doorgaans via twittersites), maar er lijkt weinig extra inspanning voor nodig om de adviezen van de fracties direct nadat ze zijn uitgebracht aan de verkenner of aan de informateur te publiceren.

Zo blijft er altijd wat te wensen over.

¹⁰ Het ziet ernaar uit dat deze termijn door een aanpassing van de Kieswet weer verruimd wordt tot 13 dagen, zoals ook voor 2002 het geval was geweest.

De macht van de spindoctors

Kabinetsformatie 2017: de media

*Philip van Praag**

Kabinetsformaties vormen een van de belangrijkste momenten in de Nederlandse politiek. Ingrijpende beleidswijzigingen, beleidsprioriteiten, het aantal departementen en de taakverdeling tussen de ministers en staatssecretarissen worden daar voor langere tijd vastgelegd. Het zijn afspraken die de gehele Nederlandse bevolking aangaan en over de totstandkoming zou de journalistiek uitgebreid moeten kunnen berichten. Tot de belangrijkste taken van de media in een democratisch stelsel behoort immers het informeren van het publiek en het kritisch volgen van de machthebbers. Bij deze formatie werd het de media niet gemakkelijk gemaakt, zelden is bij coalitieonderhandelingen zo weinig informatie naar buiten gekomen, zelden was een kabinetsformatie zo saai.

Afkicken na de campagne

Het verslaan van een verkiezingscampagne wordt door veel Haagse journalisten als een periodiek terugkerend hoogtepunt van hun werk beschouwd. Dat was deze keer zeker ook het geval, bijna vijf jaar na de laatste Tweede Kamerverkiezingen. Verkiezingscampagnes worden niet alleen door politieke partijen grondig voorbereid, ook redacties maken plannen en zorgen dat er voldoende mensen beschikbaar zijn voor het volgen en analyseren van de campagne. In de aanloop naar de verkiezingen vechten de politici om media aandacht en heeft het publiek meer belangstelling voor de Haagse politiek

* Philip van Praag is politicoloog en was tot 2014 verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. In dat jaar publiceerde hij met Kees Brandts *Media, Macht en Politiek, de verkiezingscampagne van 2012*.

dan normaal. Redacties voelen zich veelal verplicht (bijna) dagelijks aandacht aan de campagne te besteden. De campagne van 2017 vormde daar geen uitzondering op. De frequente peilingen, de vele debatten, de speculaties over de toekomstige regeringscoalitie en de stevige rel met Turkije enkele dagen voor de verkiezingen zorgden voor veel campagnenieuws. Niet al deze berichten en verslagen zijn even relevant voor de burgers, soms gaat het om nietszeggende beelden van een politicus op campagne, maar een zeer groot deel bevat wel degelijk inhoudelijke of strategisch nuttige informatie. Bij deze campagne, en bij enkele eerdere, viel verder op dat lijsttrekkers tegenwoordig een grote voorkeur hebben voor een optreden in de dagelijkse talkshows en minder belang hechten aan het televisienieuws. Sociale media worden belangrijker voor partijen, maar het belang van hun rol in de recente campagne wordt vaak overschat. De kranten worden door de campagne-teams routinematig behandeld en krijgen in campagnetijd geen primeurs of opvallende quotes.

Na afloop van de campagne begon voor veel journalisten een periode van afkicken. Politici die bij de formatie betrokken waren, hadden geen enkele belangstelling meer voor een optreden in een talkshow of voor een uitgebreid vraaggesprek. De media moesten zich tevreden stellen met het rapporteren van nietszeggende mededelingen. Binnen de verliezende partijen braken geen massale opstanden uit en de positie van de verschillende lijsttrekkers stond niet ter discussie. Alleen in de PvdA ontstond enige onrust rond de positie van partijvoorzitter Spekman, maar na diens toezegging om in het najaar terug te treden bleef het in de partij verder stil. Binnen de formerende partijen was er nauwelijks kritiek te horen. CDA-prominent Herman Wijffels uitte in mei harde kritiek op Buma vanwege zijn gebrek aan betrokkenheid bij het klimaatvraagstuk en vergeleek hem met Trump.¹ Enige leden van D66 maakten zich in augustus zorgen over de mogelijke compromissen op medisch-ethisch terrein. Deze schaarse uitingen van kritiek kregen weinig bijval en verdwenen weer snel uit de publiciteit.

1 *Algemeen Dagblad*, 11 mei 2017.

Lange formaties zijn niet altijd saai

In het verleden gold veelal hoe langer de onderhandelingen duurden, hoe minder saai. Bekend en voor sommigen ook berucht zijn de formaties van 1972/73 toen het 163 dagen duurde voordat het kabinet Den Uyl aantrad en de formatie van 1977 toen er 208 dagen nodig waren om het kabinet Van Agt-Wiegel te formeren. Deze formaties waren een feest voor de Haagse journalisten. In 1973 smulden de media van het optreden van PvdA-formateur Jaap Burger en de verdeeldheid in confessionele kring. Vier jaar later werd de felle verkiezingsstrijd tussen CDA en PvdA tijdens de formatie van met volle kracht voortgezet. Zes maanden lang ging geen dag voorbij zonder belangwekkend nieuws: onderhandelaars die na elke onderhandelingsronde naar de media holden om de afspraken in hun eigen voordeel uit te leggen, een PvdA-partijraad die zich in het openbaar hartstochtelijk met de formatie bemoeide en dwarsliggers in verschillende partijen die niet te beroerd waren bevriende journalisten op de hoogte te houden.²

Meer recent zorgde de tumultueuze formatie van 2010 voor veel media aandacht. Eerst mislukten verschillende pogingen om een coalitie van de VVD met PvdA, D66 en GroenLinks te formeren waarna een minderheidskabinet van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV tot stand kwam. De steun van de PVV leidde tot veel ophef in de media en tot grote verdeeldheid in het CDA. Een verdeeldheid die in alle openbaarheid werd uitgevochten en een dankbaar onderwerp was voor de politiek redacties van de verschillende media. Het massaal bezochte CDA congres werd zelfs live uitgezonden op de televisie. Hoe anders was het dit jaar bij de met 225 dagen langste formatie ooit.

De veranderde rol van het staatshoofd

De kabinetsformatie van 2010 was de laatste waarbij het staatshoofd, toen nog koningin Beatrix, na een consultatieronde de informateurs respectievelijk de formateur aanwees. Er zijn de nodige beschouwingen gewijd aan de

2 Zie voor 1973 onder andere Gerda Brautigam, *Gedogen schreef hij gaat van au, de brieven van kabinetsformateur J.A.W Burgers in het stramien der gebeurtenissen geplaatst*, Amsterdam: Contact 1973 en voor 1977 Ed van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar, 25 mei-11 november 1977*, Amsterdam: Van Gennep 1978.

vraag of een kabinetsformatie, zoals in 2012 en dit jaar, waarbij het staatshoofd wel op de hoogte wordt gehouden van het verloop van het proces maar geen leidende rol meer heeft, als geslaagd kan worden beschouwd. Een aspect is daar niet aan de orde geweest: de gevolgen voor de publiciteit rond de formatie.

Het consulteren van de vaste adviseurs en de fractievoorzitters door het staatshoofd en de benoeming van een informateur ging in het verleden niet alleen gepaard met veel rituele beelden maar ook met talloze beschouwingen. Het geheim van Soestdijk en later van Noordeinde werd zorgvuldig gerespecteerd, maar leidde wel tot speculaties over de achterliggende adviezen aan het staatshoofd en analyses van de beweegredenen om een politicus wel of niet te benoemen tot informateur. De gang van zaken tot stond garant voor veel aandacht in de media en maakte het proces soms spannend en onvoorspelbaar.

De rol van het staatshoofd is sinds 2012 overgenomen door de Tweede Kamer. Het achterliggende idee was de formatie meer transparant te maken en de mogelijke invloed van het staatshoofd terug te dringen. De voorzitter van de Tweede Kamer speelt sindsdien een meer prominente rol in de formatie, maar haar bijdrage aan het proces blijft marginaal en krijgt weinig aandacht. Zij belegt een vergadering met alle fractievoorzitters ter voorbereiding van het Kamerdebat waarin de informateur of formateur wordt benoemd. Een bijeenkomst die hoogstens een mooie foto oplevert. De formatiedebatten in de Tweede Kamer waren echter voorspelbaar en politici lieten daarbij zeker niet het achterste van hun tong zien. Achter de schermen werden ook nu de belangrijkste afspraken gemaakt. De kabinetsformatie nieuwe stijl heeft het proces niet transparanter gemaakt maar wel een stuk saaier. Er is bovendien een belangrijk neveneffect: de formerende partijen beschikken nu over een volledig nieuwsmonopolie. De grote winnaar van het uitschakelen van de rol van het staatshoofd is niet het publiek, maar zijn de formerende partijen, met name de woordvoerders van deze partijen.

Bij deze formatie waren de media volledig afhankelijk van de woordvoerders van de fractievoorzitters, in de dagelijkse praktijk meestal aangeduid als spindoctors. De formerende politieke partijen hebben met succes een stringente mediastilte betracht, zowel in de eerste fase toen GroenLinks nog mee onderhandelde, als in de tweede fase toen de ChristenUnie de plaats innam van GroenLinks. Daarbij viel op dat er een effectieve coördinatie plaatsvond tussen de partijen. De reacties na elke onderhandelingsronde waren op hoofdlijnen vergelijkbaar. Alleen toen de formatieonderhandelingen met GroenLinks voor de tweede keer stuk liepen, werd in de media een strijd uitgevochten over de schuldvraag. Gevoed door de spindoctors van verschillende partijen publiceerden enkele kranten een reconstructie van de mislukte besprekingen.

Bescheiden rol voor talkshows

Het gebrek aan nieuws over het verloop van de formatie werd in talkshows op verschillende manieren opgelost. Een praatprogramma is sterk afhankelijk van goed en helder formulerende gasten. Door de weigering van de formerende politici iets los te laten over de onderhandelingen, waren politiek journalisten graag geziene gasten bij talkshows. Zo kregen Xander van der Wulp (NOS) en Wouter de Winther (De Telegraaf) regelmatig de ruimte bij *Pauw* en later bij *Jinek* om hun interpretatie van de gebeurtenissen te geven en al vroegtijdig te speculeren over ministerskandidaten.

Bij gebrek aan nieuws over de onderhandelingen was er in de talkshows veel aandacht voor andere politieke onderwerpen zoals de eis van vice-premier Asscher dat het demissionaire kabinet 270 miljoen extra op de begroting moest opnemen voor onderwijzers, de soap over het al dan niet uitzenden door BNN VARA van de documentaire over de campagne van Jesse Klaver en over het aftreden van minister van Defensie Hennis. Bij *RTL Late Night* mochten Thierry Baudet en Hiddema uitgebreid vertellen over hun eerste ervaringen in de Tweede Kamer. Het boek van de voormalige VVD-backbencher Ybeltje Berckmoes was ook een geliefd onderwerp van talkshows.

In *Jinek* werd de kabinetsformatie vanaf begin juni op een originele manier gevolgd. Verslaggever Jaïr Ferwerda, die in de laatste weken van de campagne al korte reportages had gemaakt voor *Pauw en Jinek*, richtte zich nu op de formatie. De korte, licht ironische filmpjes over de formatie hadden soms een inhoudelijk karakter maar vaak ging het om een meer ludieke actie. Zo klom Jaïr in juli bij het Johan de Witthuis op een schuur van een aanpalend huis in de vergeefse hoop een glimp op te vangen van thee-drinkende onderhandelaars en vloog hij eind augustus met een vliegtuigje over het landgoed bij Hilversum waar de onderhandelaars zich hadden teruggetrokken.

Oplossing van de NOS

De politieke verslaggevers van de NOS kozen voor een andere oplossing om de verveling rond het Binnenhof te verdrijven. Zij zetten na de verkiezingen hun campagnevlog om in een wekelijkse formatievlog en trokken daar ook in de traditionele media veel aandacht mee. De drie journalisten, Joost Vullings, Xander van der Wulp en Vincent Rietbergen, wonnen er de prijs mee van de beste vlog van de VOJN (Vereniging Online Journalisten Nederland). De jury had het wel over ‘schoolpleinlol’, maar dat is volgens de drie journalisten een deel van het succes. Bij dat succes past een kleine kanttekening. Op YouTube haalden hun best bekeken vlogs ruim 50.000 kijkers, zelfs als via andere sociale media nog een keer hetzelfde aantal kijkers is bereikt, blijven het bescheiden aantallen. Via het televisienieuws of een talkshow wordt dagelijks een veelvoud aan kijkers bijgepraat over de binnenlandse politiek. De vraag is ook of een politieke vlog niet vooral gezien wordt door kijkers die de politiek toch al intensief volgen, de politieke junks. De saaie en lange formatie impliceerde ook dat het op de sociale media weinig te doen was over de formatie, alleen rond het mislukken van de gesprekken met GroenLinks was er sprake enige beroering.

Politici die deelnemen aan de onderhandelingen zwijgen vooral, geven geen interviews aan de media en twitteren niet. De formatie was daarmee een periode van ouderwetse slow politics. Met de publicatie van het regeerakkoord dinsdag 10 oktober kwam een einde aan die periode en konden de talkshows

hun gebruikelijke rol weer oppakken. Rutte en Seegers verschenen op die dag bij *RTL Late Night* om het gepubliceerde regeerakkoord toe te lichten, Pechtold en Buma waren dezelfde avond te gast bij *Netwerk* en Pauw liet de drie linkse oppositieleiders aan het woord.

Primeurs, mooie tijden voor kranten

Niet alle media hadden tijdens de formatie reden tot klagen, kranten voelen zich van oudsher goed bij slow politics. Een aantal van hen slaagden er in om met enige regelmaat belangwekkend formatienieuws te brengen, vooral voor het *Algemeen Dagblad* (AD) en *De Telegraaf* waren het mooie tijden. Sommige scoops van deze kranten waren het resultaat van intensief journalistiek speurwerk, maar duidelijk is ook dat met enige regelmaat door de betrokken politici en spindoctors om strategische reden informatie werd gelekt. Oude media als kranten en soms ook het televisienieuws zijn daar bij uitstek geschikt voor.

Half augustus bracht het AD al naar buiten dat bij de onderhandelingen afgesproken was dat er geen verruiming van de regels over euthanasie zou komen. Het nieuws mocht volgens de boze onderhandelaars geen akkoord heten, maar het bereidde de D66-kiezer wel voor op een regeerakkoord waarin op medisch-ethisch terrein een aantal concessies noodzakelijk waren. Twee dagen later bracht deze krant ook dat het Wilhelmus voortaan op de basisschool geleerd diende te worden.

