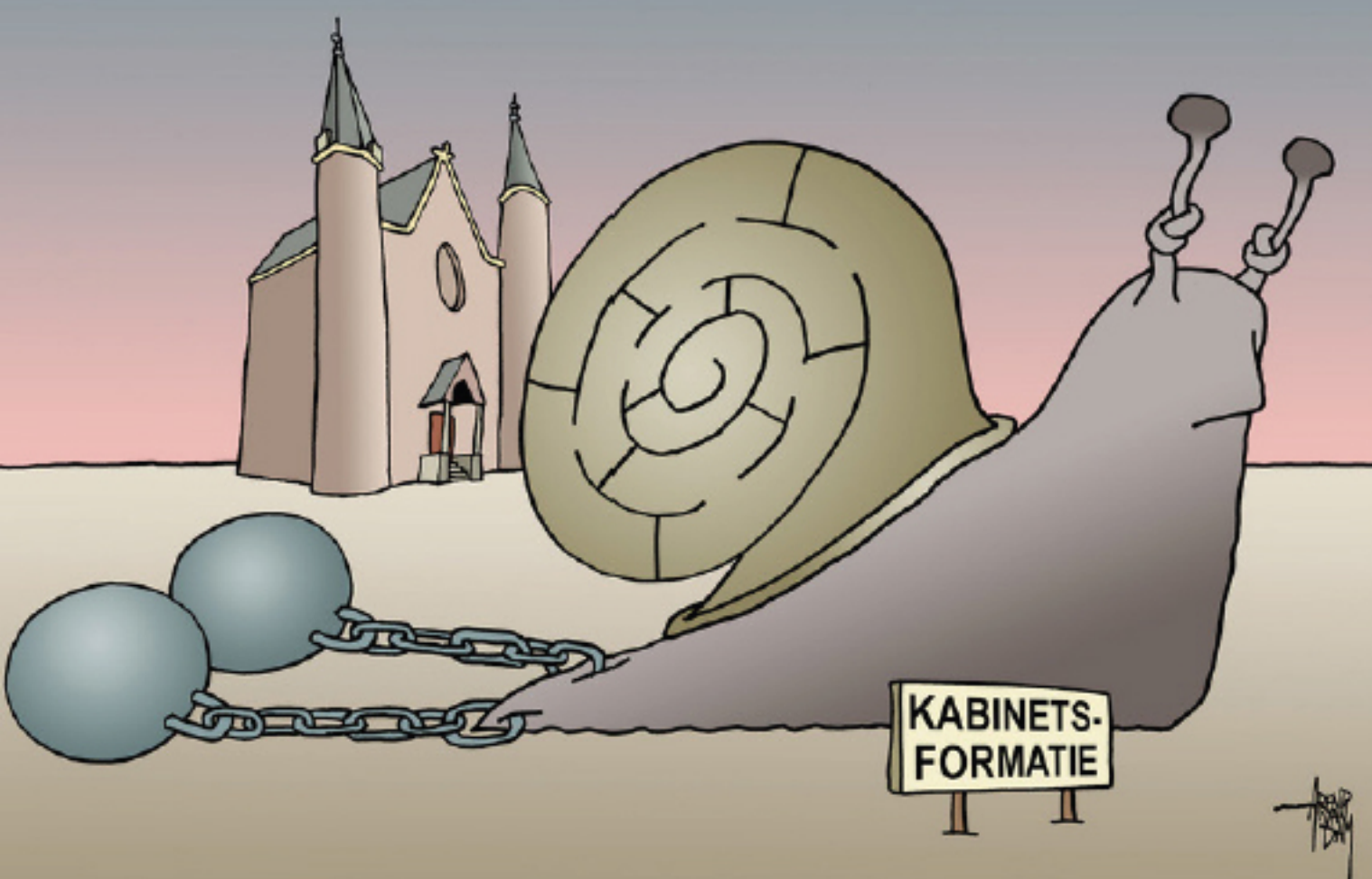




Q

‘Lang, heel lang’

Kabinetsformatie 2021

‘Lang, heel lang’

‘Lang, heel lang’

Kabinetsformatie 2021

Eindredactie: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek

Met bijdragen van: Joop van den Berg, Wimar Bolhuis, Bert van den Braak, Aalt Willem Heringa, Alexander van Kessel, Sebastiaan van Leunen, Hilde Lavell, Jan Schinkelshoek, Marijn van der Sluis, Maarten Stremmer en Gerrit Voerman

Deel 19 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

Het Montesquieu Instituut publiceert een maandelijks elektronische nieuwsbrief, De Hofvijver, waar u zich via de site op kunt abonneren; ook publiceert het Montesquieu Instituut naast de Hofvijver en de Montesquieu Reeks, policy papers en tal van blogs. Policy papers en blogs worden via de site gepubliceerd.

Voor zijn werk hoopt het Montesquieu Instituut op uw steun te kunnen rekenen: we zien dan ook graag donaties tegemoet op IBAN NL27 INGB 0004921799 ten name van het Montesquieu Instituut onder vermelding van 'donatie'. Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut
Lange Voorhout 86, 2514 EJ Den Haag
070-363 01 05
www.montesquieu-instituut.nl
ISBN/EAN: 978-94-91616-10-5 NUR-code: 823

Illustratie omslag: Arend van Dam (www.arendvandam.com)

© 2022 Montesquieu Instituut, Den Haag

Inhoudsopgave

'Zwakke stee in ons staatsbestel'	7
<i>Jan Schinkelshoek</i>	
'It's all Covid, stupid'	11
<i>Gerrit Voerman & Sebastiaan van Leunen</i>	
Verkiezingsuitslag en tijdlijn formatie 2021	21
'Lang, te lang'	23
<i>Alexander van Kessel</i>	
Rutte IV=Rutte II, maar dan ondersteboven	33
<i>Joop van den Berg</i>	
Rutte IV: het kabinet dat bij elkaar geleend werd	41
<i>Wimar Bolhuis</i>	
Barsten in de democratische rechtsorde	59
<i>Maarten Stremmer</i>	
Een nieuwe koers?	71
<i>Marijn van der Sluis</i>	
Oude of nieuwe parlementaire bestuurscultuur	79
<i>Bert van den Braak</i>	
Oude en nieuwe waakhonden	87
<i>Hilde Lavell</i>	
Perfecte storm	99
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	
Personalia	115
Montesquieu Reeks	117

‘Zwakke stee in ons staatsbestel’

Kabinetsformatie 2021: inleiding

Jan Schinkelshoek

‘Het verloop der kabinetsformaties is een zwakke stee geworden in ons staatsbestel.’ Aan het einde van de lange kabinetsformatie van 1956 - 119 dagen, de langste tot dan - blikt minister-president Willem Drees een tikkeltje somber terug. Formeren wordt steeds moeilijker. Omdat Nederland een land van minderheden is en er geen uitzicht op een ‘meerderheidspartij’ bestaat, is er op de avond van de verkiezingen ‘geen als vanzelf aangewezen basis voor de vorming van een kabinet’, legde hij uit aan de Eerste Kamer. Als partijen elkaar dwars zitten [zoals in 1956 het geval was], wordt het moeilijk, soms zelfs heel moeilijk.

Premier Mark Rutte had zo de analyse van een van zijn bekendste voorgangers uit de kast kunnen halen om de lange, moeizame formatie van ‘zijn’ vierde kabinet te verklaren. Als ooit gebleken is dat kabinetsformaties ‘een zwakke stee in ons staatsbestel’ vormen, dan was het wel vorig jaar. Nog nooit heeft Nederland zo lang op een nieuw kabinet moeten wachten: 299 dagen. Het record van 1956, al veel eerder gesneuveld, verbleekte er volledig bij.

Maar het was meer dan een kwestie van dagen. Wat de kabinetsformatie van 2021, formeel afgesloten met de benoeming van de nieuwe ploeg van ministers en staatssecretarissen op 10 januari 2022, zo bijzonder maakte is dat weken-, ja zelfs maandenlang achter de schermen een ja-wat-eigenlijk is opgevoerd. Een schimmenspel? Een theater? Een poppenkast? Of gewoon verstoppertje? Werd er eigenlijk wel ge(in)formeerd?