Veel nieuws over de formatie had betrekking op de financiële voornemens van de formerende partijen. Het verhogen of mogelijk schrappen van het lage btw-tarief kwam in juni al aan de orde in het AD en leidde tot de nodige afkeurende reacties. Op 6 oktober meldde *De Telegraaf* als eerste het concrete voornemen het lage tarief van 6 naar 9 procent te verhogen. De invoering van een vlaktaks met twee tarieven werd op 5 september voor het eerste gemeld door RTL-nieuws gevolgd door berichten in onder andere *de Volkskrant* en *De Telegraaf*. De laatste krant bracht ook op 19 september het bericht dat de beperking van de hypotheekrenteaftrek zou worden versneld. Tien dagen later wist het NOS-journaal te melden wat de twee tarieven van de vlaktaks zouden worden en dat burgers en een algemene lastenverlich-

ting van 5 miljard tegemoet konden zien. Op 6 oktober besteedde de grootste krant van Nederland uitgebreid aandacht aan de nog niet gepubliceerde financiële plannen van het nieuwe kabinet. En passant werd gemeld dat de wet Hillen zou vervallen. Een neutrale formulering die binnen enkele dagen werd gereframed door Hans Wiegel als een aflosboete voor huizenbezitters die braaf hun hypotheek hadden afgelost. De publiciteit dwong de VVD op de valreep de onderhandelingen hierover te heropenen en het tijdschema waarmee de wet zou worden afgebouwd te verlengen van 20 naar 30 jaar.

Het was zeker geen toeval dat *De Telegraaf* vaak primeurs had over onderwerpen die bij VVD-achterban gevoelig liggen. In een reconstructie van de formatie op 12 oktober meldde de krant haar lezers ook nog dat de VVD zich sterk heeft ingezet om de pijn voor huizenbezitters te verzachten. De vroegtijdige publiciteit rond een aantal voorstellen pakte goed uit voor de regeringspartijen. Over de uitgelekte plannen ontstond na de publicatie van het regeerakkoord weinig of geen commotie. De uitzondering werd gevormd door de twee voornemens waar tot begin oktober niet of nauwelijks over bericht was: de afschaffing van de dividendbelasting en de geleidelijke afschaffing van de wet Hillen.

De kranten waren belangrijk gedurende deze lange formatieperiode. Een enkele landelijke krant had echter weinig reden voor tevredenheid. Terwijl *de Volkskrant* begin oktober nog wel de primeur had over een experiment met gereguleerde wietteelt in een tiental gemeenten en *Trouw* als eerste berichtte over het klimaatbeleid van het kabinet stond *NRC Handelsblad* tijdens de formatie vooral langs de zijlijn. Begin oktober sprak haar hoofdredacteur Peter Vandermeersch over een nieuwsarme en frustrerende periode voor zijn politieke redactie.³

Rol van de woordvoerder versterkt

Al jaren is er sprake van wantrouwen tussen politici en journalisten. Politici vinden dat de media te veel macht hebben en hun kunnen maken en bre-

3 Nieuwsbrief Peter Vandermeersch van 1 oktober 2017.

ken. Hun cynisme over de politieke berichtgeving van de media is groot. Veel journalisten vinden daarentegen dat de macht van de media wordt overdreven en waren tien jaar geleden al van mening dat de woordvoerders en andere communicatiedeskundigen hun belemmeren in hun dagelijkse werk.⁴

De kabinetsformatie nieuwe stijl zal hun ongenoegen niet verminderd hebben, de rol van de woordvoerder is verder versterkt. De aanpak van de verschillende redacties was in de woorden van Lex Oomkes van *Trouw* dat de woordvoerders van de vier formerende partijen ‘minimaal een keer per dag’ met een bezoekje vereerd werden. ‘Sommigen redacties konden het zich veroorloven meerdere teams te formeren, die vervolgens ieder op hun beurt de tocht langs de vier woordvoerders maakten.’⁵ Frank Hendrickx en Ariejan Korteweg formuleren het in *de Volkskrant* wat scherper: ‘Geregeld staan journalisten voor de deur in een rij te wachten, zacht mopperend over deze vernedering’.⁶

De klacht van politici dat de media te veel macht hebben is na deze kabinetsformatie een stuk minder geloofwaardig. De strijd tussen media en politiek is tijdens de formatie met overmacht gewonnen door de politiek, het newsmanagement door politieke partijen steeg tot ongekende hoogte. De betrokken partijen zijn daar ongetwijfeld zeer tevreden over. De vraag is of media zich daar blijvend bij zullen neerleggen. De mooie beleidsvoornemens en frames van de regeringspartijen zullen waarschijnlijk nog meer worden gewantrouwd, elke misser of zwak optreden van een minister zal worden uitvergroot. De massale aandacht voor het afschaffen van de dividendbelasting was daar een bescheiden voorproefje van.

4 Philip van Praag, Kees Brants en Claes de Vreese, ‘Het wantrouwen tussen politici en journalisten’, *Bestuurskunde* 2010, 19 (1), p. 11-18.

5 Weekboek Lex Oomkes, *Trouw*, 28 oktober 2017, p. 10.

6 *De Volkskrant*, zaterdagkatern, 30 september 2017.

Even was Nederland voorpaginanieuws

Kabinetsformatie 2017: het buitenland

*Caspar van den Berg en Danielle van Osch**

Het jaar 2016 was een dramatisch jaar voor de gevestigde politiek in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Zowel het Brexit-referendum in juni als de verkiezing van president Trump in november deden velen in de politiek en in de media versteld staan: de populistische politiek was twee keer knallend binnengekomen, een nieuw tijdperk was aangebroken. 2017 zou vervolgens het jaar van de waarheid voor het Europese vasteland worden: op de rol stonden in ieder geval nationale verkiezingen in Nederland, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk, landen met elk een kansrijke nationalistische antagonist op het stembiljet. Zouden populistische leiders ook hier voor een aardverschuiving zorgen? Na het VK en de VS zouden deze landen ook als dominostenen voor het populisme kunnen omvallen.

De Tweede Kamerverkiezingen van 18 maart 2017 voltrokken zich tegen de achtergrond van deze narratief. Deze verhaallijn had alles waar de journalistiek dol op is: een voorgeschiedenis die nog nadreunende was, en het drama van de belegen protagonisten (de gevestigde politiek) en de brutale antagonist (Wilders, Le Pen, Petry, Strache). De eerste test voor de dominotheorie zouden de Tweede Kamerverkiezingen zijn, en vandaar dat Nederland zich mocht verheugen in een ongekende internationale media-aandacht. De Gemeente Den Haag kreeg meer aanmeldingen van internationale filmploegen dan ooit CNN stuurde voor het eerst een groep

* Caspar van den Berg is als hoogleraar Global and Local Governance verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Danielle van Osch is als promomenda verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

reporters naar het Binnenhof om stemmers bij het uitgaan van het stemlokaal te bevragen. De verslaggeefster stak haar verwondering over de grootte van de kieslijst niet onder stoelen of banken.¹

Verbazing...

De teneur van de meeste reportage en artikelen was inderdaad verbazing over het grote aantal deelnemende partijen en het grote aantal kandidaten per partij. Waarom konden de Nederlanders niet gewoon tussen twee kandidaten kiezen?² Voor veel buitenlandse journalisten moet de uitslag dan ook een anticlimax zijn geweest: het spektakel bleef uit, er was immers geen duidelijke winnaar of verliezer. De PVV won minder dan verwacht, bleek geen echte uitdager voor de VVD te zijn. De VVD verloor een kwart van zijn zetels, maar zou toch weer de premier leveren. Het CDA en D66 wonnen, maar zij pasten niet in het binaire plaatje van ofwel zittende machthebber of populistische tegenstrever. De meest basale conclusie die dus gemakkelijk getrokken kon worden was: “de PVV is niet de grootste geworden, Nederland met zijn dijken heeft het populistische tij kunnen keren”.³ De wereldpers vertrok weer, om vervolgens het kamp op te slaan in Frankrijk waar een eventuele andere dominosteen nog wel zou kunnen omvallen.

Op de ietwat vreemde Nederlandse verkiezingen met hun moeilijk te duiden uitkomst, volgende een periode van verkenningen en onderhandelingen waar in eerste instantie weinig aandacht aan werd geschonken werd. Pas toen na een aantal maanden er nog steeds geen nieuwe regering was, werd dát een vermeldenswaardig gegeven: Politico vroeg zich af “O Dutch

-
- 1 <http://edition.cnn.com/2017/03/15/europe/netherlands-dutch-elections/index.html>
 - 2 www.express.co.uk/news/world/779524/Dutch-election-2017-Parties-candidates-Geert-Wilders-VVD-PVV-Mark-Rutte-CDA-PvdA
 - 3 www.independent.co.uk/news/world/europe/geert-wilders-dutch-election-far-right-2017-poll-latest-second-place-netherlands-a7605106.html

government, where art thou?”⁵ Toen op 10 oktober het regeerakkoord dan eindelijk rond was, bereikte dit nieuwsfeit de buitenlandse media wel weer. Toch bleef in veel buitenlandse kranten en nieuwssites de interesse hiervoor beperkt tot een berichtje in het format van een standaard Reuters persbericht. De nieuws-outlets die dieper ingingen op de nieuwe regering lichten we hieronder kort uit. Per publicatie zijn zowel de gekozen invalshoek als de analyse van de buitenlandse journalisten van belang. Daarbij komen drie onderwerpen bij herhaling terug in de stukken. Dit zijn: de krappe parlementaire meerderheid van de coalitie; de inhoud van het regeerakkoord en ten slotte de positie van populisme en politicus Geert Wilders in het bijzonder.

Krappe meerderheid

De duur van de formatiebesprekingen leidt in het buitenland tot veel verbazing. Het behaalde record van 208 dagen wordt veelvuldig aangehaald. Dat dit uiteindelijk resulteerde in een regering met een minimale meerderheid resulteert in reflecties met betrekking op de stabiliteit van de nieuw gevormde regering. Zo spreekt *The Guardian* zelfs van: “a rocky four-party coalition”,⁶ een wankel vierpartijencoalitie. Overeenstemming zoeken tussen vier verschillende partijen wordt meermaals aangehaald als de reden voor het langdurige onderhandelingsproces. In een dergelijk akkoord moet namelijk iets voor iedereen in terug te vinden zijn. *Fox Business* citeert Mark Rutte: “I am very happy,” said Rutte, who is in line to form his third ruling coalition. “Precisely on the day that this (government) formation is overtaking the longest previous formation we have ... a negotiators’ agreement.” The four parties’ negotiators attempted to hammer out an agreement that

-
- 4 C. Kroet en I. Oliveira, (5 oktober 2017). O Dutch government, where art thou? Via: www.politico.eu/article/dutch-government-coalition-talks-formation-election-2017-netherlands-mark-rutte/.
 - 5 P. Cluskey (4 juli 2017). Talks to form Dutch coalition government continue. Via: www.irishtimes.com/news/world/europe/talks-to-form-dutch-coalition-government-continue-1.3143549.
 - 6 J. Henley (9 oktober 2017). Dutch parties agree coalition government after a record 208 days. Via: www.theguardian.com/world/2017/oct/09/dutch-politicians-ready-form-government-election-coalition.

will offer something to all of their lawmakers.”⁷ Ook de *EUobserver* noemde dit punt al: “(..) the elections in March resulted in a very fragmented parliament.”⁸

De verschillen tussen de onderhandelende partijen worden eveneens benoemd. “The parties participating in the talks are: Rutte’s Liberals, the centre-right Christian Democrats, the centrist liberal-democrats D66, and the ChristianUnion, an orthodox christian party with progressive views on migration and climate change, but conservative views on medical-ethical issues. Two previous attempts at a coalition with a left-wing green party, instead of ChristianUnion, failed. D66 and the ChristianUnion hold particularly different views on areas such as euthanasia, but there are also varying views on the EU. D66 is proudly pro-EU, whereas ChristianUnion is mildly eurosceptic. The Liberals and Christian Democrats are positioned somewhere in-between, with the Christian Democrat’s leader, Sybrand Buma, taking some surprisingly eurocritical positions in the election campaign.”⁹

‘Not a winning combination’

Deze combinatie van partijen wordt in de *Irish Times* beschreven als: “On the face of it, it’s not a winning combination.”¹⁰ Een bijdrage in *Forbes* geeft met een ietwat normatieve blik ook zicht op de situatie. In vogelvlucht worden de coalitiegesprekken besproken: “A special mediator named to find a government first tried to get GreenLeft on board with a “motor block” of VVD, D66 and CDA. But the GreenLeft leader did not want to be sacrificed as the PvdA had been, and the party also disagreed with other partners about sending

7 M. Corder (9 oktober 2017). After 208 days, 4 Dutch parties agree on govt coalition. Via: www.foxbusiness.com/markets/2017/10/09/after-208-days-4-dutch-parties-agree-on-govt-coalition.html.

8 P. Teffer (21 juli 2017). Dutch coalition talks lengthiest in 40 years. Via: <https://euobserver.com/beyond-brussels/138578>.

9 P. Teffer (21 juli 2017). Dutch coalition talks lengthiest in 40 years. Via: <https://euobserver.com/beyond-brussels/138578>.

10 P. Cluskey (4 juli 2017). Talks to form Dutch coalition government continue. Via: www.irishtimes.com/news/world/europe/talks-to-form-dutch-coalition-government-continue-1.3143549.

back illegal immigrants to Africa. SP was not interested and the PvdA, after some soul searching, also declined the invitation to join the government in order to focus on a rebirth. Thus, the next solution to get to a majority is to include the CU which wants a government to act in the name of God and serve his kingdom. In the liberal Netherlands, that could throw cold water over some modern forms of partnership and sexuality. The question may be whether the Netherlands needs a majority government, or indeed a political government. The country is doing fine without a government, as Belgium did recently, and its relative small size means that there is not that much to do for ministers. In fact, it transpires they have time for all kinds of secondary activities and in some cases, as a public hearing into fraud at the defense ministry showed, work to improve their “creature comforts” at the tax-payers’ expense.”¹¹

Het is opvallend dat in de korte perscommuniqués van zowel AFP als Reuters te lezen is dat de ogen op Sigrid Kaag worden gericht met betrekking tot de invulling van het kabinet. Zo vermeldt AFP: “All eyes may also be on Sigrid Kaag, a member of D66 who is returning to domestic Dutch politics as minister for foreign trade and development after two decades abroad working for the United Nations.”¹² en Reuters: “Another notable newcomer is Sigrid Kaag, a well-known diplomat who since 2015 served as the Special Coordinator for Lebanon of the United Nations.”¹³

‘A wide range of mesures’

“The new cabinet plans to push through a wide range of measures, including lowering the 25 percent corporate tax rate to 21 percent as of 2021, abolishing

-
- 11 M. Michelsons (21 juni 2017). Going Dutch; Netherlands Pains To Find New Government And Might Embrace Christian Traditionalists. Via: www.forbes.com/sites/marcelmichelson/2017/06/21/going-dutch-netherlands-pains-to-find-new-government-and-might-embrace-christian-traditionalists/#42a896ba5f5d.
 - 12 AFP (26 oktober 2017). New Dutch cabinet sworn in after record coalition talks. Via: www.hurriyetdailynews.com/new-dutch-cabinet-sworn-in-after-record-coalition-talks-1214666.
 - 13 Reuters (26 oktober 2017). New Dutch government sworn in after record negotiations. Via: www.reuters.com/article/us-netherlands-government/new-dutch-government-sworn-in-after-record-negotiations-idUSKBN1CV15D.

the dividend tax, reducing the number of income-tax brackets to two and raising the lowest value-added tax rate to 9 percent from 6 percent. The four parties also agreed to close all coal-fired power plants by 2030 at the latest. The move is one of a number of measures to lower carbon-dioxide emissions by 49 percent by that year. Rutte's new government, his third, is also seeking to speed up the reduction of a tax break for homeowners on mortgage interest payments. And in a perhaps less mainstream measure, the four parties have agreed that all school children in the Netherlands should learn the national anthem, including its historical context. History and Dutch values "are anchors of Dutch identity in times of globalization and insecurity," the parties said."¹⁴

Wilders, de opvallende afwezige

Ook na de bekendmaking van het regeerakkoord schenken de buitenlandse media veel aandacht aan de PVV en het populisme in het algemeen, waar aanvankelijk zo met argusogen naar gekeken was. "Notably absent from the coalition is the leader of the Party for Freedom (PVV) Geert Wilders, well-known for his tough stances on Islamisation and mass migration. Wilders, whose party came second in the election earlier in the year, took to Twitter to comment on the new migrant proposal saying the coalition, also known as "Rutte III," was, "already a disaster for Netherlands!"¹⁵

Toch is de broosheid van de huidige coalitie niet onopgemerkt gebleven: "If there is a national emergency, a financial downturn or some other unforeseeable event, it is far from clear that the coalition can hold, since little binds the parties together but a desire to have a say in governing — and to

14 J. Akkermans en W. Vergauwen (10 oktober 2017). Dutch Move Closer to New Government After Record Coalition Talks. Via: https://finanza.repubblica.it/Bloomberg/2017/10/10/dutch_move_closer_to_new_government_after_record_coalition_talks-OXLXG46K5oXWo1_BLE/?refresh_ce.

15 C. Tomlinson (10 oktober 2017). After 200 Days of Negotiations, Netherlands Forms Government But Excludes Populist Wilders. Via: www.breitbart.com/london/2017/10/11/netherlands-finally-forms-government-excludes-populist-wilders/.

keep the extreme-right Party for Freedom, led by the anti-immigrant populist Geert Wilders, out of power.”¹⁶

Verschillende kranten gaven daarnaast aan dat hoewel de PVV niet meeregeert, de coalitie een rechtserre koers heeft dan Rutte II: “To Hold Off the Right, New Dutch Coalition Partly Embraces It”¹⁷ en “[Rutte’s] new coalition is set to move the Netherlands further to the right.”¹⁸ De verschuiving naar rechts wil overigens niet zeggen dat de nieuwe coalitie de antimigratieagenda van de PVV heeft overgenomen: “The coalition does not include Wilders’ party and, while a greater focus on national identity is part of its agenda, a clampdown on migration is not.”¹⁹

In een brede Europese trend

Het interessante is dat bij het aantreden van het nieuwe kabinet de New York Times erin slaagde om – ondanks het uitblijven van het domino-effect – de uitkomst van de verkiezingen van 18 maart in een bredere Europese trend te plaatsen: “The Netherlands’ move to the right is in keeping with a trend across Europe, as mainstream conservative and center-left forces unite to try to keep extreme-right parties from gaining the levers of power. France moved to the right after its June election, and Germany is expected to follow suit once it forms a government. In Eastern Europe as well as in Austria, far-right forces have won elections.”²⁰

16 A. Rubin en C. Schuetze (26 oktober 2017). To Hold Off the Right, New Dutch Coalition Partly Embraces It. Via: www.nytimes.com/2017/10/26/world/europe/netherlands-government-immigration-wilders.html.

17 A. Rubin en C. Schuetze (26 oktober 2017). To Hold Off the Right, New Dutch Coalition Partly Embraces It. Via: www.nytimes.com/2017/10/26/world/europe/netherlands-government-immigration-wilders.html.

18 DW (26 oktober 2017). Netherlands: Dutch PM Mark Rutte and government sworn in after record coalition talks. Via: www.dw.com/en/netherlands-dutch-pm-mark-rutte-and-government-sworn-in-after-record-coalition-talks/a-41126473.

19 RTE (10 oktober 2017). Dutch coalition government formed after seven months of talks. Via: www.rte.ie/news/world/2017/1010/911257-dutch-government-formed/.

20 A. Rubin en C. Schuetze (26 oktober 2017). To Hold Off the Right, New Dutch Coalition Partly Embraces It. Via: www.nytimes.com/2017/10/26/world/europe/netherlands-government-immigration-wilders.html.

Met name de overeenkomst met Duitsland bleek treffend: geen klinkende overwinning voor nationalistisch-populisme, maar wel een verdere partij-politieke fragmentatie en een kleinere kans op een stabiele meerderheid als gevolg van de winst van de PVV c.q. AfD: twee dominostenen die weliswaar niet omgegaan, maar wel aangetikt zijn.

Terwijl de samenleving verandert, opereert de staat als tig jaar geleden

Kabinetsformatie 2017: constitutioneel gewogen

*Aalt Willem Heringa**

Het vorige formatie record dateert van veertig jaren geleden en de staatsrechtelijke handboeken kunnen nu weer worden aangepast aan het nieuwe record. Het werd tijd? Van ultra kort in 2012 tot ultra lang in 2017.

De omvang van het regeerakkoord is geen record, maar dit regeerakkoord zal ook niet de boeken ingaan als het meest korte en minst gedetailleerde. En wat dat gaat betekenen voor de stabiliteit en zittingsduur van Rutte III is lastig te voorspellen. De krappe meerderheid in de Tweede Kamer, de aankomende gemeenteraadsverkiezingen in 2018, de Eerste Kamer-verkiezingen, en uiteraard verdere externe omstandigheden (de wereldeconomie, handel, groei, milieu, vrede en veiligheid, immigratie, terrorisme, klimaat) zullen zo maar, ondanks de quasi vastigheid van het regeerakkoord, tot gedoe kunnen leiden.

Is er vanuit constitutioneel perspectief overigens ook nog iets inhoudelijks te melden? Allereerst dat dit de tweede formatie is die onder de regie van de Tweede Kamer tot een goed einde is gebracht. De eerste was kort en krachtig; de tweede wat aarzelender en langduriger. De eerste leidde tot een twee partijenkabinet, zonder meerderheid in de Eerste Kamer, en vond plaats in een periode van economische crisis. De tweede tot een vierpartijenkabinet, en met een tussentijdse wissel van GroenLinks voor ChristenUnie, met een erg krappe meerderheid in de Tweede Kamer met 76 van de 150 zetels.

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staatsrecht, Maastricht University. Hij is directeur van MI Maastricht.

De politieke positie van dit kabinet is niet eenvoudig: van links en rechts zal er oppositie worden gevoerd. Ingewikkeld voor de VVD en het CDA; maar ook vanuit links zullen de pijlen gericht gaan worden en wel in het bijzonder op ChristenUnie en D66. Hoe gaan beide flanken om met de neiging zich daartegen te wapenen door naar rechts dan wel links op te schuiven en uit elkaar te gaan drijven? Om straks in een soortgelijke positie terecht te komen als de PvdA na de verkiezingen van 2017 is geen aantrekkelijk vooruitzicht, tenslotte. En de tactiek van geven en nemen en laten zien wat men wel heeft binnengehaald is ook lang niet altijd een afdoende garantie tegen een oppositie en tegen frames dat men kiezersbelangen verkwanselt.

De vraag vanuit constitutioneel perspectief is uiteraard of de Tweede Kamer lam of leeuw zal zijn. Zal de bijzondere positie van het kabinet met een kleinst mogelijke meerderheid en met oppositie links en rechts en vrees bij de regeringspartijen voor een kiezersafstraffing straks bij verkiezingen, leiden tot een krampachtige binding met het regeerakkoord en dus grote disciplinerende van de fracties en de nodige 76 stemmen? Of tot mogelijkheden voor de Tweede Kamer om het kabinet met onderhandelende steun meer comfort te bieden (staat de deur van de Trèveszaal open)? Of tot House of Commons-achtige debatten en politiek van een oppositie die het electoraat kan en gaat duidelijk maken dat alles wat het kabinet doet slecht is. Dat laatste is weinig waarschijnlijk omdat beide vleugels in de Tweede Kamer zijn verdeeld. Beide zijn oppositie, maar om tegengestelde redenen, vaak. Maar als ze zich kunnen en willen verenigen, en dan wel vooral op sociaal-economische terreinen betreffende de zorg, inkomensverhoudingen, sociale zekerheid, arbeidsmarkt, is de meerderheid van 76 wel erg krap. We hebben al eens meegemaakt tenslotte wat er gebeurt als een kamerlid verdraging met de trein heeft. Kortom, mooi dat er een regeerakkoord is, maar garanties voor een effectieve uitvoering, afwezigheid van gedoe en het uitzitten van de vier jaren zijn er nu eenmaal nooit.

Focus van dit essay is het regeerakkoord en de daarin neergelegde constitutioneel relevante plannen. Ik zal niet ingaan op het constitutionele aspect van het formatieproces als zodanig en de rol (*if any*) van de Tweede Kamer,

fracties, de Koning, de openbaarheid, de betrokkenheid van ‘de maatschappij’ (de polder, provincies en gemeenten, en andere actoren op het stuk van huisvesting, klimaat, immigratie en dergelijke), en de Eerste Kamer gedurende de formatie. Daarover komt voldoende in andere bijdragen aan deze bundel aan de orde.

Geen constitutionele verrassingen

Degenen die nieuwsgierig zijn naar staatkundige vernieuwing of min of meer grotere ingrepen in het constitutionele bestel, komen ongetwijfeld teleurgesteld uit. Er staat wat dat betreft weinig vernieuwends in het regeerakkoord. Wat er al wordt aangekondigd (nadenken over het kiesstelsel en het toetsingsrecht) wordt belegd bij de staatscommissie parlementair stelsel, of wordt weer ongedaan gemaakt (het raadgevend referendum). Niet alleen de PvdA heeft zijn ideologische veren afgeschud, D66 heeft dat nu ook definitief gedaan.

De inleiding van het regeerakkoord begint wel al in de eerste zin met het benoemen van individuele vrijheden, waarbij deze meteen worden gekoppeld aan een hecht collectief. En in de korte opsomming daarna van ‘mogelijkheden’ staat op de vierde plaats (van vier): We staan pal voor het Nederland van vrijheden, democratie, rechtsstaat en internationale oriëntatie. Met als toevoeging dat de Nederlandse identiteit herkenbaar blijft (waarschijnlijk wordt bedoeld: moet blijven; of het ook zo blijft is iets van de wereld van de feiten) in een sterke internationale inbedding. Het is natuurlijk een beetje raar om dat pal staan als mogelijkheid te benoemen en niet als doel of als inzet van overheidsbeleid of van het regeerakkoord, maar ik houd het er gemakshalve maar op dat dat laatste wel zo is bedoeld.

Daarna gaat het erover dat een goed land meer is dan alleen cijfers, om vervolgens weer achter de komma groei, inkomensverschillen, inflatie, btw-percentages en andere maatstaven te hanteren. Maar het gaat hier natuurlijk om hoe het politieke debat en de communicatie zouden moeten worden gevoerd. Niet met getallen maar met aandacht voor mensen. Neder-

land moet, zo staat er, niet alleen vooruit gaan in de statistieken maar ook in de beleving en ervaring van mensen.

De vrijheden komen ook elders in de inleiding terug, in een opsomming samen met trots, rechten en plichten, en taal, vlag, volkslied, herdenkingen en grondwet (en deze zijn alle voorzien van het bezittelijk voornaamwoord ons/onze). Het collectief dus.

Tenslotte benadrukt de inleiding de sterke internationale inbedding in de EU, NAVO en de VN, en de uitspraak dat Nederland een actieve en betrouwbare internationale partner wil blijven en 'een voortrekker (wil) zijn in een slagvaardigere Europese Unie, die de grote thema's van deze tijd aanpakt om de burgers te beschermen'. Waarom daar deze toevoeging staat (om de burgers te beschermen) weet ik niet, want het oogt als een beperking. Of is het bevorderen van handel en groei er ook om de burgers te beschermen? Als dat zo is, is deze toevoeging redelijk zinledig; als dat niet zo is, is de toevoeging mogelijk beperkend waar het zaken als de verdere vormgeving van de bankenunie of de economische convergentie betreft. Gebeurt uiteindelijk niet alles wat de staat doet 'voor de burgers'?

Kiesrecht en toetsingsrecht weer op agenda

Grote constitutionele zaken worden zoals gezegd niet aangevat, maar belegd bij de huidige staatscommissie; opvallend is wel dat aan de agenda van die commissie nu ook het kiesstelsel (dat dit jaar 100 jaar bestaat) wordt toegevoegd!

Alsmede hoe nu verder te gaan met het grondwettelijk toetsingsrecht. Dat laatste thema is na het vertrek van de initiatiefneemster ervan uit de Tweede Kamer, Femke Halsema, wat in het slop geraakt, ook al omdat de VVD onder Rutte II in tweede lezing plotsklaps een ander standpunt (tegen) innam dan in eerste lezing (voor), waardoor (het zicht op) de tweederde-meerderheid in de tweede lezing verdwenen was.

De vraag is of we nu werkelijk iets opschieten met weer nieuwe studies en nadere inzichten en argumenten. Die zijn inmiddels allemaal wel gewisseld en uitgekauwd: als de 'politiek' niet weet wat zij wil en geen ei kan leggen of heen en weer zwabbert, is het geen echte oplossing om de

staatscommissie er mee op te zadelen. Behalve als de agenda is om het thema even vooruit te schuiven.

Het lijkt mij zeer onwaarschijnlijk dat dit kabinet nog met een nieuw voorstel zal komen; en zolang de staatscommissie erop studeert is ook de kans op een hernieuwd initiatief vanuit de Tweede Kamer klein. Kortom: uitstel. Jammer, omdat daarmee nog langer wordt ondergesneeuwd dát de rechter een cruciale rol in het staatsbestel speelt, via verdragstoetsing, via het dichten van lacunes in wetgeving en het aanpakken van ongeregelde problemen en door de toetsing van overheidsbesluiten (denk aan de gaswinningsbesluiten), en mede bijdraagt aan de kwaliteit van beleid en wetgeving en aan de legitimiteit van de overheid. En omdat daarmee onze grondwet (beklemtoond in de inleiding van het regeerakkoord) een ondergeschikte rol in de rechtspraak zal blijven spelen. Dat is bepaald inconsistent.

A la Duitsland?