Na de dramatische breuk [op 1 april, na de Nacht over Omtzigt] is de kabinetsformatie onderwater gegaan. Er traden informateurs aan om de scherven te lijmen [eerst Herman Tjeenk Willink, daarna Mariëtte Hamer]. Dat gebeurde in grote stilte, maar opschieten deed het niet. Toch nam men vakantie. Kennelijk ontstond een patstelling, zo diep dat er na de zomer een

zwaargewicht als Johan Remkes, later bijgestaan door Wouter Koolmees, voor nodig was om de impasse te doorbreken. En daarna duurde het nog eens een maand of drie voor er een coalitieakkoord lag; een akkoord dat er in uitmuntte dat het verschillen met miljarden dichtplakte.

Maar waarom? Waarom heeft het zo lang moeten duren, waarom zo lang in rondjes gedraaid, waarom is de rest van het land zo lang aan het lijntje gehouden? Waarom kostte het zo veel moeite om, in de woorden van Drees, partijen ‘in beweging’ te laten komen? Was het meer dan persoonlijke irritatie? Was het werkelijk onmogelijk om eerder over schaduwen heen te stappen? Waarom kon na negen maanden wel wat een half jaar eerder onmogelijk leek?

Duidelijker dan ooit was in 2021 te zien wat een ‘zwakke stee’ kabinetsformaties zijn, juist door het ontbreken van correctiemechanismen. Er is geen Koning meer om de zaken vanuit het paleis te sturen. Er is geen formatiewet die verplicht om binnen, zeg, drie maanden een kabinet samen te stellen. En er is geen Tweede Kamer die op de poot speelt of een Kamervoorzitter die met de vuist op tafel slaat. Na de verkiezingen is het land compleet afhankelijk van Binnenhofse grillen.

De kabinetsformatie zal, naar klassiek Haags gebruik, worden geëvalueerd. De Kamervoorzitter, formeel belast met de regie, heeft het aangekondigd. Vanuit het Montesquieu Instituut maken we er een begin mee.

Traditiegetrouw ontleden we vanuit het MI - 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] - kabinetten en kabinetsformaties. Zoals we twee keer eerder deden: *Stratego, Risk en Scrabble* [Rutte III, 2017] en *Het Nieuwe Formeren* [Rutte II, 2012], afgewisseld met kabinetsevaluaties *Halverwege?* (2014), *Niet stoffig, toch?* (2021).

Opnieuw zijn door een keur aan auteurs - elk op hun terrein goed en grondig ingevoerd - de politieke processen rond de verkiezingscampagne en kabinetsformatie onder de loep genomen. Al voor de Kamerverkiezingen

zijn lijnen uitgezet om verschillende kanten van dat-wat-komen-ging te volgen, uit te lichten, te becommentariëren en te analyseren. Het resultaat is deze bundel, de negentiende uitgave in de Montesquieu Reeks.

Het begint bij het begin: de verkiezingscampagne, geanalyseerd door Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen. Alexander van Kessel neemt het formatieproces onder handen: ‘Lang, te lang.’ Joop van den Berg en Wimar Bolhuis lichten het regeerakkoord door, gevolgd door beschouwingen over twee specifieke onderwerpen: democratie & rechtsstaat [Maarten Stremmer] en Europa [Marijn van der Sluis]. Bert van den Braak bekijkt hoe de Tweede en Eerste Kamer zich vorig jaar, tijdens de kabinetsformatie, ‘gedroegen’. De rol van de media, mainstream, sociaal en nieuw, wordt belicht door Hilde Lavell. Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek, de twee eindredacteuren van de bundel, maken in een slotbeschouwing een balans op.

Die ‘zwakke stee in ons staatsbestel’ is niet van vandaag of gisteren. Maar dat tekort wrekt zich des te meer als de klassieke consensusdemocratie onder druk komt te staan. De ‘ouwe’ Drees waarschuwde er meer dan vijftig jaar geleden al voor.

Leiden/Den Haag/Vilsteren, februari 2022

‘It’s all Covid, stupid’

De verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer

Gerrit Voerman & Sebastiaan van Leunen

Waar het RTL-televisiedebat tussen de lijsttrekkers van de zes grootste partijen op 28 februari 2021 bijna twee miljoen kijkers trok, keken er een paar dagen eerder ruim zes miljoen Nederlanders naar een coronapersconferentie van premier Mark Rutte en minister Hugo de Jonge van Volksgezondheid. De kijkcijfers logen niet: ‘It’s all Covid, stupid’, aldus *NRC*-journalist Tom-Jan Meeus.¹ Het draaide in de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 om de aanpak van de al een jaar woedende coronapandemie en de gevolgen daarvan voor de zorg, de economie, het onderwijs en zoveel meer. Opmerkelijk genoeg ging het nauwelijks over de Kinderopvangtoeslagaffaire, waarop het derde kabinet-Rutte op 15 januari – twee maanden voor de Kamerverkiezingen – was gevallen na het uiterst kritische rapport van de parlementaire ondervragingscommissie over deze kwestie.² Enkele tienduizenden burgers waren door de Belastingdienst ten onterechte als fraudeurs beschouwd, met voor hen grote financiële gevolgen. Het schandaal had zich afgespeeld tijdens de achtereenvolgende kabinetten die waren geleid door Mark Rutte. Het geschonden vertrouwen tussen overheid en burger raakte hem amper: in plaats van dat hij als premier tijdens de campagne verantwoording moest afleggen voor de inbreuken op de rechtsstatelijke beginselen en het groot-schalige menselijk leed, profiteerde hij vooral van zijn prominente en zichtbare rol in de aanpak van de coronacrisis.

Met de pandemie kreeg de verkiezingscampagne een geheel ander aanzien, doordat anderhalve meter afstand moest worden gehouden, Nederland in december 2020 in een strenge lockdown ging en daar eind januari 2021 ook

¹ Tom Jan Meeus, ‘Een non-campagne in een crisis – en volop verliezers in de tussenstanden’, in: *NRC Handelsblad*, 6 maart 2021.

² Take Sipma e.a., ‘Voorwoord’, in: Take Sipma e.a. (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021* (z.pl., z.j.), 12-14; 12; zie www.dpes.nl/publicaties (geraadpleegd 15 januari 2022).

nog een avondklok bij kwam. Grote partijbijeenkomsten waren niet mogelijk: de in 2017 zo succesvolle meet-ups van GroenLinks bijvoorbeeld konden geen doorgang vinden. Traditioneel flyeren kon nauwelijks; de campagne werd niet gevoerd op straat. Grote uitzondering was FVD, die met een 'Vrijheidskaravaan' door het land trok en zich op pleinen tegen de corona-aanpak en de lockdown kantte. De campagne speelde zich vooral op televisie en internet af. Zelfs de SGP was op de sociale media actief: de partij had een eigen YouTube-kanaal voor haar verkiezingsshow 'Studio SGP'.

In deze bijdrage worden de hoofdlijnen van de bijzondere verkiezingscampagne van 2021 geschetst. Eerst wordt een overzicht gegeven van de lijsttrekkers van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen, waarna kort wordt stilgestaan bij hun programma's. Tot slot komt de verkiezingscampagne zelf aan bod.

Lijsttrekkers

Aan de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 deden maar liefst 37 partijen mee. Dat was een naoorlogs record, dat daarvoor op 28 partijen stond (in 2017, 1981 en 1971). Van de dertien lijsttrekkers van de partijen die na de verkiezingen van maart 2017 in de Tweede Kamer waren gekomen, voerden er in 2021 zes opnieuw de kandidatenlijst aan. Oudgedienden zijn Mark Rutte (VVD) en Geert Wilders (PVV), die in 2006 voor het eerst lijsttrekker waren. Zij worden gevolgd door Kees van der Staaij, die sinds 2010 de SGP-lijst aanvoert. Thierry Baudet, Jesse Klaver en Gert-Jan Segers debuteerden als lijsttrekker bij de Kamerverkiezingen van 2017 namens respectievelijk FVD, GroenLinks en de ChristenUnie.