De belegging van een herziening van het kiesrecht bij de staatscommissie, ('mede in het licht van de regionale functie van kiesstelsels in de omringende landen', welke trouwens? Waarschijnlijk het Duitse stelsel (enkelvoud) verbaasde mij eveneens. Gaat het werkelijk om die regionale functie, of om de versnipperde werking van ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging?

Het stallen van zo'n onderwerp bij een staatscommissie (is bij dit onderwerp al eens eerder gedaan (Commissie Biesheuvel) met specifiek aandacht voor het Duitse stelsel, maar dit leidde tot niets) is een gegarandeerd recept voor uit- en afstel. De vraag is of dat overigens erg is; zie daarover de 2017 uitgave over De Stembus, in de MI-reeks.

Er zijn altijd wel partijen die iets te verliezen hebben bij een herziening van het kiesstelsel, en dat zou zomaar kunnen gelden voor de kleinste deelnemer aan het kabinet (CU), of voor een belangrijke steun en toeverlaat in de Tweede Kamer (SGP, die de meerderheid van 76 kan versterken), zodat het mij evenmin waarschijnlijk lijkt dat er ten aanzien van het kiesstelsel iets zal gaan gebeuren deze kabinetsperiode. Los van de relevante vraag dat de

grondwet bepaalt dat het uitgangspunt van ons kiesstelsel de evenredige vertegenwoordiging is, zodat marges voor verandering klein zijn.

Gedeconstitutionaliseerde burgemeester...

Qua wijziging van de grondwet staat te lezen dat behandeling van het voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing over deconstitutionalisering van benoeming van de burgemeester en Commissaris van de Koning wordt voortgezet. Dat is ook al zo'n oud thema dat al sedert 1983 op de agenda staat en als enige staatkundige vernieuwing nog mag blijven.

Inmiddels zijn er her en der wel enige twijfels gerezen over de vraag of burgemeesters werkelijk zouden moeten worden verkozen. Niet omdat we die democratische stap niet zouden kunnen waarderen, maar vanwege de toenemende rol van de burgemeester op het stuk van de openbare orde en veiligheid en de risico's dat via de burgemeester het lokale bestuur door criminelen wordt bedreigd. In de praktijk lijkt het huidige model van benoeming dan ook nog zo gek niet: de gemeenteraden dragen voor, de Kroon benoemt, maar daarvan kan in bijzondere omstandigheden worden afgezien. Dat laat zien dat ook partijlozen worden benoemd (Maastricht), of dat in mindere mate de politieke kleur doorslaggevend is maar het vertrouwen van een raad in de bestuurlijke kwaliteiten van een kandidaat. En zo kunnen gemeentes qua burgemeester van kleur verschieten!

Maar goed, die huidige procedure kan ook gehandhaafd blijven als de benoemingsprocedure wordt gedeconstitutionaliseerd. Het deconstitutionaliseren maakt alleen dat de wetgever daarna de vrijheid heeft om ook andere procedures dan de Kroonbenoeming mogelijk te maken.

Als vuurpijl: intrekking van het referendum

De belangrijkste constitutionele vuurpijl is de zinsnede in het regeerakkoord dat de huidige wet raadgevend referendum wordt ingetrokken. Dat moet denk ik gelezen worden als: de regering zal een voorstel indienen bij de Staten-Generaal strekkende tot intrekking van de wet raadgevend referendum (en op het moment van schrijven van dit artikel is dat voornemen ook

kenbaar gemaakt).¹ De wetgever gaat er tenslotte ook nog over, en ook kan er zo maar een referendum over worden gehouden; dat is weliswaar consultatief, maar toch. Hoewel: de regering heeft het voornemen om inderdaad zo'n referendum (waar Jan Roos al toe heeft opgeroepen) te willen uitsluiten door in de beoogde intrekkingwet te bepalen dat die wet onmiddellijk in werking zal treden, zodat de intrekking van de Wet raadgevend referendum ook direct een feit is en er dus geen referendum kan worden gehouden over die intrekkingwet. Of dat echt zo zou kunnen gaan lijkt mij nog wel een discussie waard.

Allereerst moet worden opgemerkt dat een intrekkingwet niet van een referendum is uitgezonderd in art. 5 Wet raadgevend referendum. In de tweede plaats bepaalt art. 8 dat een referendabele wet niet eerder dan na acht weken in werking kan treden. En daarna bepaalt art. 9 dat als een inleidend verzoek (van de 10.000 kiesgerechtigden, binnen 4 weken), onherroepelijk is toegelaten, vervalt hetgeen overigens in de wet omtrent inwerkingtreding is geregeld. Betekent zulks niet dat ook een intrekkingwet pas na 8 weken in werking zou kunnen treden, en er in die tussentijd dus een referendum over kan worden geïnitieerd?

Daartegenover zou betoogd kunnen worden dat de huidige Wet raadgevend referendum, met bovenstaande bepalingen, geen gelding meer heeft nadat de wetgever deze wet heeft ingetrokken en als dat met onmiddellijke werking gebeurt zulks ook betekent dat bovenstaande regeling geen effect meer kan sorteren?

Voor deze redenering zou pleiten dat de wetgever haar eigen producten kan veranderen volgens de regels die daar grondwettelijk voor zijn gesteld, en dat zulks ook betekenis heeft voor een intrekking van een wet: intrekking

1 Na afsluiting van deze bijdrage is door de regering inderdaad een wetsvoorstel ingediend inhoudende Intrekking van de Wet raadgevend referendum. Dit voorstel sluit toepassing van de Wet raadgevend referendum op dit voorstel uitdrukkelijk uit en kent als overgangsregel dat referenda die de 300.000 handtekeningenbarrière al zijn gepasseerd op het moment van inwerkingtreden nog doorgang kunnen vinden. (34.854)

volgt dan dezelfde procedure als de totstandkoming, conform de grondwettelijke regeling. Daartegenover staat de gedachtegang dat een nieuwe wet pas de regels over totstandkoming van wetgeving zou kunnen aanpassen als die nieuwe wet de regels volgt zoals die golden voor zij werden ingetrokken. Het zou toch wat merkwaardig zijn als de wetgever regels stelt over procedures van totstandkoming en gelding van wetten en deze regels niet hoeft te volgen als het gaat om de intrekking of verandering van die regels? Of sterker: dat bij een wijziging van de referendum wet, de referendum regels wel van toepassing zouden zijn, maar bij een algehele intrekking niet?

Het minste dat te gebeuren zou staan is dat de wetgever expressis verbis verklaart en zou beogen dat met een mogelijke intrekkingswet deze onmiddellijk in werking treedt en dat de wetgever beoogt dat op de periode na de onmiddellijke inwerkingtreding de (oude) referendumwet dan niet (meer) van toepassing is, want is ingetrokken. De schoonheidsprijs verdient zo'n procedure niet. En als het zo gaat zou ook de rechter nog gevraagd kunnen worden om zich erover uit te spreken: dit betreft tenslotte niet een grondwettigheidsvraag, maar een vraag of de nieuwe intrekkingswet wel conform de ingetrokken Wet raadgevend referendum is tot stand gekomen. Wordt ongetwijfeld vervolgd.

Dubbel over de Europese Unie

Over de EU is het regeerakkoord redelijk dubbel; dat blijkt al meteen uit de inleiding. Er worden belangrijke thema's genoemd waar een actieve rol van de EU gewenst is (bijv. migratie, klimaatverandering, grensoverschrijdende criminaliteit). Maar staat er ook te lezen: 'aan de andere kant kan worden vastgesteld dat de EU op terreinen regels heeft gesteld waar de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten onnodig wordt ingeperkt, zoals volkshuisvesting'.

Het verbazingwekkende hier is dat de voorbeelden gering in aantal en willekeurig zijn, alleen huisvesting wordt genoemd. Maar ook dat de EU wordt geponeerd als een buiten ons om bestaande club. Terwijl regels van de EU

worden gesteld mede door de Raad, waarin ook Nederland zitting heeft en waar een gekwalificeerde meerderheid geldt en de parlementen van de lidstaten bezwaren hebben kunnen inbrengen in het totstandkomingsproces. Kennelijk, als Nederland al tegen had gestemd met betrekking tot de volkshuisvesting regarderende regels, waren er vele lidstaten voor, en is het dus niet zo evident, de subsidiariteitscontrole is binnen de EU bovendien strak vormgegeven, dat de verantwoordelijkheid van de lidstaten 'onnodig' wordt ingeperkt! Kennelijk was dat nodig, proportioneel en conform de eisen van de subsidiariteit!

Verder zet het kabinet in op een versterking/verbetering van de EMU; handhaving van de no bail out; geen gemeenschappelijk financieren van schulden; eenvoudigere begrotingsregels, en, verbazingwekkend, een onafhankelijke handhaving daarvan; geen fiscal capacity op EMU-niveau; versterking van de european fiscal board. De onafhankelijke handhaving van begrotingsregels (dus: in plaats van de Commissie) vind ik merkwaardig omdat daarmee weer een verdere stap wordt gezet naar het depolitiseren van de begrotingspolitiek van en door de lidstaten.

De trend lijkt te zijn dat thema's worden uitgezet bij toezichthouders en controleurs, die de politiek controleren en sanctioneren. Ik begrijp dat de vraag om een onafhankelijk toezicht is ingegeven door wantrouwen dat de Commissie niet in staat is om als puntje bij paaltje komt grote lidstaten aan banden te leggen, maar zal een onafhankelijk handhaver dat wel kunnen en door diezelfde lidstaten gevolgd worden? De Commissie wordt toch ook geacht onafhankelijk van de lidstaten in het belang van de EU op te treden? De Commissie, in samenspraak met (Europese) Raad lijkt mij effectiever, omdat uiteindelijk het niet alleen gaat om regels en criteria en sancties, maar ook om politieke afwegingen en overwegingen. Met een volledig onafhankelijke handhaver, naast de bevoegdheden die de ECB heeft op het stuk van het monetaire beleid en banktoezicht, zouden we in nog grotere mate toezicht en handhaving door niet politiek verantwoordelijke organen op grote politieke dossiers organiseren.

Gelukkig weer Justitie & Veiligheid

Van rechtsstatelijk en constitutioneel perspectief springen in het onderdeel Justitie en Veiligheid (gelukkig heet het weer Justitie en Veiligheid en gaat het ministerie ook zo heten) het plan er uit om art. 2:20 BW uit te breiden tot radicale organisaties die tot doel hebben de rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen, alsmede het plan tot een verbod op criminele motorbendes. Opvallend in vooral het eerste plan is dat alleen gesproken wordt van organisaties met een bepaald doel, en dat het criterium van daarop gerichte activiteit ontbreekt. Zal het gaan om organisaties met de omverwerping van de rechtsstaat als doel, of als doel en activiteit, of louter als activiteit, of als iets dat in woord dan wel daad wordt nagestreefd?

Ik interpreteer het plan als het laatste te betekenen. Dat wordt dan nog een knap lastig voorstel. Over de evidente gevallen zullen we het al gauw eens zijn: een organisatie die een dictatuur wil vestigen (van welke soort dan ook) en daartoe niet alleen mensen bekeert of overtuigt, maar ook met geweld of aanzetten tot geweld activiteiten ontplooit, is verbodswaardig. Maar dat instrumentarium bestaat toch al. Is dan alleen een doel al voldoende? Wordt het dan verboden om voor Nederland een staatsvorm als in Singapore na te streven, en daartoe een vreedzame organisatie op te zetten? Daar zitten kortom nogal wat haken en ogen aan en moeten we rechtsstatelijke vragen beantwoorden over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting, en vereniging en vergadering, en van de artikelen 10 en 11 EVRM.

Het lijkt er op dat geleidelijk aan gewerkt wordt aan instrumenten die zich baseren op misbruik van grondrechten: als grondrechten gebruikt worden met als kennelijk doel om die rechten aan anderen te ontfangen, mag de vrijheid aan de gebruiker ontfangd worden. Wie een rechtsstaatloze samenleving voor ogen heeft, kan in die visie worden beperkt in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging en vergadering. En via dezelfde gedachtegang dienen op het vlak van jihadisme geldstromen waarmee invloed wordt gekocht in organisaties, waarbij misbruik van onze vrijheden wordt gemaakt, beperkt te worden. Dat wordt nog lastig genoeg vanwege de band met vrijheid van onderwijs,

godsdienst, en meningsuiting. Het criterium is wederom dat moet worden vastgesteld dat misbruik van onze vrijheden wordt gemaakt. Dat is een niet eenvoudige vaststelling. Of geldt het criterium: I know it when I see it, wat de Amerikaans rechter Potter Stewart eens hanteerde als criterium om vast te stellen wanneer sprake was van niet beschermenswaardige hard core pornography?

Wie de totstandkomingsgeschiedenis van art. 8 Grondwet (en het openbare-ordecriterium terzake van het verbieden van rechtspersonen) tot zich neemt kan niet anders dan concluderen dat bij een grote aantasting van rechtsstatelijke waarden door woord en activiteit, een verbod al mogelijk is. Kennelijk moeten de nieuwe plannen de grenzen verder verschuiven.

Open bestuur?

Ten aanzien van het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel Open Overheid, wordt voorgesteld om met de indieners in overleg te treden. Conform een goede Nederlandse gewoonte wil de regering voor een dubbeltje op de eerste rang: bepleit wordt verruiming van openheid maar zonder hoge kosten. De teneur is uiteraard dat het voorstel Open Overheid door het bouwen en onderhouden van IT-systemen wel erg duur is en de overheden op kosten jaagt. Als doekje voor het bloeden wordt wel aangegeven dat algemene openbare informatie als open data goed vindbaar en toegankelijk worden gemaakt; en dat overheidscommunicatie naar digitaal moet gaan.

Het is uiteraard al verbazingwekkend dat vanuit centrale en lagere overheden wordt aangegeven dat simpelweg het toegankelijk maken van alles wat niet vertrouwelijk is via heldere systemen, zo lastig is. Het is inderdaad veel eenvoudiger om beleidsstukken en besluiten van de EU te vinden dan van decentrale overheden. Maar dat zou reden zijn om met dubbele energie die ontsluiting te regelen. Dat hoort bij onze democratische rechtsstaat zou ik denken.

Qua democratische transparantie wordt wel weer voorzien in een aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor wat betreft een grote-

re rol voor gemeenteraden. Er wordt gesproken over plannen voor een Right to challenge: het mogen voordragen van alternatieven voor gemeentelijke plannen waar het lokale plannen en issues betreft. Heel mooi, maar waarom niet begonnen met de realisatie van de Open Overheid? Toegang tot informatie is de sleutel.

Kortom ook op dit vlak geen grote vernieuwingen op het stuk van het bestuur.

Geraakt aan de onderwijsvrijheid

In het hoofdstuk over Onderwijs staan nog enkele verdere constitutionele onderdelen. En zowaar een plan tot een grondwetswijziging, namelijk een aanvulling van art. 1 Grondwet met seksuele gerichtheid en beperking als verboden discriminatiegronden; en in het verlengde daarvan wordt het initiatiefvoorstel tot aanvulling van de AWGB (rechtspositie van transgender en intersekse personen) voortgezet.