Zeven partijen wezen een nieuwe eerste kandidaat aan. In december 2017 maakte Emile Roemer als fractievoorzitter van de SP in de Tweede Kamer plaats voor Lilian Marijnissen, die vervolgens lijsttrekker werd. Twee jaar later trad Marianne Thieme terug als fractievoorzitter van de PvdD; zij werd opgevolgd door Esther Ouwehand. In de vier overige partijen vond de wisseling van de wacht korter voor de Kamerverkiezingen van maart 2021 plaats, vaak na gedoe. Farid Azarkan werd in september 2020 door de leden van Denk tot lijsttrekker gekozen, nadat de beide partijoprichters en Tweede Kamerleden Tunahan Kuzu en Selçuk Öztürk met elkaar in botsing waren gekomen. Minder conflictueus verliep in D66 de opvolging van

Alexander Pechtold, die in 2017 nog lijsttrekker was geweest maar zich in de herfst van 2018 had teruggetrokken als partijleider.³ In september 2020 verkozen de partijleden met overgrote meerderheid Sigrid Kaag, de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking in het derde kabinet-Rutte.

In het CDA ging de aanwijzing van een opvolger voor de in mei 2019 vertrokken Sybrand van Haersma Buma uiterst moeizaam.⁴ Minister van Financiën Wopke Hoekstra, door sommigen binnen de partij als de ‘nieuwe Lubbers’ gezien, bedankte voor de eer.⁵ Minister De Jonge van Volksgezondheid, Welzijn en Sport won vervolgens de interne lijsttrekkersverkiezingen met een krappe voorsprong op Tweede Kamerlid Peter Omtzigt, die zich had onderscheiden als aanjager van de Toeslagenaffaire. In december 2020 trok De Jonge zich terug – officieel omdat hij zijn tijdrovende functie als ‘coronaminister’ niet kon combineren met het lijsttrekkerschap, maar ook vanwege de kritiek binnen het CDA op hem vanwege de dalende opiniepeilingen. Niet Omtzigt, maar Hoekstra werd vervolgens door de partijtop en midden januari 2021 formeel door het partijcongres als lijsttrekker aangewezen. Vrijwel tegelijkertijd zag de PvdA haar lijsttrekker Lodewijk Asscher vertrekken; hij stapte op vanwege zijn rol als minister van Sociale Zaken in het derde kabinet-Rutte bij de Toeslagenaffaire. Lilianne Ploumen werd zijn opvolger; net als Hoekstra moest zij van start terwijl de verkiezingscampagne al begonnen was.

Van de lijsttrekkers die in de eerste maanden van 2021 campagne voerden staken qua ervaring Rutte en Wilders met kop en schouders boven de anderen uit: het waren hun vijfde Tweede Kamerverkiezingen. Met uitzondering van Van der Staaij kon de rest daar niet aan tippen, ook niet de lijsttrekkers van de rivalen van Ruttes VVD, Kaag van D66 en Hoekstra van het CDA. Hun politieke ervaring reikte niet verder dan het

³ Gerrit Voerman, ‘Buma, Pechtold en het machtsvacuüm. Het voortijdig vertrek van de fractievoorzitters van CDA en D66 tijdens Rutte III’, in: Jan Schinkelshoek en Gerrit Voerman (red.), *‘Niet stoffig toch?’ Terugblik op het kabinet-Rutte III* (Den Haag, 2021), 71-81.

⁴ Ibidem.

⁵ Thijs Broer en Peter Kee, *Code rood. Het verhaal achter het coronabeleid* (Amsterdam/Antwerpen, 2021), 27.

ministerschap, al was de laatste ook nog zes jaar lid van de Eerste Kamer geweest.

Programma's en strijdpunten

'De coronacrisis drukt zijn stempel op de verkiezingsprogramma's. In jaren is de eensgezindheid – welke kant het op moet – niet zó groot geweest', constateerde *Trouw*-journalist Wilma Kieskamp in de herfst van 2020.⁶ De (potentiële) regeringspartijen VVD, CDA, D66, ChristenUnie, PvdA, Groen-Links en de SP zouden op sociaaleconomisch terrein in mindere of meerdere mate naar links zijn bewogen – ook omdat een deel van de kiezers de richting van verkleining van de inkomensverschillen opging.⁷ Het is inderdaad opmerkelijk dat er in vijf van de zeven geanalyseerde verkiezingsprogramma's op enigerlei wijze sprake is van een 'beschermende overheid'.⁸ D66 bijvoorbeeld vond dat de overheid 'te lang in het verdomhoekje [heeft] gezeten. Terwijl ze hard nodig is om publieke belangen van ons allemaal te beschermen'. De VVD, in 2017 nog voorstander van 'een kleine, efficiënte overheid', meende in 2021 dat 'de komende tijd juist een sterke, actieve overheid nodig [zal] zijn om ons te beschermen en onze economie en samenleving eerlijk en gezond te houden'. Toch is de VVD ondanks deze retoriek – net zomin als het CDA overigens – niet substantieel naar links opgeschoven. Beide partijen wilden wel op een of andere manier een verhoging van het minimumloon, maar waren bijvoorbeeld tegen het afschaffen van het eigen risico in de zorg en lieten zich in hun programma's niet uit over het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek. Het waren vooral

⁶ Wilma Kieskamp, 'Over deze plannen zijn partijen het nu al eens', in: *Trouw*, 17 november 2020; zie ook Mark Lievisse Adriaanse en Marike Stellinga, 'Ons kapitalisme moet wat socialer worden', in: *NRC Handelsblad*, 21 november 2020.

⁷ Peter Kanne, *Nederlandse kiezer wil het socialer, duurzamer en progressiever. Opvattingen over sociaaleconomische en sociaal-culturele kwesties* (Amsterdam, 2021), 14-19; zie www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2021/01/nederlandse-kiezers-progressiever-in-2020-dan-in-2010.pdf (geraadpleegd 23 januari 2021).

⁸ Gerrit Voerman en Bjorn van den Brink, 'Ruk naar links? Een analyse van de verkiezingsprogramma's van potentiële regeringspartijen', in: *S&D*, 78 (2021), 1 (feb.), 5-15.

D66, PvdA en GroenLinks die naar links zijn getrokken – in de richting van de SP, die vergeleken met 2017 inhoudelijk nauwelijks heeft bewogen.⁹

Ook op sociaal-cultureel vlak (migratie, integratie) of bijvoorbeeld wat betreft het klimaatbeleid, de omvang van de veestapel en de woningmarkt zijn de programmatische verschillen tussen de partijen ter linker- en rechterzijde aanzienlijk. In de verkiezingscampagne van 2021 raakten deze en andere relevante politieke issues echter buiten beeld, omdat veel kiezers ze vanwege de pandemie minder urgent vonden.¹⁰ Ook de Toeslagenaffaire schitterde door afwezigheid – en dat terwijl het kabinet twee maanden vòòr de verkiezingen was gevallen. Het lijkt erop dat teveel partijen boter op hun hoofd hadden om het schandaal aan te kaarten. Dat gold niet alleen voor de vier regeringspartijen, maar ook voor oppositiepartij PvdA: lijsttrekker Asscher droeg van 2012 tot 2017 immers zoals hierboven vermeld als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid medeverantwoordelijkheid. Zo kwam het dat niet politici, maar Kristie Rongen, een gedupeerde alleenstaande moeder van drie kinderen, in een televisiedebat Rutte het vuur na aan de schenen legde door te vragen waarom hij niet was afgetreden, evenals Asscher en minister Eric Wiebes van Economische Zaken.¹¹

Al met al draaide het in de verkiezingscampagne om corona, maar hier zagen de kiezers weinig inhoudelijke verschillen, zo is uit verkiezingsonderzoek gebleken. De gevestigde partijen zouden ten aanzien van het beleid om de coronacrisis onder controle te krijgen (zoals het al dan niet sluiten van scholen, bedrijven en de horeca) en om de gevolgen van de pandemie op te vangen (investeren in de zorg, steunverlening aan

⁹ 'Zeker bij sociaal-economische thema's zijn er inmiddels amper nog verschillen te ontdekken met GroenLinks en de SP'; zie Frank Hendrickx, 'PvdA neemt definitief afscheid van eigen beleid onder Rutte II', in: *de Volkskrant*, 1 november 2020.

¹⁰ NOS, 'Corona verdringt op dit moment alle andere verkiezingsthema's', zie: nos.nl/nieuwsuur/collectie/13859/artikel/2372663-corona-verdringt-op-dit-moment-alle-andere-verkiezingsthema-s (geraadpleegd 30 januari 2022).

¹¹ Kees Versteegh, 'Waarom het toeslagendrama geen thema werd in de campagne', in: *NRC Handelsblad*, 28 maart 2021.

bedrijven) vrijwel geen onderscheidende beleidsalternatieven hebben aangeboden.¹²

Campagne

Na het uitbreken van de coronapandemie in maart 2020 steeg de VVD in de peilingen – wat werd toegeschreven aan het ‘rally round the flag’-fenomeen, dat erop neerkomt dat mensen in ernstige crisissituaties geneigd zijn zich achter een (minister-) president te scharen.¹³ Het vertrouwen in het kabinet en zijn premier steeg aanzienlijk.¹⁴ De VVD speelde hierop in door Rutte als de stabiele leider in crisistijd te positioneren. Zijn aankondiging in oktober 2020 om weer lijsttrekker van de VVD te willen worden, verbond hij dan ook expliciet aan de coronacrisis en aan zijn premierschap: ‘Aan deze beproeving wil ik leiding geven’, zo liet Rutte in *De Telegraaf* weten. Hij gaf daarbij aan geen campagne te willen voeren, ‘omdat ik vind dat ik in deze tijd al mijn focus op de coronacrisis moet richten... Nederlanders zijn bezig met de coronacrisis, de eigen gezondheid en baan. Mensen hebben me niet ingehuurd om campagne te voeren van de VVD’.¹⁵ De depolitisering had als doel Rutte in deze voor velen zware periode te profileren als betrouwbare minister-president en wijze staatsman, niet als VVD-aanvoerder. ‘Dit is geen tijd voor het uitvergroten van verschillen. Het is tijd voor samenwerking en inhoud’, aldus Rutte in een paginagrote advertentie in een aantal landelijke dagbladen – met daarbij een foto waarop hij op het Binnenhof stond, in het pak, met een dossiermap onder de arm, telefoon in de hand – als premier aan het werk.¹⁶ Met Rutte als ‘apolitieke crisismanager’ speelde de VVD in de campagne op safe: de partij wilde haar voorsprong in de peilingen consolideren door fouten en ophef te voorkomen. Eén keer gleed Rutte uit, toen hij Groningen

¹² Joop van Holsteyn en Galen Irwin, ‘Zoek de verschillen en kleur het vakje: aandacht voor politiek in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2021’, in: Sipma e.a., *Versplinterde vertegenwoordiging*, 53-54; en Take Sipma, ‘Verkiezingsstrijd in coronatijd’, in: idem, 85-93; 86.

¹³ John E. Mueller, ‘Presidential Popularity from Truman to Johnson’, in: *The American Political Science Review* 64 (1970), nr. 1, 18-34; 21-22.

¹⁴ Mark Lievisse Adriaanse en Enzo van Steenberghe, ‘Hoe onaantastbaar is VVD-leider én crisispremier Rutte?’, in: *NRC Handelsblad*, 4 maart 2021

¹⁵ Inge Lengton en Wouter de Winther, “Ik wil leiding geven aan deze enorme beproeving”, in: *De Telegraaf*, 30 oktober 2020.

¹⁶ ‘Samen naar de eindstreep. En verder’, in (onder meer): *de Volkskrant*, 29 februari 2021.

als mogelijke locatie voor een nieuwe kerncentrale aanwees; hij trok dat plan snel in.

Tegenover dit beeld van Rutte als daadkrachtige leider in crisistijd plaatste D66 de belofte van lijsttrekker Kaag van ‘nieuw leiderschap’, dat moeilijke keuzes niet uit de weg ging en daarvoor steun zocht in de samenleving. ‘Manager’ Rutte zou zulke keuzes ontlopen, bijvoorbeeld wat betreft de vraag hoe de toekomst er na corona uit moest zien.¹⁷ De bij veel kiezers relatief onbekende Kaag, die door D66 gepresenteerd werd als een buitenstaander in de politiek, stak niet onder stoelen of banken dat zij de eerste vrouwelijke premier van Nederland wilde worden.¹⁸ In een televisiedebat onderscheidde zij zich van de andere lijsttrekkers met haar pleidooi dat gevaccineerde en negatief geteste mensen meer vrijheden moesten krijgen – een op dat moment tegendraadse opvatting, die als voorbeeld van ‘nieuw leiderschap’ kon dienen.¹⁹

Kaag groeide zo uit tot de grote uitdager van Rutte. Dat de D66-aanvoerder zich als tegenkandidaat voor het premierschap opwierp zag het CDA met lede ogen aan: het had die rol aan Hoekstra toebedacht. De CDA-lijsttrekker had net als Kaag publiekelijk te kennen gegeven premier te willen worden, maar zijn campagne liep zeer stroef.²⁰ De in de electorale strijd onervaren Hoekstra vergaloppeerde zich nog al eens door onhandige uitspraken of omdat hij niet alle details van zijn verkiezingsprogramma paraat had.²¹ Zo viel Hoekstra Rutte aan op diens beleid, waarvoor het CDA echter jarenlang medeverantwoordelijk was geweest. Ook zijn poging om de ‘Rutte-doctrine’ aan de kaak te stellen – de gebrekkige informatievoorziening aan de Tweede Kamer door de door Rutte geleide kabinetten – strandde toen

¹⁷ Wilma Kieskamp, ‘Vijf ingrediënten voor het succes van Sigrid Kaag’, in: *Trouw*, 19 maart 2021.

¹⁸ Loes Reijmer, ‘Sigrid Kaag is meer dan een hashtag en een sportschoen’, in: *de Volkskrant*, 14 november 2020; Mark Lievisse Adriaanse, ‘Na veel oefenen heeft Sigrid Kaag haar plek gevonden’, in: *NRC Handelsblad*, 12 maart 2021.

¹⁹ Lamyae Aharouay en Mark Lievisse Adriaanse, ‘Wie doorbreekt de Haagse surplace?’, in: *NRC Handelsblad*, 6 maart 2021.

²⁰ Jelle Brandsma en Esther Lammers, ‘Wopke Hoekstra wil premier worden en Nederland in ere herstellen: “Er is erg weinig samenleving meer over”’, in: *Trouw*, 9 februari 2021.

²¹ Floor Boon e.a., ‘Hoe verliep deze campagne? 15 partijen onder de loep’, in: *NRC Handelsblad*, 15 maart 2021; Lamyae Aharouay, ‘Waar blijft het “Wopke-effect”?’, in: *NRC Handelsblad*, 11 maart 2021.

de premier voorstelde om dan maar de ministerraadnotulen over de kinderopvangtoeslagen te openbaren, waarmee ook bekend zou worden dat CDA-bewindslieden zich eveneens negatief hadden uitgelaten over Omtzigt vanwege diens hardnekkige pogingen de fouten bij de Belastingdienst boven water te krijgen.²² Omtzigt doorkruiste overigens Hoekstra's campagne door zelf de aandacht van de media te trekken met zijn pleidooi tot herstel van het vertrouwen tussen burger en bestuur en rechtsstatelijkheid – thema's die weinig raakvlakken hadden met wat de CDA-lijsttrekker uitdroeg.²³

De campagne speelde zich vooral af in het centrum en op de rechterflank van de Nederlandse politiek. De linkse oppositiepartijen PvdA, GroenLinks en SP kwamen er nauwelijks aan te pas, ook al zetten zij zich af tegen de liberale politiek van het afgelopen decennium. In hun campagne ontbrak echter 'een kernachtige, vigoureuze boodschap waarin de verontwaardiging over de armoede en ongelijkheid doorklonk', aldus de journalist Marcel ten Hooven. Bovendien wilde het linkse drietal graag meeregeren, waardoor ze wellicht hun toon wat matigden.²⁴ Omdat corona zo'n belangrijke rol speelde, was het voor hen lastig om Rutte hierop aan te vallen – zij hadden in 2020 immers doorgaans constructief meegewerkt aan het coronabeleid.²⁵ Klaver noemde Rutte in een televisiedebat een 'leugenaar', maar daar bleef het bij. 'Verwijten over en weer passen niet in deze crisis', zo corrigeerde hij zichzelf.²⁶

Van terughoudendheid vanwege mogelijke kabinetsdeelname hadden FVD en de PVV geen last – ze waren bij de potentiële regeringspartijen toch niet in beeld. Niettemin stelde PVV-leider Wilders zich tijdens de verkiezingscampagne wat betreft het coronabeleid betrekkelijk gematigd op. Hij had het kabinet gedurende de pandemie weliswaar kritisch gevolgd, maar was

²² Petra de Koning en Enzo van Steenberghe, 'Effectief campagnevoeren: zo verdween de Rutte-doctrine', in: *NRC Handelsblad*, 15 maart 2021.