Voorzichtig wordt ook de vrijheid van onderwijs geraakt. Zo moet de burgerschapsopdracht voor scholen in de wet worden verduidelijkt. Doel is dat een school in al haar uitingen handelt in lijn met de democratische rechtsstaat. Een school? Het bestuur? Een leerkracht? De ouders? De leerlingen? Is een democratische rechtsstaat niet ook dat er van mening kan worden verschild?

De andere kant van het compromis is hier dat er ook staat dat de vrijheid van onderwijs wordt vergroot. Dat ziet dan met name op de stichtingsvrijheid op basis van de belangstelling van ouders en leerlingen. Deze moet worden vergemakkelijkt.

Wel worden de plannen van nieuwe scholen getest op deugdelijkheid en de wettelijke burgerschapsopdracht (de les van de perikelen rond de nieuwe islamitische middelbare school in Amsterdam). De deugdelijkheidseisen worden beschreven in objectieve en proportionele eisen. De wettelijke burgerschapsopdracht betreft onder meer het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. De te stellen eisen zijn volgens het regeerakkoord objectief en proportioneel. Objectief: een aantal uren burgerschaps-

les? Proportioneel? Zou het niet veel beter zijn de segregatie in steeds nieuw te stichten scholen te voorkomen door leerlingen sociaal te integreren in een school en in een klas. In een klas speelt zich dan de integratie af en kan burgerschap beproefd worden met discussie en gelijk respect.

Dat burgerschapsaspect uit zich verder (de objectieve criteria?) in het onderdeel in het regeerakkoord over Cultuur: vergroting van kennis over ‘onze gedeelde geschiedenis, waarden en vrijheden’: gelijkwaardigheid, tolerantie. En dus gaan we allemaal naar het Rijksmuseum, leren we het Wilhelmus en reiken we de nationale canon aan alle 18-jarigen uit.

Medisch-ethische kwesties: veel besluiten zullen niet vallen

De medische-ethische kwesties zijn enkele van de langst uitgeschreven onderwerpen; waar het regeerakkoord overigens voornamelijk een lange lijst bullet-points is, met opsommingen van plannen en afspraken, is de paragraaf gewijd aan medisch-ethische onderwerpen meer uitgeschreven. Dat is in zo’n regeerakkoord, en wie de totstandkoming ervan beziet en de relatie tussen D66 en ChristenUnie, waarschijnlijk ook een recept voor wolligheid, al gaat het, zoals het regeerakkoord schrijft – naast een aantal concrete afspraken – (om) een weg om op een respectvolle manier met verschillen om te gaan.

Ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen in medisch-wetenschappelijk onderzoek zal steeds gekeken worden naar drie vragen: de medisch-wetenschappelijke noodzaak (alternatieven); de medisch-ethische dimensie en de afspraak dat adviezen van onder meer de Gezondheidsraad zwaarwegend zullen zijn; en de vraag of er een maatschappelijke discussie heeft plaatsgevonden alsmede een politieke bezinning. Dat zal in de praktijk betekenen dat allereerst tijd wordt genomen voor dat besluiten worden genomen, en dat tevens maar zeer de vraag is of dit kabinet dan tot besluiten zal kunnen gaan komen. Uitstel dus.

Onderzoek met embryo’s wordt apart genoemd: daar komt een brede discussie en het kabinet wil inzetten op alternatieven. Wel worden bij enkele

ernstige erfelijke aandoeningen de mogelijkheden voor geslachtskeuze verruimd.

Verder komt de laatste levensfase aan de orde; dienaangaande gaan drie concrete stappen gezet worden en daarna zal er een discussie over waardig ouder worden en het onderwerp voltooid leven worden gevoerd, waarna de Kamer zelfstandig kan besluiten over initiatiefwetgeving op dat stuk.

Het grondwettelijke en grondrechtelijke interessant initiatiefvoorstel tot wijziging van de Wet op de orgaan donatie in verband met het opnemen van een actief donorregistratiesysteem wordt genoemd, maar zonder verdere conclusie, anders dan dat de fases van debat, adviezen en parlementaire behandeling zijn doorlopen, waar het voorstel immers nu bij de Eerste Kamer in behandeling is. Betekent deze passage dat de regering het voorstel zal gaan bekrachtigen indien het zou worden aangenomen door de Eerste Kamer; zullen de regeringsfracties in de Eerste Kamer voor stemmen?

En als er nieuwere kwesties opkomen zullen die behandeld gaan worden als beschreven. Een overeenkomst dus voor een pad van behandeling, en daarna tot vrije behandeling door de Staten-Generaal met mogelijkheid tot een initiatief voor de Tweede Kamer? Het zal dan nogal uitmaken wie er minister van volksgezondheid is. Met drie ministers op dat departement, één van het CDA, één van de CU en één zonder portefeuille van de VVD is aan te nemen dat er voor de komende vier jaren weinig te verwachten is van deze D66 punten. Wel een pad van besluitvorming, maar veel besluiten zullen er niet gaan vallen.

Als tig jaar geleden...

Zoals al aangegeven, loopt het regeerakkoord niet over van constitutionele ideeën of nieuwigheden; en de nieuwigheid van het raadgevend referendum gaat als het aan het regeerakkoord ligt ingetrokken worden. Verder is de samenleving indringend veranderd, maar opereert ons staatsbestel grotendeels als tig jaren geleden. De thema's van staatkundige vernieuwing (op de agenda gezet in de jaren zestig) zijn uit de gratie. Het aantal onafhankelijke toezicht-houders en hun bevoegdheden is aanzienlijk gegroeid; de rechter toetst vol-

op aan verdragen en laat noodgedwongen de grondwet links liggen; de burger is minder trouw aan politieke partijen en voorkeuren: is meer volatiel en het politieke landschap is versnipperd; het raadgevend referendum was één keer een mislukking (vooral ook door het onderwerp en de campagnes) en het wordt meteen afgeserveerd (in ieder geval hebben de supporters van het 2016 referendum er voor gezorgd dat er geen enkele kans meer is dat het bindend referendum wordt mogelijk gemaakt); de rol van de EU is aanzienlijk toegenomen, gewenst en uit noodzaak, maar hoe we de burger erbij blijven betrekken en of dat nog kan met onze 20e eeuwse structuren en werkwijzen, blijft onder de radar.

Overall, in werkverhoudingen en in de zorg, neemt IT een geweldige vlucht; via app's kunnen we bankieren en onze zorgverlener en zorgverzekeraar benaderen. En het overheidsbestuur, of beter onze betrokkenheid erbij bestaat uit het zo nu en dan invullen van een stembiljet. IT kan een bedreiging zijn voor de democratie met manipulatie van campagnes en getargete facebook advertising, maar IT kan ook allerlei vormen van betrokkenheid faciliteren. Dat zou toch democratie 21ste eeuw kunnen en moeten zijn? Geraadpleegd worden via een app over grote vraagstukken? We zien het al met de campagnes voor een referendum en verzoekschriften en petitities.

Het dossier 'staatkundige vernieuwing' ligt de komende tijd bij de Staatscommissie en niet bij Rutte III. Die commissie heeft al een baaierd aan onderwerpen, en daarenboven is de laatste jaren er het constitutionele dossier betreffende de legitimatie van en burger betrokkenheid bij de EU bij gekomen. Daarover worden zo nu en dan Europese rapporten afgescheiden (aanvankelijk door Van Rompuy, later het vijfpresidentenrapport, en recent de State of the Union van Juncker, en plannen van Macron); past daar niet een meer uitgewerkt Nederlands perspectief?

Nu wordt de EU als een samenwerking geponeerd waar we alleen voor zijn omdat we er iets aan hebben en opdat er problemen kunnen worden opgelost die we niet alleen kunnen oplossen. Die laatste groep groeit, het bevoegdheden palet van de EU is meegegroeid, zodat de vraag opportuun is

hoe we qua legitimiteit en verantwoording en vertegenwoordiging een en ander transparanter, en toch ook effectief, kunnen regelen. Die discussie straalt ook af op het nationale niveau en de rol van de regering en ministers en van de Staten-Generaal. Maar het regeerakkoord zwijgt hier over, terwijl de discussie op EU-niveau al gaande is en tot stappen en plannen zal gaan leiden de komende kabinetsperiode, ondanks het zwijgen van het regeerakkoord.

Aan de andere kant van het spectrum is er de decentralisatie. Na de decentralisatie operatie in het zorgdomein, zijn de rol en betekenis en zichtbaarheid voor de burgers van 'hun' gemeenten van belang. In dat verband verwijst het akkoord naar de Wgr en een right to challenge. Maar indringender is de vraag of gemeenten niet naast talloze andere bestuursorganen met name op dat zorgdomein en de uitvoering van de Participatiewet, gedecentraliseerde uitvoeringsorganen zijn geworden, en of daarmee de rol van gemeentes als eerste bestuurslaag niet kantelt. Juist veel voor de burgers belangrijke beslissingen worden daar genomen (verkeer, inclusief openbaar vervoer, onderwijs, sport en welzijn, zorg, veiligheid, bijstand), dus is legitimatie van de overheid ook daar verder te organiseren.

Hoe lossen we met andere woorden de paradox op dat raadsverkiezingen vaak in de sleutel staan van landelijke kwesties en politici, en dat de landelijke blik op politiek en politieke partijen bij veel kiezers ook bepaald wordt door lokale kwaliteit van diensten en zorg? Zorg dus in ieder geval voor een Open Overheid op lokaal niveau. Steun lokale overheden in bestrijding van criminaliteit en overlast. Accepteer dat problemen over integratie, opvang van illegalen, opvang van asielzoekers nu eenmaal lokale effecten hebben en, dat is decentralisatie tenslotte, geef lokale overheden de faciliteiten om die kwesties naar lokale opvattingen te organiseren. Niet: centraal beleid formuleren, overlaten aan gemeentes, en geen budget erbij geven, maar erkennen dat uitvoering in wezen belangrijker is dan het beleid.

Gelijkenis met Amerikaanse pre-nups

Gemiste kansen dus wat mij betreft om verder te denken over legitimatie van het overheidsbestuur en vertrouwen in de politiek: lokaal, nationaal en op EU-niveau; ook gemist de kans om via een van de meest gerespecteerde overheids machten, de rechterlijke macht, toetsingsrecht te organiseren. En een regeerakkoord als uitdrukking van een half jaar in het geheim onderhandelen, met her en der een punt dat in geen van de verkiezingsprogramma's was voorgekomen (afschaffen van de dividendbelasting): toch wel raar, vooral ook omdat het de indruk wekt van lobbyisme en achterkamertjes.

Een akkoord dat verder de suggestie van vastigheid geeft, maar meer lijkt op de Amerikaanse pre-nups: contracten die echtscheidingen niet kunnen voorkomen en van alles regelen dat later niet relevant blijkt. En een akkoord dat ons over de EU ernstig in de steek laat: misschien is het hebben van een visie lastig, maar we willen toch wel graag zicht hebben op oplossingen? Verder valt op dat ideologische veren vooral zijn afgeschud: geen staatkundige vernieuwingen, alleen procedures over medische-ethische kwesties, het CDA dat nu weer eens een referendumuitslag wil volgen en dan opeens weer niet.

Dat helpt de kiezer niet bepaald, want als partijen zo volatiel zijn, hoe kunnen we dan de kiezer van hetzelfde euvel betichten?

Wie drukt zijn stempel op de rol van de overheid in de maatschappij?

Kabinetformatie 2017: partijprogramma's en regeerakkoord

*Eduard Schmidt & Jeroen Romeijn**

Bestuurskundigen zijn altijd geïnteresseerd in de rol die de overheid in de samenleving inneemt. Daarom onderzoeken we welke coalitiepartij op dit vlak het sterkst zijn stempel op het regeerakkoord heeft weten te drukken. We bekijken wat de verschillende partijen in de formatie wel en niet hebben binnengehaald op de thema's zorg en openbaar vervoer (OV). Deze thema's zijn verbonden met de rol van de overheid in de samenleving, maar verschillen in de mate van politieke aandacht (in de wetenschap bekend onder de Engelstalige term *salience*). Waar de zorg een onderwerp is met een hoog niveau van politieke aandacht, kunnen we infrastructuur classificeren als onderwerpen met een lagere mate van politieke *salience*.

Om te bepalen wat de verschillende partijen hebben binnengehaald, hebben we de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen naast elkaar gelegd en gekeken naar hoe zij in hun verkiezingsprogramma aankijken tegen de thema's die centraal staan in dit hoofdstuk (vgl. Romeijn en Schmidt, 2017). De verschillende programma's zijn gecodeerd op thema. Deze programma's vergeleken we vervolgens met het uiteindelijke regeerakkoord om te kunnen zien welke partijen het meest hun stempel hebben gedrukt op de rol van de overheid onder kabinet-Rutte III. Maar de eerste vraag die we onszelf stellen is: hoe kijken de kiezers van de coalitiepartijen naar zorg en openbaar vervoer?

* Eduard Schmidt en Jeroen Romeijn zijn verbonden aan het Instituut Bestuurskunde, Faculteit Governance en Global Affairs, Universiteit Leiden.

Hoe kijken kiezers aan tegen zorg en openbaar vervoer?

Hoe kunnen we verklaren dat partijen op het ene thema veel proberen binnen te halen en op het andere thema ervoor kiezen om punten los te laten? Eén manier is om te kijken naar wat de kiezers van de verschillende partijen vinden van zorg en OV (zie bijvoorbeeld Bélanger en Meguid, 2008).

Er zijn duidelijke verschillen in het belang dat kiezers hechten aan de onderwerpen die wij analyseren. De gezondheidszorg was een van de belangrijkste thema's voor alle kiezers, en was ook tijdens de formatieperiode na immigratie en integratie het belangrijkste thema voor kiezers. Het SCP (2017, p. 10) vroeg kiezers in het derde kwartaal van 2017 in een open vraag de drie belangrijkste problemen voor Nederland te noemen. Daarbij noemt 11 procent spontaan een onderwerp binnen de categorie gezondheidszorg, tegenover 4 procent voor “verkeer en fysieke leefomgeving” – waar dus veel meer onder valt dan alleen het OV. Deze bevindingen sluiten aan bij de uitslag van het Nationaal Kiezersonderzoek uit 2012, waarin 19 procent de zorg markeerde als belangrijk, tegenover 2 procent voor verkeer en vervoer (NKO, 2012) en ook uit Eurobarometer blijkt dat zorg voor Nederlanders een belangrijk onderwerp is: alleen de Finnen maken zich er binnen Europa vaker zorgen om dan de Nederlanders (Eurobarometer, 2017, p. 13).

Alhoewel er weinig data over beschikbaar zijn, is het ook interessant om te kijken of er in de nieuwe coalitie partijen zijn waarvan de kiezers speciaal belang hechten aan specifieke onderwerpen. Als de kiezers van een bepaalde partij immers veel belang hechten aan een thema, is dat een extra reden voor die partij om te proberen extra te ‘scoren’ op die onderwerpen. Onderzoeksbureau IPSOS (2017) vroeg in een enquête aan kiezers om aan te geven welke onderwerpen op een door IPSOS aangeleverde lijst het belangrijkste waren bij hun stemkeuze. Op die lijst staat niet de gezondheidszorg in het algemeen, maar wel de ouderenzorg. Het is opvallend dat voor de kiezers van drie van de partijen, CDA, VVD en D66, de ouderenzorg tot de drie belangrijkste thema's hoort. De ouderenzorg werd als belangrijk genoemd door maar liefst 69 procent van de D66 kiezers, tegenover 54 procent voor zowel de VVD als het CDA. Daarentegen zien we dat de zorg niet in de top

drie stond van kiezers van de ChristenUnie, die meer belang hechtten aan immigratie, integratie en pensioenen. (Openbaar) vervoer is voor geen van de kiezersgroepen het belangrijkste verkiezingsthema.

Bij elkaar genomen kunnen we dus verwachten dat drie van de partijen zullen proberen om zo veel mogelijk hun zin te krijgen als het gaat om de gezondheidszorg, misschien met uitzondering van de ChristenUnie, waarvan de kiezers andere thema's relatief belangrijker vinden. Daarentegen bestaat er voor alle vier de partijen minder druk om ook op het thema openbaar vervoer het onderste uit de kan te halen, aangezien maar weinig (van hun) kiezers het thema belangrijk vinden.

Marktwerving in de zorg

Marktwerving in de zorg is de laatste jaren een belangrijk onderwerp van debat geweest en raakt sterk aan de vraag welke rol politieke partijen zien voor de overheid in de maatschappij. In de verkiezingsprogramma's van de vier partijen zien we dat twee partijen (CDA en ChristenUnie) zich duidelijk tegen (meer) marktwerving uitspreken, terwijl D66 en de VVD zich eerder neutraal houden op dit onderwerp. Concrete uitwerking van het standpunt van het CDA rond marktwerving in de zorg, is bijvoorbeeld de beperking van de winstuitkeringen van zorgverzekeraars, ziekenhuizen en zorginstellingen. De ChristenUnie pleitte voor meer zeggenschap van leden van zorgverzekeraars en een maximale omvang. Hoewel de VVD niet voor een maximale omvang pleit, laat ze zich wel kritisch uit over fusies in de zorg die volgens de VVD strenger getoetst zouden moeten worden door de Autoriteit Consument en Markt (ACM), met daarin als belangrijk criterium dat de kwaliteit van de zorg door de fusie beter moet worden. D66 zegt zich in te willen spannen voor minder bureaucratie, maar spreekt zich niet uit over meer of minder marktwerving in de zorg. In zekere zin zien we hiermee dat de confessionele partijen het meest kritisch zijn op de marktwerving, waar de twee liberale partijen meer op de vlakte houden of zij (meer) marktwerving wenselijk vinden.

Concurrentie in het openbaar vervoer

Als het gaat om het OV, dan ziet D66 duidelijk voordelen in het Europees inrichten van de spoorwegen, waardoor meer innovatie en concurrentie mogelijk is. Het dichterbij de overheid plaatsen van ProRail ziet D66 als optie als dit noodzakelijk is om lange termijn doelen te behalen. In dit laatste zag het CDA minder, vanuit de gedachte dat een hervorming van ProRail niet zou bijdragen aan rust op het spoor. D66, CDA en de VVD lijken elkaar wat betreft hun programma te vinden in de rol die zij zien voor de overheid, namelijk een rol die vooral ondersteuning moet geven en die innovatie vanuit het bedrijfsleven mogelijk moet maken. De ChristenUnie verwacht vooral betere prestaties op het spoor, zonder daarbij richting markt of overheid te wijzen. Wel zegt die partij dat meer transparantie nodig is en dat bijvoorbeeld prijsstijgingen alleen mogelijk moeten worden als bepaalde prestaties zijn behaald. In deze zin, lijkt de ChristenUnie dus de partij van de vier die het meest een rol voor de overheid ziet in het OV, waar de andere partijen vooral een belangrijke rol voor de markt zien. Tabel 1 laat een overzicht zien van de standpunten op zorg en OV.

	VVD	CDA	D66	ChristenUnie
Zorg	Toetsing van fusies van zorgverzekeraars en zorginstellingen door ACM.	Minder marktwerking. Grenzen aan winstuitkering van zorginstellingen, zorgverzekeraars en ziekenhuizen.	Minder bureaucratie en regeldruk.	Minder marktwerking. Maximale omvang zorgverzekeraars.
Openbaar vervoer	Ondersteunende rol overheid, mogelijkheden creëren voor private organisaties om innovaties op dit gebied mogelijk te maken.	Ruimte voor ProRail en NS om prestaties te verbeteren. Geen hervorming ProRail.	Meer Europees perspectief op vervoersbedrijven (e.g. marktperspectief).	Betere prestaties op het spoor verwacht, o.a. door meer transparantie.

Tabel 1 Overzicht standpunten in verkiezingsprogramma's van coalitiepartijen

Toen het regeerakkoord ...

Wat zegt het regeerakkoord over (de rol van de overheid in) de zorg, het openbaar vervoer? Het eerste dat opvalt is dat – in lijn met de zorgen van kiezers – het regeerakkoord duidelijk meer aandacht besteedt aan zorg (bijna 10 procent van alle woorden) dan aan mobiliteit in het algemeen (5 procent van alle woorden). Dat ouderenzorg een extra belangrijk thema is onder de kiezers van drie van de vier partijen blijkt ook uit het feit dat ouderenzorg het eerste subthema is binnen het hoofdstuk zorg in het regeerakkoord. Openbaar vervoer komt niet in een apart hoofdstuk aan bod, maar komt op verschillende plaatsen terug in het hoofdstuk ‘mobiliteit’.

... over de zorg

Uit het regeerakkoord komt een beeld van een overheid naar voren die alleen ingrijpt als dingen misgaan, of die probeert alleen in te grijpen als de markt of de zorgsector minder goed functioneren: daarmee is wel een trendbreuk te zien in de neiging van vorige kabinetten om meer marktwerking in de zorg te introduceren. Voorbeelden van ingrijpen in de markt zijn de voorgenomen akkoorden met verschillende delen van de gezondheidssector (bijvoorbeeld over de prijs van geneesmiddelen, preventie, en allerlei vormen van gespecialiseerde zorg). Verder valt op dat behalve de inzet op het verlagen van de prijzen van geneesmiddelen, het nieuwe regeerakkoord tegen de zin van het CDA en de ChristenUnie in de marktwerking in de zorg nauwelijks beperkt. Er is wel een passage opgenomen die stelt dat voorkomen moet worden “*dat geld dat is bedoeld voor de zorg, niet ten goede komt aan de zorg*”, maar tot meer concrete maatregelen dan ‘in overleg’ treden over de winstuitkering voor verzekeraars komt het akkoord niet. Tegelijkertijd lezen we niks terug over het verlangen van de VVD om de ACM fusies in de zorg strenger te laten beoordelen. Het verlangen van D66 om de regeldruk te verminderen komt tot uiting in een passage over het organiseren van “schrapsessies” met zo’n beetje alle spelers in de zorgsector, maar het regeerakkoord noemt geen concrete (opties voor) regels die geschrapt worden.

Het beeld dat zo naar voren komt is er één waarbij de partijen het over een aantal concrete maatregelen (bijvoorbeeld de 2,1 miljard euro extra voor de

verpleeghuiszorg) eens konden worden, maar dat dat ze minder goed lukte als het ging om meer fundamentele vragen over de rol van de overheid in de zorg. Geen van de plannen die de partijen hadden op dit gebied komt echt duidelijk terug in het regeerakkoord en dus blijven veel dingen zoals ze waren.

... over het openbaar vervoer

Ook wat betreft de rol van de overheid in het OV is goed te zien dat de partijen een relatief terughoudende en vooral ondersteunende rol zien voor de overheid – in lijn met de wensen van de VVD, het CDA en D66 (en niet per se tegen de minder duidelijke positie van de ChristenUnie). Het is opvallend dat bijna alle passages betrekking hebben op het spoor, en dat andere vormen van openbaar vervoer eigenlijk buiten beschouwing blijven. In tegenstelling tot wat we zagen voor de zorg, refereren de partijen wel regelmatig aan marktwerking. Zo zullen sprinterverbindingen op het hoofdrailnet openbaar aanbesteed worden. Ook dreigen de partijen de hogesnelheidslijn opnieuw aan te besteden als de NS haar doelen niet haalt en wordt de mogelijkheid opgegehouden om na 2025 ook meer marktwerking te introduceren op het hoofdrailnet (dat nu in handen is van de NS). Hier zien we dat de wensen van de verschillende partijen keurig overlappen: de CDA-wens om de NS de ruimte te geven hun prestaties te verbeteren, de VVD-wens van een terughoudende rol voor de overheid en de wens van D66 voor een op marktwerking en op Europa gerichte benadering komen allemaal mooi samen.

Waar we echter een duidelijker verschil zien, is bij het besluit om ProRail om te vormen tot zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Hiermee zetten de partijen het plan van de vorige regering voort om de privatisering van ProRail tegen te gaan – de kwestie was in de Tweede Kamer als ‘controversieel’ bestempeld en er mocht dus pas over besloten worden onder de nieuwe regering. Het CDA was een duidelijk tegenstander van het plan om ProRail weer bij de overheid onder te brengen, daar waar de andere partijen dit minder problematisch vinden. In tegenstelling tot de zorg zien we hier dus een punt waarop een partij een duidelijk compromis heeft moeten accepteren.

Marktwerving geen heilige graal meer

Het regeerakkoord laat geen duidelijke visie zien van de vier partijen op de relatie tussen overheid, markt en samenleving. Tegelijkertijd zou dit ook moeilijk zijn geweest omdat de vier partijen op sommige vlakken totaal anders kijken naar de rol van de overheid en de markt.

Wat wel duidelijk wordt uit het regeerakkoord, is dat marktwerving niet meer als de heilige graal wordt gezien in het verbeteren van publieke diensten. Waar het Nieuw Publiek Management (NPM) jarenlang de dominante doctrine is geweest en zorgde voor bijvoorbeeld verdere marktwerving in de zorg, zijn partijen nu minder uitgesproken voorstander en lijken ze ook de (onbedoelde) consequenties van marktwerving in deze sector aan de kaak te willen stellen. Tegelijkertijd moeten we dit ook niet overdrijven. Hoewel het regeerakkoord niet roept om meer marktwerving, worden de onbedoelde, negatieve consequenties in het regeerakkoord vooral besproken met vage termen als 'met verschillende partijen in overleg te treden'. We zien daarbij ook dat de partijen op concrete onderwerpen wel tot overeenstemming en nieuwe plannen gekomen zijn, maar dat ze op een fundamenteeler niveau geen concrete plannen maken die de marktwerving in de zorg groter of kleiner maken.

In tegenstelling tot de zorg zien we bij het openbaar vervoer duidelijker keuzes: de marktwerving krijgt meer ruimte en ProRail wordt een zelfstandig bestuursorgaan. Ook voor dit onderwerp geldt dat er niet eenduidig een winnaar aan te wijzen is. Dat ProRail weer dichterbij de overheid moest komen, was deels al een besluit van het vorige kabinet en het onderwerp heeft niet zo'n hoge politieke zichtbaarheid dat een van de partijen duidelijk zijn stempel heeft gezet op dit terrein.

Niet het CDA

Welke partij heeft dan het meest zijn stempel weten te drukken op de rol van de overheid in de maatschappij? Op de onderwerpen die we bekeken hebben heeft het CDA duidelijk niet zijn zin gekregen. Dat dat in het maatschappelijk debat minder duidelijk naar voren kwam zou kunnen komen doordat de

partij traditioneel minder problemen heeft met marktwerking in de zorg dan in zijn laatste verkiezingsprogramma: daarom valt minder op dat de sterke roep om minder marktwerking in de zorg zoals geformuleerd in het laatste verkiezingsprogramma niet echt uit de verf komt. Hoewel marktwerking in de zorg dus niet actief gepromoot wordt, wordt ook niet actief marktwerking tegengegaan. Voor het OV geldt dat ProRail weliswaar dichtbij de overheid komt te staan maar dat ook de markt meer mogelijkheden krijgt op het spoor.

Alles bij elkaar hoeven we van het nieuwe kabinet dus geen grote verschuivingen te verwachten als het gaat om de rol van de overheid in de hier bestudeerde sectoren. Een echte opvolger van het NPM-gedachtegoed, laat daarmee op zich wachten.

Bronnen

- E. Bélanger en B. Meguid, 'Issue salience, issue ownership, and issue-based vote choice', *Electoral Studies* 2008, 27(3), p. 477-491.
- Eurobarometer (2017). <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2142>
- IPSOS (2017). www.ipsos-nederland.nl/ipsos-politieke-barometer/persberichten/2017/waarom-stemden-mensen-wat-ze-stemden.
- NKO (2012). www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2015/12/nationaal-kiezersonderzoek-2006-2012.
- J. Romeijn en J.E.T. Schmidt, *Hoe Groot Wordt de Overheid in de Maatschappij?* Vinddatum: 14 december 2017: www.governanceandglobalaffairsblog.nl/articles/hoe-groot-wordt-de-overheid-in-de-maatschappij.
- SCP (2017). www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeks_beschrijvingen/Continu_onderzoek_burgerperspectieven_COB.

Veel wisselingen, maar het ‘profiel’ blijft ongewijzigd

Kabinetsformatie 2017: de Tweede Kamer

*Bert van den Braak**

Leiden de grote fluctuaties in het kiezersgedrag en de grote doorstroming van Kamerleden tot een ander ‘plaatje’, als we naar het profiel van de Tweede Kamer kijken? Die vraag komt snel op nu er na de formatie een Tweede Kamer in nieuwe samenstelling is met liefst 68 nieuwkomers.

Veranderingen in het profiel van de Tweede Kamer blijken de afgelopen decennia echter alleen nog plaats te vinden door verschuivingen in de politieke samenstelling, maar zijn ook dan marginaal. De stelling dat dit ook in de toekomst niet snel zal veranderen, is evenmin gewaagd. Zelfs ‘nieuwkomers’ (PVV, Forum voor Democratie, Partij voor de Dieren, 50PLUS) hebben Kamerleden die een niet wezenlijk ander ‘profiel’ hebben dan Kamerleden van traditionele partijen.