²³ Ariejan Korteweg, 'Hoe Wopke Hoekstra zijn glans verloor', in: *de Volkskrant*, 12 maart 2021.

²⁴ Marcel ten Hooven, 'De mensen in het donker. De verkiezingen. Nog nooit was de uitslag zo asociaal', in: *De Groene Amsterdammer*, 25 maart 2021.

²⁵ Frank Hendrickx, 'Ruttes rivalen voeren verkiezingscampagne met de handrem erop', in: *de Volkskrant*, 6 maart 2021.

²⁶ Hendrickx in: *de Volkskrant*, 6 maart 2021.

zich ook bewust van de ernst van de situatie.²⁷ FVD zag dat niet in; de partij was de enige die het coronabeleid zonder enige terughoudendheid politiseerde, met als speerpunt het vaccineren. Met de 'Vrijheidskaravaan' deed partijleider Baudet tientallen gemeenten aan. Hij hekelde de in zijn ogen buitenproportionele wijze waarop de regering het coronavirus probeerde in te dammen, waarbij hij inspeelde op wantrouwen ten aanzien van vaccinaties.²⁸ Ook schuwde hij complottheorieën niet: de overheid zou erop uit zijn de burgers vrijheden te ontnemen, ook na de coronacrisis.²⁹

Slot

Het mag duidelijk zijn: de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 was een coronacampagne. Dat gold zowel voor de vorm (in plaats van in straten, op pleinen en in zalen speelde de verkiezingsstrijd zich af op televisie en in de sociale media), als voor de inhoud. Er lag een 'corona-sluier' over de campagne: het ging niet in de eerste plaats om hete politieke hangijzers als de woningmarkt en het klimaat – veel kiezers hadden wel wat anders aan hun hoofd. Een deel van hen haakte weer aan bij de regeringspartijen, die voor het uitbreken van de pandemie in maart 2020 in de peilingen gezamenlijk op een verlies van zo'n 20 procent hadden gestaan. Door de crisis en de lockdown vielen kiezers deels weer terug op de coalitiepartijen ('rally round the flag'). De VVD met premier Rutte als lijsttrekker profiteerde hier het meest van, ook al slonk de voorsprong in de peilingen in de aanloop naar de verkiezingen behoorlijk. 'De VVD heeft deze premiersbonus... kunnen binnenhalen, mede doordat de pandemie leidde tot een groot vertrouwen in politiek leiderschap', aldus verkiezingsonderzoeker Tom van der Meer. De campagnestrategie was afgestemd 'op het leiderschap van Mark Rutte als onderscheidend thema'.³⁰

Met deze gedepolitiseerde aanpak werd de VVD de grootste partij. Niettemin kwam zij aan het begin van de kabinetsformatie op achterstand

²⁷ Enzo van Steenberghe, 'Symbolisch pijnlijk verlies voor Geert Wilders', in: *NRC Handelsblad*, 18 maart 2021.

²⁸ Rik Rutte, 'De pandemie was Baudets ondergang én redding' in: *NRC Handelsblad*, 18 maart 2021.

²⁹ Rik Rutten, 'De FVD-karavaan twijfelt aan alles', in: *NRC Handelsblad*, 15 maart 2021.

³⁰ Tom van der Meer, 'De verkiezingen van 2021 in longitudinaal perspectief', in: Sipma e.a., *Versplinterde vertegenwoordiging*, 15-27; 24.

te staan toen de al veel langer levende maar in de verkiezingscampagne veronachtzaamde kritiek op de bestuursstijl van premier Rutte alsnog, en op explosieve wijze, tot uiting kwam. In het debat op 1 april 2021 in de Tweede Kamer steunden alle partijen (minus zijn eigen VVD) een tegen hem gerichte motie van afkeuring, omdat hij tijdens de verkennende fase van de formatie in de kwestie-Omtzigt ('functie elders') niet de waarheid zou hebben gesproken en daarmee ernstige schade zou hebben berokkend aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Rutte wankelde maar wist deze aanval in politiek opzicht te overleven, doordat de VVD als één man achter hem ging staan. *De Volkskrant*-journalist Ariejan Korteweg sprak terecht van 'achterstallig onderhoud dat in de verkiezingsstrijd aan bod had moeten komen'.³¹ Nu werd de formatie ermee belast – met als gevolg dat die langer ging duren dan ooit tevoren: eerst moesten de verhoudingen met VVD-leider Rutte worden hersteld.

³¹ Ariejan Korteweg, 'De politieke crisis die eigenlijk een uitgestelde campagne is', in: *de Volkskrant*, 8 april 2021.

Verkiezingsuitslag 2021 vergeleken met 2017

Partij	Uitslag TK-verkiezingen 2017	Uitslag TK-verkiezingen 2021
50PLUS	4	1
BBB	-	1
Bij1	-	1
CDA	19	15*
CU	5	5
D66	19	24
DENK	3	3
FvD	2	8**
GL	14	8
JA21	-	3
PvdA	9	9
PvdD	5	6
PVV	20	17
SGP	3	3
SP	14	9
Volt	-	3
VVD	33	34

Tabel 1: Krachtsverhouding in de Tweede Kamer na de verkiezingen

* Sinds 13 mei 2021 heeft de FvD-fractie 5 zetels door de afsplitsing van de Groep-Van Haga.

** Sinds 15 september 2021 heeft de CDA-fractie 14 zetels door de afsplitsing van Pieter Omtzigt.

Tijdslijn formatie 2021

Datum	Wat
17 mrt. 2021	Tweede Kamerverkiezingen
18 mrt. 2021	Benoeming verkenner Jorritsma (VVD) en Ollongren (D66)
25 mrt. 2021	Opstappen Jorritsma en Ollongren vanwege 'functie elders,' benoeming nieuwe verkenner Koolmees (D66) en Van Ark (VVD)
1 apr. 2021	'Functie elders'-debat (Nacht van Rutte)
2 apr. 2021	Beëindiging taken verkenner Koolmees en Van Ark
6 apr. 2021	Benoeming informateur Tjeenk Willink (t/m 30 april)
12 mei 2021	Benoeming informateur Hamer (t/m 22 juni)
23 jun. 2021	Nieuwe opdracht informateur: schrijven aanzet tot regeerakkoord (VVD en D66)
17 aug. 2021	Hervatting formatiegesprekken op basis van een door VVD en D66 opgestelde proeve van een regeerakkoord (t/m 2 september 2021)
7 sep. 2021	Benoeming informateur Remkes (t/m 30 september)
16 & 17 sep. 2021	Aftreden ministers Kaag (D66, BuZa) en Bijleveld (CDA, Defensie) om situatie Afghanistan
5 okt. 2021	Benoeming informateurs Remkes en Koolmees (t/m 15 december)
15 dec. 2021	Presentatie regeerakkoord
16 dec. 2021	Benoeming formateur Rutte (t/m 10 januari 2022)
30 dec. 2021	Presentatie verdeling ministersposten per partij
2 jan. 2022	Bekendmaking namen bewindspersonen
8 jan. 2022	Eindverslag formateur Rutte
10 jan. 2022	Beëindiging nieuwe bewindsliden
18 & 19 jan. 2022	Debat over de regeringsverklaring

‘Het was lang, te lang’

Observaties bij een moeizaam formatieproces

Alexander van Kessel

De kabinetsformatie 2021-2022 duurde uiteindelijk 299 dagen. ‘Het was lang, te lang’, erkende Mark Rutte.¹ Aangezien het duurrecord van 2021-2022 een ‘verbetering’ was van dat van de vorige formatie, lijkt sprake van een structurele ontwikkeling – waarvan het wenselijk is dat die gekeerd wordt, daar is iedereen (ook de betrokkenen) het over eens.

Vanuit de vier partijen die uiteindelijk de coalitie vormden is er nog vergoelijkend op gewezen dat de informatiefase-Remkes/Koolmees, waarin de uiteindelijke coalitie is gesmeed, eigenlijk niet eens zo lang heeft geduurd. Dat moet toch weersproken worden; voor één informatiefase is twee maanden en tien dagen (72 dagen) wel degelijk aan de lange kant.² Daarbij: VVD, D66, CDA en ChristenUnie werkten op dat moment al ruim vier jaar samen in een kabinet. Een voorstelrondje of snuffelfase was niet echt meer nodig, de onderhandelaars waren in meerderheid goed ingewerkt en de dossiers waren bekend. Dat laatste ook al vanwege het vele inhoudelijke voorwerk uit de informatiefases-Tjeenk Willink en -Hamer: er lag voldoende materiaal op basis waarvan een program uitonderhandeld

¹ Inge Lengton en Niels Rigter, “‘Fouten heb ik te corrigeren’”, *De Telegraaf*, 24 december 2021.

² Inzichtgevend is wellicht een vergelijking van deze 72 dagen met de duur van onderhandelingsfasen tijdens eerdere formaties. Tijdens de formatie van 2002 onderhandelenden CDA, LPF en VVD 48 dagen onder leiding van informateur Donner; tijdens de formatie van 2003 duurden de (uiteindelijk mislukte) besprekingen van CDA en PvdA (fase-Donner/Leijnse) 66 dagen en die van CDA, VVD en D66 (Hoekstra/Korthals Altes) 35 dagen; tijdens de formatie van 2007 kwamen CDA, PvdA en CU in 51 dagen tot een akkoord (informatiefase-Wijffels); in 2010 onderhandelenden VVD, CDA en PVV in totaal 57 dagen over een regeer- en gedoogakkoord (informateur: Opstelten); in 2012 duurde de informatiefase-Kamp/Bos (VVD/PvdA) 42 dagen. Het absolute record werd gevestigd tijdens de formatie van 2017, toen de informatiefase-Zalm 105 dagen duurde (toegegeven: inclusief zomerreces), maar de fase-Remkes/Koolmees in 2021 is dus een ‘goede’ nummer twee. Overigens duurden in 1977 de besprekingen tussen PvdA, CDA en D’66 onder verschillende (in)formateurs in totaal 149 dagen.

zou kunnen worden. In opdracht van Hamer hadden tijdens de zomer de twee grootste partijen, VVD en D66, zelfs al een schets voor een akkoord opgesteld.

Luttele weken na de verschijning van het kabinet-Rutte IV op de bordestrappen van paleis Noordeinde zullen hieronder enkele elementen uit de formatie-2021/2022 aan de orde komen die hebben bijgedragen aan de lange duur. Daarbij komen ook mogelijkheden aan bod die geopperd zijn om procesmatige knelpunten in de formatie te verhelpen.

Blokkades

De lange duur van de formatie van 2021/2022 is grotendeels te verklaren uit een aantal politieke blokkades, waaraan langdurig werd vastgehouden. Allereerst was er al voor de verkiezingen van 17 maart de uitsluiting van de PVV en Forum voor Democratie door de middenpartijen. Die blokkades zijn tijdens de formatie in stand gebleven. Direct na de verkiezingen lag een onderzoek naar een doorstart van het demissionaire kabinet louter bezien vanuit het perspectief van de verkiezingsuitslag voor de hand; VVD, D66, CDA en ChristenUnie hadden immers gezamenlijk 2 zetels gewonnen. Dat kwam er in eerste instantie niet van door de afwijzende houding van D66, die verkiezingswinst had geboekt. Partijleider Kaag vond voortzetting van coalitiesamenwerking met de ChristenUnie onverenigbaar met het door haar partij beloofde streven naar een ‘zo progressief mogelijk’ kabinet. Daarnaast werd er ook gewezen op het gedwongen aftreden van het kabinet-Rutte III in januari vanwege de kindertoelagenaffaire en de breed vastgestelde noodzaak tot een ‘nieuwe bestuurscultuur’. Het maakte continueren van de coalitie VVD-D66-CDA-ChristenUnie minder evident dan de verkiezingsuitslag suggereerde. Het door Rutte op de dag na de verkiezingen geopperde alternatief – de ChristenUnie inruilen voor JA21 – viel al helemaal niet in de smaak bij D66 en werd nooit een reële optie.

Het Kamerdebat over de nasleep van de verkenningsfase-Jorritsma/Ollongren, op 1 april, vergrootte de weerstand tegen voortzetting van het premierschap van verkiezingsoverwinnaar Rutte. Alleen zijn eigen partij wenste in die fase nog een nieuw kabinet-Rutte. Alle andere fracties hadden zich van hem afgekeerd, zij het dat D66 en CDA toekomstige samenwerking niet geheel uitsloten. De vierde coalitiepartner, de ChristenUnie, had expliciet aangekondigd niet met Rutte verder te willen.

Toen in het daaropvolgende weekend bleek dat de VVD haar leider – en voornaamste electorale troef – niet zou laten vallen, was sprake van een eerste impasse. Er waren maanden voor nodig voordat de andere middenpartijen accepteerden dat er een kabinet-Rutte IV zou komen. Gelijkenissen met de kabinetsformatie van 1981, toen PvdA en D'66 aanvankelijk weigerden om de leider van de grootste partij – Dries van Agt – te aanvaarden als minister-president, dringen zich hier op. Uiteindelijk gingen toen PvdA en D'66 door de bocht en begonnen aan een tot mislukken gedoemde coalitiesamenwerking met het CDA.³

Tijdens de informatiefase-Hamer bleef de al tijdens de eerste verkenning door VVD en CDA neergelegde blokkade tegen een gezamenlijke kabinetsdeelname van PvdA en GroenLinks in stand: Rutte wenste niet te regeren met 'een wolk van linkse partijen'. Aangezien PvdA en GroenLinks elkaar niet loslieten en aankoersten op nauwere samenwerking in de Tweede Kamer, bleef een doorbraak over links uit. Tezelfdertijd hield D66-leider Kaag vast aan haar afwijzing van kabinetssamenwerking met de ChristenUnie.

Johan Remkes onderzocht vervolgens in september de optie van een minderheidskabinet (VVD-D66-CDA) en de mogelijkheden om te komen tot een extraparlamenteair kabinet (met gedoogsteun van PvdA en/of GroenLinks). Het leidde niet tot resultaat. Nieuwe verkiezingen werden slechts voorkomen doordat Kaag in twee stappen haar blokkade tegen de ChristenUnie ophief: op 26 september stelde ze voor te onderhandelen met alle zes middenpartijen (inclusief de ChristenUnie), op 30 september stemde D66 in met onderhandelingen met VVD, CDA en ChristenUnie.

Goede voornemens

Een andere verklaring voor de lange duur van de formatie-2021/22 ligt in de gegroeide werkwijze tijdens de formatie, die nauw verband houdt met de heersende politieke cultuur. Toen na de aanvaring van Rutte met de rest van de Kamer tijdens het debat op 1 april gekozen werd om de formatie nu eens niet bij het gebruikelijke 'wie met wie?' maar 'langs de lijnen van de inhoud' te beginnen, werd dat Kamerbreed gesteund. Na het ruim een

³ Jan Ramakers, "Een kabinet dat er nooit had mogen komen". De formatie van het kabinet-Van Agt II (1981)' in: Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012* (Amsterdam 2016) p. 87-91.

maand durende informateurschap van Herman Tjeenk Willink – zelf al veel langer voorstander van een dergelijke fasering – en nog eens bijna vier maanden exploratie van allerlei maatschappelijke invalshoeken onder regie van informateur Mariëtte Hamer, bleek dat er toch eerst partijen bij elkaar gezet moesten worden voordat echt zaken gedaan konden worden. Deze volgorde is blijkbaar ingesleten in de Nederlandse politiek en heeft daarmee een eigen logica gekregen.