Het profiel is in grote lijnen: in meerderheid hoogopgeleide mannen (het aandeel vrouwen is wel iets teruggelopen), van middelbare leeftijd, uit de Randstad en met relatief weinig Kamerervaring. De maatschappelijke achtergronden waren al sinds circa 1994 verschoven en daarin is de laatste jaren weinig veranderd. Die verschuiving bestond er in dat de lijnen met het verzuilde middenveld steeds vager werden. Het aantal leden met een vakbondsachtergrond nam af en er kwam meer ruimte voor relatieve

* Bert van de Braak is parlementair historicus, verbonden aan het Parlementair Documentatiecentrum [PDC] van de Universiteit Leiden in Den Haag. Hij publiceerde dit jaar samen met J.Th.J. van den Berg *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1946-2016*.

buitenstaanders. Was rond 1980 sprake van een ‘prefab-Kamerlid’, een type dat als het ware in de partij was gevormd om Kamerlid te worden, na 1990 werd het beeld wat gevarieerder. Overigens is de weg door partij of fractie en bestuur nog altijd een veel gevolgde.

Vooraf door politieke verschuivingen levert iedere verkiezing wel enkele opvallende zaken op. De komst van enkele relatief oudere leden bijvoorbeeld (bij CDA, 50PLUS en Forum voor Democratie), maar ook de opvallende aanwezigheid van leden uit een kleine kring partij- en fractiemedewerkers en raads- en Statenleden. Daarvan zijn er nu juist opvallend veel bij PVV, SP en GroenLinks.

De grote electorale verschuivingen dragen sterk bij aan het afnemen van de gemiddelde Kamerervaring. In de huidige Tweede Kamer zitten slechts negen leden die vóór 2007 al lid waren. Van de nieuwkomers uit de ‘generatie’ 2012-2017 (dus inclusief tussentijds benoemden) zitten er nu nog slechts 35 in de Kamer. De gemiddelde ervaring is nu ruim vier jaar. Gesteld kan wel worden dat ook met de komst van voormalige persoonlijke assistenten, fractiemedewerkers en ambtenaren ‘Kamerervaring’ wordt ingebracht.

Met vijf oud-ministers en één oud-staatssecretaris is de aanwezige kabinetservaring niet zo slecht. Of het vertrek van Dijsselbloem gevolgd wordt door andere oud-bewindslieden is zeer de vraag, omdat drie van hen immers fractievoorzitter zijn. Tussentijds vertrek van oud-bewindslieden is op zichzelf overigens niet opmerkelijk. Het is eerder zo dat een langdurig verblijf van een oud-bewindspersoon opvallend is (denk aan Johan Remkes of Klaas de Vries).

Bestuurders en partijtjgers?

Dat andere politieke ambtsdragers geregeld doorstromen naar de Tweede Kamer is niet nieuw. De komst van een oud-burgemeester (VVD’er Albert van den Bosch) is inmiddels wel wat minder gebruikelijk, net als die van een oud-gedeputeerde (William Moorlag). Oud-wethouders (Diks, Van der Laan-Geselschap, De Lange, Nijkerken, Weverling, Ronnes, Van der Molen,

Peters, Von Martels, Geluk-Poortvliet) en raadsleden (uit Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Nijmegen, Groningen, Zwolle, Hilversum, Oss, Ommen en Leudal) zijn altijd relatief goed vertegenwoordigd. Ervaring in het waterschapsbestuur heeft het nieuwe Partij voor de Dieren-Kamerlid Lammert van Raan. In het Europees Parlement zaten nieuwkomers Kathalijne Buitenweg en Vicky Maeijer en oud-gedienden Jeanine Hennis en Barry Madlener. PVV'er Leon de Jong was daar fractiemedewerker.

Bij de PVV was doorstroming uit en combinatie met andere vertegenwoordigende functies gebruikelijk en dat is in 2017 niet anders. Van de twintig leden kwamen er liefst vier over uit de Eerste Kamer en twee nieuwkomers zijn tevens Statenlid. Karin Gerbrands zit sinds maart 2014 in de gemeenteraad van Den Haag. Van Weerdenburg en Popken waren eerder fractiemedewerker.

Voor de SP geldt al vanaf de groei vanaf 2002 dat steeds (oud-)fractie- en partijmedewerkers toetreden tot de Kamerfractie. In 2017 geldt dat voor de oud-voorlichter Maarten Hijink en Peter Kwint en voor oud-beleidsmedewerker sociale zaken Bart van Kent. Ook Jesper van Dijk, Nine Kooiman, Renske Leijten, Michiel van Nispen en Ronald van Raak kwamen uit de 'eigen gelederen'.

Bij andere fracties is die toestroom minder opvallend, al zitten de in de VVD-fractie wel de voormalige persoonlijke assistenten Bente Becker (van Henk Kamp), Sophie Hermans en Bas van 't Wout (van Mark Rutte). Laatstgenoemde is sinds november 2017 vicefractievoorzitter. Het CDA heeft oud-beleidsmedewerker Evert-Jan Slootweg inmiddels als nieuwe financieel woordvoerder. GroenLinks heeft in Tom van der Lee en Bart Snels twee prominente oud-partijmedewerkers. Van de Lee was adviseur en woordvoerder van Rosenmöller en Halsema en Snels was directeur van het wetenschappelijk bureau. Voor D66 is oud-directeur van het wetenschappelijk bureau Joost Sneller Kamerlid geworden.

Bestuurders en ‘middenvelders’

Een belangrijke groep leden is afkomstig organisaties die verwant zijn het bestuur, nationaal en internationaal. Zij zijn weliswaar geen ‘insiders’, maar kennen Den Haag vanuit de ambtelijke organisatie of als exponenten van belangenorganisaties.

In 2012 traden Desiree Bonis en Sjoerd Sjoerdsma als voormalige diplomaten toe, maar eerstgenoemde was snel vertrokken. Met de komst van Sven Koopmans (VVD) en Achraf Bouali (D66) en de oud-ministers Jeanine Hennis en Lilanne Ploumen is specifieke kennis van internationale zaken echter opnieuw vertegenwoordigd. Wel is Hennis de nieuwe financieel woordvoerder van de VVD-fractie en lijkt zij zich dus vooralsnog niet op het terrein van de buitenlandse politiek te begeven. Leden met een defensie-achtergrond zijn de VVD’ers André Bosman en Anne Mulder en Hanke Bruins Slot (CDA). Bosman en Bruins Slot zijn ook defensiewoordvoerder.

Een opvallende achtergrond als Europees ambtenaar heeft VVD’er Daniël Koerhuis, die werkte bij de diverse Europese noodfondsen. Ex-ambtenaren zijn verder de VVD’ers Malik Azmani (IND) en Martin Worsdörfer (Belastingdienst), PVV’er Sietse Fritsma (IND) en D66’ers De Groot (ministerie van LNV) en Van Weyenberg (SZW).

De komst van vakbondsman Gijs van Dijk in de PvdA-fractie is op zich niet opmerkelijk, maar er leek zich wel een trend af te tekenen dat vakbondsbestuurders minder prominent aanwezig waren bij de sociaaldemocraten. Hij heeft bovendien gezelschap gekregen van William Moorlag, die eerder bestuurder van ABVAKABO was. Leden met een vakbondsachtergrond leken recentelijk eerder bij SP (voorheen Paul Ulenbelt) en GroenLinks (Ineke van Gent, Nevin Özutok, Jesse Klaver en Linda Voortman) terecht te komen. De SP heeft met Lilianne Marijnissen en Cem Lacin overigens nog wel een duidelijke link met de vakbeweging. Voormalige vakbondsbestuurders zijn nu ook te vinden bij VVD (Dennis Wiersma), CDA (Michiel Rog), Lisa Westerveld (GroenLinks) en 50PLUS (Corrie van Brenk).

De relatie politiek-werkgevers is duidelijk minder sterk, althans als het gaat om leden die uit werkgeversorganisaties afkomstig zijn. De enige met zo’n

band is Joba van den Berg (CDA) die directeur sociale zaken bij Bouwend Nederland was. De VVD heeft wel enkele leden met een achtergrond in het bedrijfsleven of de financiële wereld (Middendorp-SNS Bank, Van Haga-Shell, Worsdörfer-Deloitte), Eric Ziengs kan als exponent van het ‘midden- en kleinbedrijf’ worden gezien. Bij het CDA is Mustafa Amhaouch afkomstig van chip-bedrijf ASML. Landbouwvertegenwoordigers zijn alleen bij het CDA te vinden in de persoon van Maurits von Martels en Jaco Geurts. Wel was D66’er Tjeerd de Groot directeur van de Nederlandse Zuivelorganisatie.

Enige jaren leek de sector veiligheid een krachtiger geluid te hebben gekregen, met Kamerleden als Fred Teeven, Hero Brinkman en Ahmed Marcouch. Wat de justitiële keten betreft zijn nu alleen de voormalige officieren van justitie Chris van Dam (CDA, Maarten Groothuizen (D66) en oud-advocaat-generaal Raymond de Roon (PVV) als zodanig te beschouwen. VVD’er De Lange werkte als persvoorlichter bij het Openbaar Ministerie en voor D66 is een criminologe en deskundige op politie- en veiligheidsgebied, Monica den Boer, fractielid geworden.

‘Buitenstaanders’ in de Kamer

Bestuurders, ambtenaren, raads- en Statenleden, fractie- en partijmedewerkers en zelfs diplomaten kunnen als ‘Haags’ worden beschouwd. Het aantal echte ‘buitenstaanders’ is geringer, maar bij hen zijn wel trends te vinden. Zo is bij GroenLinks opnieuw een lid, Suzanne Kröger (Greenpeace Nederland) uit de milieubeweging te vinden, na eerder leden als Marijke Vos en Wijnand Duyvendak (Milieudefensie) en Liesbeth van Tongeren (Greenpeace Nederland). Lisa Westerveld, oud-bestuurder van de Landelijke Studentenvakbond) en Zihni Özdil zijn te zien als vertegenwoordigers van de studenten en minderheden in de GroenLinks-achterban. In het verleden konden Tofik Dibi en, eerder, Mohamed Rabbae als zodanig worden gezien.

Bij DENK heeft Farid Azarkan als oud-bestuurder van het Samenwerkingsverband van Marokkanen in Nederland een specifieke achterban.

Bij de PvdA is Kirsten van den Hul (columniste en verandermanager) als buitenstaander aan te merken. Het zelfde geldt oud-omroepster en kunstenares Leonie Sazias bij 50PLUS, al deed zij bestuurlijke ervaring op

als raadslid in Hilversum. Vreemden in de Haagse politiek zijn uiteraard ook de twee FvD-Kamerleden, Thierry Baudet en Theo Hiddema.

Ondanks het toegenomen belang van de sector zorg zijn er weinig leden met heel specifieke kennis daarover. Martin van Rooijen was bestuurder van de GGZ in West-Brabant en oud-deskundige van het College Sanering Zorginstellingen, Corrie van Brenk was bestuurder van FNV Zorg en Welzijn), Lilian Marijnissen van AbvaKabo en VVD'er Arno Rutte werkte bij Menzis. Hij is inmiddels echter woordvoerder politie en terrorismebestrijding.

Man/vrouw, leeftijd, herkomst

Met een aantal van 53 is het aantal vrouwen lager dan in de periode 2006-2017. In 2010 werd een percentage van ruim 42 procent gehaald en dat is nog slechts 36. Er zijn opmerkelijke verschillen op te merken tussen fracties. De fracties van SGP, DENK en FvD hebben geen enkele vrouw, terwijl PVV (25 procent) en VVD (31 procent) laag scoren. Ook D66 en CDA zitten met zes van de negentien onder het gemiddelde. Hoog scoren daarentegen Partij voor de Dieren (drie van de vijf), GroenLinks (acht van de veertien) en PvdA (vijf van de negen).

Met een 75-jarige bij 50PLUS, een 74-jarige bij het CDA en een 73-jarige bij FvD zijn ouderen relatief goed vertegenwoordigd. Het jongste lid is met 26 jaar Rens Raemakers van D66. Hij is echter de enige die jonger dan 30 jaar is. Tussen de 40 en 60 jaar zijn liefst 97 leden.

Als bij de regionale spreiding ook naar geboorteplaats wordt gekeken, is beeld iets minder Randstedelijk dan als alleen op de woonplaats wordt gelet. De Limburgse Lilianne Ploumen en Jeanine Hennis wonen bijvoorbeeld in Amsterdam, respectievelijk Nederhorst den Berg, en de Zeeuwse Lenny Geluk in Zeist. De in Limburg woonachtige Chantal Nijkerken is daarentegen van geboorte Rijswijkse (ZH).

De komst van William Moorlag (opvolger van Jeroen Dijsselbloem) onderstreept een wat sterkere vertegenwoordiging van Groningen. Sinds

maart zaten al de Kamer de (oud-)Groningse raadsleden Sabine Beckerman (SP), Anne Kuik (CDA), Arno Rutte (VVD), Linda Voortman (GL), alsmede de in Groningen geboren en woonachtige Antje Diertens (D66) en Henk Nijboer (PvdA). Daar kwam na de formatie) Stieneke van de Graaf (CU) nog bij. Limburgers zijn sterk vertegenwoordigd in de PVV (Dion Graus, Lilian Helder, Gabriëlle Popken, Tony van Dijk, Geert Wilders; de laatste drie uit Venlo). Bij het CDA zijn Amhaouch en Van Helvert de enige twee Limburgers. Het aantal leden met een niet-Westerse achtergrond (een van de ouders) is zestien.

Onbekende factoren

Al geruime tijd zijn Kamerleden minder bereidwillig om gegevens aan te leveren over de beroepsachtergronden van hun ouders. Het beeld daarvan is dus niet compleet te krijgen, maar desondanks is de conclusie dat het merendeel van de leden uit midden- en hogere klassen komen wel te trekken. Bij leden met een niet-Westerse achtergrond zijn er wel meerderen van wie de vader (en soms ook de moeder) als arbeider werkzaam waren, hetzij in de industrie, hetzij in het midden- en kleinbedrijf. Zo is er een Kamerlid met een vader die automonteur was en een lid van wie beide ouders in een wasserij werkten.

Zonder dat daar grote betekenis aan kan worden ontleend, is opvallend dat er twee adellijke leden zijn: Corinne de Jonge van Ellemeet en Maurits von Martels. De eerste laat in het gebruik van de achternaam Ellemeet merken daar zo min mogelijk ruchtbaarheid aan te willen geven.

Zoals vaker voorkwam zijn er leden met een vader die (een bekend) politicus was, te weten Lilian Marijnissen en Sophie Hermans. In de Kamer zaten al kinderen van burgemeesters (Buma en Bruins Slot), maar het aantal leden uit een in de politiek of bestuur gewortelde familie lijkt kleiner dan voorheen.

Over de religieuze achtergrond kunnen eveneens slechts voorzichtige conclusies worden getrokken. Alleen het feit dat CDA, ChristenUnie en SGP samen 'slechts' 27 zetels hebben, is een indicatie dat het aantal leden met

een religieuze achtergrond is afgenomen. Wel zijn er enkele leden uit een islamitisch milieu, zoals de drie leden van DENK en afgevaardigden bij VVD, CDA, D66, SP, GroenLinks en PvdA. Enige conclusies zijn ook te trekken uit het afleggen van de eed dan wel belofte. Een derde van de VVD legden de eed af en bij de PVV was dat zelfs ruim 40 procent. Bij andere niet-confessionele partijen waren de aantallen kleiner (twee bij GroenLinks en één bij D66, SP, PvdA, 50PLUS en FvD).