In september werd voor het eerst sinds de Grondwetsherziening van 1917 – afgezien van de overgangs- en interim-kabinetten na kabinetscrises – expliciet onderzoek verricht naar de mogelijkheden tot de vorming van een minderheidskabinet. Nadat Mariëtte Hamer midden augustus had vastgesteld dat onderhandelingen voor een meerderheidskabinet er op dat moment niet in zaten, kreeg Remkes de opdracht te bezien of VVD, D66 en CDA een dergelijk minderheidsavontuur aandurfd. De staatscommissie Parlementair stelsel, waarvan Remkes voorzitter was geweest, had de optie met nadruk aanbevolen als een mogelijkheid om te komen tot meer dualistische verhoudingen tussen Kamer en kabinet.⁴ Er bleek uiteindelijk geen draagvlak voor: VVD, D66 en CDA zochten garanties in de vorm van structurele (gedoog)steun van andere partijen, maar vonden die niet. De afwijzing door CDA en VVD van reguliere regerings-samenwerking met PvdA en GroenLinks, kort daarvoor, had de bereidwilligheid ter linkerzijde niet bevorderd. Het vermoeden van de staatscommissie dat sprake was van ‘verschillen in politieke cultuur’ waardoor minderheidskabinetten wel in Scandinavië maar niet in Nederland tot stand kwamen, lijkt evenzeer gerechtvaardigd.⁵

Een ander al langer gehoord voornemen betrof het terugbrengen van de omvang en gedetailleerdheid van het regeerakkoord. Met beknopte akkoorden (‘op hoofdlijnen’) hebben zowel bewindslieden als Kamer meer ruimte en komen de *checks and balances* in het staatsbestel beter tot hun recht, zo is de gedachte. Bij de presentatie van het coalitieakkoord, op 15 december, bleek dat de onderhandelende partijen om tot politieke overeenstemming te kunnen komen op controversiële punten toch

⁴ Staatscommissie Parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam 2018) p. 182-183.

⁵ *Ibidem*.

behoorlijk gedetailleerde afspraken hadden gemaakt.⁶ De omvang van het stuk beliep daardoor toch zo'n vijftig pagina's. Nog voor de verschijning van het coalitieakkoord had een groot deel van de Kamer op hoge poten om doorberekening door alle mogelijke planbureaus gevraagd.⁷ Kortom: de huidige Nederlandse politiek *kan* niet zonder een gedetailleerd akkoord.

Procedurele aanpassingen?

Sinds 1974 bevat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO) bepalingen over de formatieprocedure; sinds voorjaar 2012 zijn deze zodanig gewijzigd dat de Kamer in de formatie het initiatief heeft.⁸ De vraag is gerechtvaardigd of dat volstaat. Het RvO is rechtsgeldig in de Tweede Kamer maar heeft extern geen werking. Hoewel sinds de vestiging van de vertrouwensregel in jaren 1866-1868 duidelijk is dat een nieuw te vormen kabinet de steun moet hebben van een Kamermeerderheid, is de kabinetsformatie geen zaak van de Tweede Kamer *alleen*. Ook andere instituties – voorop de Koning (als onderdeel van de regering) en de Eerste Kamer – moeten zich verhouden tot het kabinet. Bovendien leidt een 'interne' procedure zoals vastgelegd in het RvO bijna onvermijdelijk tot meer monisme.⁹

Voor het beleggen van de formatieprocedure in een formele wet, zoals in voorjaar 2012 al is gesuggereerd door SGP-fractievoorzitter Van der Staaij,¹⁰ is veel te zeggen. De vraag is vervolgens welke voorschriften in zo'n wet zouden moeten worden opgenomen. De voor de formatie relevante bepalingen in het RvO hebben nu bijvoorbeeld vooral betrekking op het opstarten van de procedure. Daarbij moet nog opgemerkt worden dat de in 2012 geïntroduceerde figuur van de verkenner, die de periode tussen de verkiezingen en de installatie van de nieuwe Kamer moest overbruggen, in

⁶ Zoals bijvoorbeeld over medisch-ethische vraagstukken. Zie: VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025* (15 december 2021) p. 35-36.

⁷ Plenair verslag Tweede Kamer 14 december 2021, Regeling van werkzaamheden.

⁸ Tot februari 2021 betrof het artikel 139 (lid a en b), sinds de herziening van het RvO door de commissie-Van der Staaij zijn de voor de kabinetsformatie relevante bepalingen ondergebracht in artikel 11.

⁹ Zo vindt ook vicepresident van de Raad van State Thom de Graaf. Zie: 'De smalle marges van de kabinetsformatie', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, juli 2019, p. 238 en 234.

¹⁰ Handelingen II 2011/12, 21 maart 2012, nr. 66, item 6, p. 43.

het RvO onvermeld is gebleven. Hieruit volgde onder meer dat op 25 maart Rutte kon beweren dat over de verkenning-Jorritsma/Ollongren geen verantwoording kon worden afgelegd aan de Kamer. Die lacune zou gerepareerd kunnen worden. De tijdens het 1 april-debat met algemene stemmen aangenomen motie-Segers c.s. geeft daartoe in ieder geval de opdracht.¹¹

Moeten taak en strekking van die verkenning worden gereguleerd? Uit de notitie 'Positie Omtzigt' bleek dat de verkenners onder meer ook hadden gesproken over een individueel Kamerlid. Algemeen was de verontwaardigde reactie dat dat helemaal niet de taak van verkenners is. We moeten ervan uitgaan dat, zoals Henk Kamp in de media beweerde over zijn eigen verkenning in 2012,¹² de verkenners tijdens de twee eerdere formaties zich veel terughoudender hebben opgesteld. Blijkbaar hebben de gesprekken van Jorritsma en Ollongren met de fractievoorzitters een diepgang en breedte gekregen die ze in de verkenningen in de vorige twee formaties niet hebben gehad. Of het reglementeren van de bevoegdheden van de verkenner(s) disciplinerend zal werken, is de vraag. Wel heeft de ervaring van de verkenning-Jorritsma/Ollongren uitgewezen dat het verstandig is de verkenning te beperken tot een zakelijke inventarisatie van de posities van de fracties met het oog op de aanwijzing van de eerste informateur(s) en de opdracht die deze(n) moet(en) krijgen.

Moeten niet ook andere onderdelen van de formatieprocedure in een formatiewet vastgelegd worden? Staatsrechtsgeleerde Wim Voermans heeft gepleit voor invoering van automatische vervaldata, die de 'opwaartse druk' op de politici moeten vergroten. Uiteindelijk, als meerdere pogingen zouden zijn mislukt, zouden dan zelfs automatisch nieuwe verkiezingen volgen. Voermans signaleert bij de huidige, termijnloze formatie-procedure een eindeloos gechicaneer van strategisch opererende politici.¹³ Er lijkt

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 16; Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1.

¹² *WNL Op Zondag*, uitzending 28 maart 2021.

¹³ Wim Voermans, 'En dan nu: een assertief parlement', *NRC Handelsblad*, 20 sept. 2021. Toelichtend:

<https://www.nporadio1.nl/fragmenten/spraakmakers/9438d08c-cf33-4107-8c54-f798bd427a70/2021-09-21-wim-voermans-met-een-pleidooi-voor-een-nieuwe-formatiewet>. Vgl. Paul Bovend'Eert in: Remco Meijer en Raoul du Pré, 'Premier Rutte wil liever weer formeren met de koning', *de Volkskrant*, 24 dec. 2021.

echter weinig reden om aan te nemen dat een procedure met vastgelegde termijnen daarin verandering zal brengen. Het is niet ondenkbaar dat de onderhandelende fracties die niet de leidende rol hebben zich afwachtend en weinig compromisbereid opstellen in de richting van de fractie die het initiatief heeft gekregen – met de bedoeling deze te dwingen tot aanzienlijke concessies, of zelfs de termijn uit te zitten tot ze zelf een poging mogen wagen.