De vraag of een Tweede Kamer representatiever of zelfs ‘kwalitatief beter’ is dan voorheen, is moeilijk te zeggen. Bij representatie spelen heel factoren: leeftijd, man/vrouw, kennis, regionale spreiding, allochtone achtergrond, nieuwkomers/ervaring. Voor partijen die op veertig of meer zetels konden rekenen, was een redelijke spreiding nog wel te bewerkstelligen, al kwam het wel voor dat ook een grotere fractie een belastingspecialist of juristen ontbeerden. Vernieuwing is het enige dat nu ingebakken zit in de samenstelling, omdat er domweg veel fluctuaties plaatsvinden. Sommige partijen bepalen bovendien dat er evenwicht moet zijn in de verhouding man/vrouw. Voor de Kamer als geheel geldt dat niet. De opkomst van een partij als 50PLUS draagt er aan bij dat ouderen (als groep) iets beter vertegenwoordigd zijn.

Het globale beeld van de Tweede Kamer is na de verkiezingen en formatie van 2017 ongewijzigd ten opzichte van dat van pakweg vijftien jaar geleden. Wezenlijk is alleen de verandering in politieke samenstelling. Van primair belang is uiteindelijk ook de politieke representatie. In die zin leveren verkiezingen een helder beeld op, waarbij specifieke vertegenwoordiging als aanvulling kan gelden. Kiezers willen vooral hun politieke geluid kunnen herkennen, maar daarnaast is het prettig als specifieke groepen (vrouwen, jongeren, ouderen,), belangen (milieu, onderwijs) en regio’s hun ‘eigen’ afgevaardigden hebben. En die mogen dan best hoog opgeleid zijn. Daaraan voldoet de huidige Tweede Kamer.

Riem en bretels

Kabinetsformatie 2017: slotbeschouwing

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek**

Een verkiezingscampagne die vooral via de media wordt gevoerd, gevolgd door een kabinetsformatie die in het teken staat van mediastilte. Om het Geheim van het Noordeinde te doorbreken wordt de Koning op afstand gehouden van de kabinetsformatie, maar onder regie van de Tweede Kamer wordt het niet veel transparanter. Politieke partijen hebben het over grootse visies en brede perspectieven, maar regeerakkoorden plegen versmald te worden tot uitonderhandelde boodschappenlijstjes.

Als de kabinetsformatie 2017 iets heeft duidelijk gemaakt, zijn het wel de paradoxen waarmee het politieke proces van Kamerverkiezingen tot aantreden van een nieuw kabinet is belast. Sommige zijn nieuw, andere wordt per formatie zichtbaarder. Maar alle hebben de onhebbelijkheid dat wonderlijke, moeilijk grijpbare fenomeen van de kabinetsformatie – volgens de ‘oude’ Drees al de ‘zwakke plek in de Nederlandse politiek’¹ – tot een zwart gat te maken.

Aan het slot van deze formatiebundel is het de moeite waard om er – voor eigen rekening en risico – tien op een rijtje te zetten. Als vervolg van eerdere

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staatsrecht, Maastricht University. Hij is directeur van MI Maastricht. Jan Schinkelshoek, oud-lid van de Tweede Kamer, is directeur van het communicatiebureau Schinkelshoek & Verhoog in Den Haag. Hij is adviseur van het Montesquieu Instituut.

1 Oud-minister-president Willem Drees in het ‘ten geleide’ bij *De Kabinetsformatie 1946-1965* van de hand van prof. mr. F.J.F.M. Duynstee, Deventer, 1965 [p. xvii].

beschouwingen over Binnenhofse politiek² en het kiesrecht³ en als voedsel voor discussies binnen en buiten de staatscommissie over 'hervorming van het parlementaire stelsel'.⁴

paradox 1 Mediageweld en mediastilte

Na verkiezingen en de daaraan voorafgaande campagnes met veel media aandacht, publieke optredens en social media 'geweld', treedt er al op de avond van de verkiezingen plotsklaps een mediastilte in. Werd de kiezer eerst getraakteerd op beelden van politici die welhaast bedelden om aandacht, daarna wordt er vooral en bij voorkeur onderhandeld in stilte – ver weg van publieke transparantie. Het lijkt wel of de kiezer opeens heeft afgedaan, al wordt er in het onderhandelingsproces eigenlijk pas echt vormgegeven aan de wil van de kiezer. Maar die doet er dan minder toe, behalve uit een meer negatieve keuze van partijen: hoe veel last krijg ik met mijn kiezers en achterban als ik een programmapunt weggeef?

paradox 2 Geheim van Noordeinde en gesloten Binnenhofse deuren

De Tweede Kamer heeft de regie, de leiding en de organisatie van de kabinetsoorministratie aan zich getrokken – ten nadele van de Kroon. Maar wat bedoeld was om het 'Geheim van Noordeinde' [vroeger: Huis ten Bosch of Soestdijk] te doorbreken, ontpopt zich tot een onnavolgbaar proces achter gesloten deuren waardoor aan het begin en het einde van de dag nietszeggende politici naar binnen en naar buiten gaan. Meer dan ooit onttrekt – en nog wel in naam van democratisch primaat en controle – een groot van de kabinetsoorministratie zich aan transparantie of zelfs maar openbaarheid. Inderdaad beslist steeds de (meerderheid van de) Tweede Kamer, maar de kaarten zijn

2 'Rond het Binnenhof, Ongevraagd Advies aan de Staatscommissie', Policy Paper van het Montesquieu Instituut onder redactie van Joop van den Berg, Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek, februari 2017.

3 'De Stembus', Honderd jaar algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging 1917-2017, redactie: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek Montesquieu Reeks 9, zomer 2017.

4 *Staatscommissie Parlementair Stelsel*, onder voorzitterschap van Johan Remkes, Commissaris van de Koning in Noord-Holland, ingesteld door de regering op 27 januari 2017. De staatscommissie heeft de opdracht om te onderzoeken of ons parlementaire stelsel nog goed werkt, en of dit toekomstbestendig is. Eind 2018 wordt eindadvies verwacht.

buiten het publieke kamer debat, en daaraan voorafgaand, al geschud, hetgeen vooral geldt de keuze voor informateur(s) en de hem/haar/hun gegeven opdracht. Tijdens een langdurige informatie zoals die van 2017 is de Tweede Kamer er wel nog in geslaagd een tussentijds verslag te krijgen, maar erg veel wijzer werd de buitenwacht daar ook niet van.

paradox 3 Afwezigheid van de oppositie

Ondanks alle oproepen om samen de problemen aan te pakken staat de oppositie stevast op achterstand. Bij een van de belangrijkste momenten tijdens een zittingsduur van de Tweede Kamer – het onderhandelen over en vaststellen van een regeerakkoord, dat daarna immers de besluitvorming in de kamer (en het stemgedrag van de coalitiepartners), beoogt te bepalen – staan de niet mee-onderhandelende fracties buiten spel. Zij kunnen soms proberen een steen in de vijver te gooien, zoals de PvdA deed door op het punt van de lerarensalarissen voor te sorteren, of zoals verder tevergeefs gepoogd werd op het stuk van het eigen risico in de zorg. Maar oppositie tegen iets dat niet bekend is en waartegen niet wordt teruggepraat, is toch ook wel erg lastig.

paradox 4 Belang van de verkiezingsuitslag

Hoe zwaar weegt de verkiezingsuitslag eigenlijk? Wat klinkt aan het einde door van wat aan het begin is gezegd? Hoe representatief is de uitkomst van een kabinetsformatie? Het is de vraag of coalitieonderhandelingen ultimo wel de uitslag van verkiezingen (als optelsom van programma punten en zetels) weerspiegelen. Wordt er in verkiezingsprogramma's stevig een punt gemaakt, tijdens de onderhandelingen, worden die punten vloeibaar met uitkomsten die niet altijd zijn terug te voeren op die optelsom. Om het platter te zeggen: tel meerderheidsprogrammapunten op en maak daar een programma van. Dat zou wel eens een aardige exercitie zijn om vlak na de verkiezingen te doen en vervolgens langs de meetlat van het regeerakkoord te leggen.

paradox 5 Boodschappenlijstjes of perspectief

Is de kabinetsformatie meer dan een grote verplattingsoperatie? Politiek gaat over beleid en visie, en politieke partijen zijn conglomeraties van samenhangende perspectieven en min of meer coherente visies. Vervolgens ziet de

rest van Nederland dat niet meer terug in het regeerakkoord. Zo'n akkoord is steeds meer verworden tot een afspraken- of boodschappenlijstje, of een studielijstje teneinde specifieke kwesties op de lange baan te kunnen schuiven. Verkiezingen gaan over specifieke maatregelen, over koers, richting en kleur van een partij, over personen ook. Het regeerakkoord 2017 vernauwt dat debat tot platte afspraken over maatregel x versus y, zonder integratie in een toekomstperspectief. Dat over 'herstel van vertrouwen' is toch nauwelijks een visie...

paradox 6 Reflectie op eigen politiek

Als bundel van afspraken weerspiegelt het huidige regeerakkoord wel erg weinig een reflectie op eigen handelen en verantwoordelijkheid van politiek en parlement. Natuurlijk, de vier partijen nemen hun verantwoordelijkheid door zitting te nemen in de regering. Maar dat is toch wat anders dan je te verantwoorden over de politieke toestand waarin het land in verzeild is.

In Nederland doet iedereen altijd in Nederland in principe mee. Vooruit dan maar: de PvdA mag een poosje op de blaren zitten en zichzelf heruitvinden: dat is het CDA de afgelopen tijd ook gegund. De PVV zet zichzelf buitenspel, maar weet dat te verkopen als dat men haar niet wil. Groen-Links heeft het tenminste geprobeerd, maar moet zich vooral afvragen of men van het afhaken veel meer last krijgt. De SP gaat het odium krijgen van een partij die roept dat ze alleen willen meespelen als ze mogen winnen.

Waar het om gaat is dat politieke partijen, politieke fracties en politieke leiders de verantwoordelijkheid nemen voor het politieke proces en hun eigen rol. Alle staatsrechtelijke bezinning is verdwenen; voorzover die er is, is ze gestald bij een staatscommissie. Discussie over legitimiteit van de EU, de plaats van Nederland binnen Europa, de grenzen van de rechtsstaat of immigratie – om een kleine greep te doen – is afwezig. Bezinning over eigen handelen ontbreekt, en de oplossing lijkt om de jeugd beter te gaan opvoeden, het Wilhelmus te leren en naar het Rijksmuseum te sturen.

paradox 7 Responsiviteit van de politiek

Voor de verkiezingen was het grote item de vraag of de Nederlandse dijken de opmars van het populisme kon doorstaan. Toen de VVD de grootste bleef

(zij het een stuk kleiner) en deze voorjaarsstorm was overgedreven, ging Nederland over tot de orde van de kabinetsformatie. Maar de stemming onder de burgers, of de zorgen voor het bestaan, of de vragen over de responsiviteit van de politiek, zijn natuurlijk niet weg. Populisme als stroming die zichzelf als exclusieve vertolker en vertegenwoordiger van de kiezer beschouwt, is helemaal niet weg. Het moet bestreden worden doordat we in campagnes, coalitieonderhandelingen, regeerakkoorden en debatten, de kiezer centraal blijven stellen. Maar zo konden de verkiezingen over een groot thema gaan, en de coalitieonderhandelingen en het regeerakkoord ternauwernood.

paradox 8 Ook een regeerakkoord wordt al gauw vloeibaar

Waarover hebben we ons opgewonden? Eerst maakt het kiesgerechtigde deel van Nederland zich geweldig druk over de verkiezingen, en daarna volgt een deel de onderhandelingen [de aantallen volgers moeten we kennelijk niet overdrijven] en daarna verdwijnt het regeerakkoord ook nauwelijks opgemerkt deels in de vergetelheid. Zeker wanneer omstandigheden veranderen of er straks compromissen moeten worden gesloten om (bredere) meerderheden te bereiken. Het regeerakkoord kan uiteraard de eigen fracties van de coalitiepartijen disciplineren, maar kan en zal ook een stuk vloeibaarder blijken bij het zoeken van verdere steun. Kijk naar het regeerakkoord onder Rutte II: ook op vele punten niet uitgevoerd en ook al kort na het sluiten al weer gewijzigd. Daar lijkt het nu (nog) niet op, maar de komende jaren zal dat zich gaan voordoen.

paradox 9 Regeerafspraken als symbool van daadkracht

Hoe belangrijk is een regeerakkoord? De duur van de onderhandelingen suggereert heel wat. Het heeft ook iets besmettelijks. Het Belgische record ligt nog ver weg, maar ook onze Oosterburen ervaren de gewijzigde politieke verhoudingen. Daarvoor is ook veel meer media-aandacht in het buitenland. En verklaarbaar: zonder Duitse regering geen EU vooruitgang. In Nederland en destijds in België zijn de zaken zo geregeld dat we lange tijd voort kunnen met een demissionaire regering. Geen grote hervormingen inderdaad, maar ook geen grote verschuivingen van beleid. Dat is ook een nadeel van

een regeerakkoord: de wens iets overhoop te halen en te veranderen om het veranderen. Dat valt soms ook wel weer mee, zo blijkt uit de analyse van het regeerakkoord op het stuk van zorg.

paradox 10 Riem en bretels: gebrek aan zelfvertrouwen

Misschien om zich te wapenen tegen zichzelf en boze kiezers, hebben politici op een of andere manier vastigheden willen creëren als vormen van zelfbinding (Zalm-norm, EU-begrotingstoezicht en begrotingsnormen, Klimaatwet). Die functie heeft een regeerakkoord ook: we timmeren een document in korte tijd (nu ja, enkele maanden) in elkaar om voor ons vastigheid te creëren en er voor te zorgen dat we elkaar (binnen de coalitie) aan afspraken kunnen houden, ongeacht of uit latere publieke of parlementaire debatten gaat blijken dat we beter iets anders kunnen gaan doen of er zich andere meerderheden aftekenen, of 'het veld' laat zien dat uitvoering in de soep gaat lopen.

Het doet denken aan de scene uit de film *Once upon a time in the west*, waarin de boef tegen de treindirecteur zegt: hoe kan ik een man (met bretels en een riem) vertrouwen die zijn eigen riem niet vertrouwt.

Wij worden als kiezers geacht vertrouwen te hebben in de politiek en de politici, maar zij vertrouwen zich zelf niet en bouwen onafhankelijke toezichthouders en mechanismen in (de begrotingsnorm) die ze kunnen invoeren als een soort mantra wanneer een beroep op hun beoordeling en beleidsvisies wordt gedaan.

Dat heet met recht een paradox.