Het nader reglementeren van de formatieprocedure kon eerder, zo bleek bijvoorbeeld tijdens de evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 (de eerste volgens het nieuwe recept), niet op veel enthousiasme van de betrokken politici rekenen. Dat zou de manoeuvreerruimte alleen maar beperken.¹⁴ Het zou verbazen als deze houding ondertussen fundamenteel is veranderd.

Terug naar de Koning?

Tot de herziening van het RvO in het voorjaar van 2012 werden informateurs en formateurs aangewezen door de Koning. Tijdens het debat over de reglementsherziening, die uiteindelijk die regiefunctie bij de Tweede Kamer zou leggen, prefereerden VVD, CDA, ChristenUnie en SGP de tot dan gebruikelijke formatieprocedure. De afgelopen maanden kwamen vanuit deze partijen geluiden om de reglementswijziging van 2012 terug te draaien. Tijdens het Kamerdebat van 1 april 2021 dienden Segers en Van der Staaij een motie in die vroeg om te overwegen dat in de toekomst ‘een externe partij’ belast kan worden met de aftrap van de kabinetsformatie, waarbij ‘nadrukkelijk’ gedacht zou moeten worden aan ‘een mogelijke rol voor het boven de partijen staande staatshoofd’. De motie kreeg zowaar een meerderheid.¹⁵ Kort voor Kerstmis suggereerde toenmalig formateur Rutte in een interview met *De Telegraaf* dat het ‘niet heeft geholpen [...] dat de Koning uit de formatie is gehaald’. Helaas voegde hij hieraan geen toelichtende argumentatie toe, maar het was wel consistent met zijn eerdere uitlatingen op dit punt.¹⁶

¹⁴ Paul Bovend'Eert, Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *Zonder koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012* (Amsterdam 2015) p. 135.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 17. De D66-fractie stemde abusievelijk voor deze motie: Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1-2.

¹⁶ Inge Lengton en Niels Rigter, “‘Fouten heb ik te corrigeren’”, *De Telegraaf*, 24 december 2021.

De voorstanders van herstel van de rol van de Koning in de kabinetsformatie veronderstellen dat deze als bovenpartijdige en niet-politieke regisseur de politici kan dwingen vaart te maken waar de Kamer dat zelf niet kan. Daarbij wordt gemakshalve vergeten dat ook vóór 2012 formaties lang konden duren of vanwege hun complexiteit uitzichtloos leken. Verwezen kan worden naar de kabinetsformaties van 1925/1926 (ten gevolge van de Vaticaan crisis), die van 1956 (vorming van het laatste kabinet-Drees terwijl de rooms-rode samenwerking uitgewerkt was), van 1972/1973 (formatie van het kabinet-Den Uyl op basis van een ingewikkelde samenwerkingsformule tussen progressieven en confessionelen) en van 1977 (na maandenlang onderhandelen de mislukking van het tweede kabinet-Den Uyl). Ook duidt het vlotte verloop van de formatie van 2012 erop dat vorming van een kabinet zonder koninklijke interventie niet per definitie een langdurige zaak hoeft te zijn.

Daarbij was een belangrijke oorzaak van de lange formatieduur gelegen in een incident: de gefotografeerde notitie-‘Positie Omtzigt: functie elders’. Een gedachte-experiment: wat als een zojuist door de Koning benoemde informateur was betrapt met leesbare notities onder haar of zijn arm bij het vertrek uit het paleis, zoals Ollongren bij het verlaten van de Stadhouderskamer? Dan was mogelijk de Koning gecompromitteerd geweest en was een constitutionele crisis het gevolg.

Zouden de politici bovendien wél hebben geluisterd naar aansporingen van koning Willem-Alexander, waar ze dat klaarblijkelijk onvoldoende of niet deden naar de allerwege gerespecteerde minister van Staat Herman Tjeenk Willink, de als SER-voorzitter hoogste gezagdrager in de Nederlandse polder Mariëtte Hamer en – tijdens de informatiefase waarin een minderheidskabinet moest worden onderzocht – het ‘oliermannetje’ van politiek-bestuurlijk Nederland Johan Remkes?¹⁷ Het is weinig waarschijnlijk – ook al omdat het beoordelingsvermogen van de koning vanwege enkele onhandige manoeuvres in coronatijd (vakantie in Griekenland, feestje achttiende verjaardag kroonprinses Amalia) – niet voor iedereen boven alle twijfel verheven was. Overigens: als de politici niet zouden zijn gezwicht

¹⁷ *NRC Handelsblad*, 9 september 2021.

voor de genoemde informateurs maar wél voor een koninklijk vermaan, geeft dat pas echt te denken.

Ten slotte: als de hulp van de Koning ingeroepen moet worden op momenten van impasses, wordt het staatshoofd in de positie gebracht om politieke keuzes te maken. Dat is een recept voor controverse en schade voor de monarchie. Niet vergeten moet worden dat de aanleiding om in 2012 de procedure te wijzigen de gebeurtenissen tijdens de formatie van 2010 waren geweest, toen enkele fracties vraagtekens zetten bij de onpartijdigheid van koningin Beatrix. Door sommigen was toen gesuggereerd dat uit de benoemingen van de informateurs Lubbers en Tjeenk Willink – die niet, zoals gebruikelijk, waren gebaseerd op voorafgaande adviezen van de fracties – op te maken zou zijn dat zij een kabinet met inbreng van de PVV ongewenst vond.¹⁸

Spanningsveld

Sleutelen aan de regels kan, maar lost het politieke probleem dat zich in 2021 (en eigenlijk ook al in 2017) manifesteerde niet op. Politici lijken meer dan voorheen gevangen te zitten in een continu strategisch denken: om zich te positioneren en profileren worden voor de verkiezingen maar dit keer ook aan het begin van de formatie stevige stellingen betrokken, die vervolgens barrières opwerpen naar samenwerking met andere partijen. Het denken en handelen van politici lijkt daarbij overwegend tactisch van aard, niet zozeer ingegeven door programmatische verschillen. Tijdens de informatiefases-Tjeenk Willink en -Hamer werd meermalen vastgesteld dat die inhoudelijke verschillen niet onoverbrugbaar waren.

De vrees voor de volgende kiezersuitspraak (of misschien zelfs wel al de volgende peiling) domineert de opstelling van politici – of wordt als zodanig aan de onderhandelingstafel ingezet. Het maakt politici terughoudend. De verkiezingsnederlaag van de PvdA in 2017, na vier jaar regeringsdeelname, geldt als afschrikwekkend voorbeeld. Daaraan is verbonden de veronderstelling dat de PvdA in 2017 werd afgestraft voor de al te vlotte wijze waarop de partij in de kabinetsformatie van 2012 had ingestemd met regeringssamenwerking met de VVD. De eigen beginselen zouden te grabbel zijn gegooid – een bewering die tijdens de interne strijd

¹⁸ Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012* (Amsterdam 2016) p. 496 en 511.

om het lijsttrekkerschap ook nog eens was ingezet door Lodewijk Asscher in de richting van Diederik Samsom.¹⁹

Politieke partijen willen garanties dat regeringsdeelname (electoraal) loont. Die zekerheden zijn uiteraard niet te geven. Sterker: het beeld is ontstaan dat partijen die regeringsverantwoordelijkheid in kabinetten met Rutte aangaan, daarvoor worden afgestraft. Dat beeld klopt overigens niet helemaal: D66 boekte bij de verkiezingen een serieuze winst, waarmee de Democraten het oude trauma ‘Regeren is halveren’ – terug te voeren op de verkiezingsresultaten van 1982, 2002 en 2006 – achter zich hebben gelaten.

Een verandering van de politieke cultuur vereist, zo lijkt het, majeure aanpassingen van het kiesstelsel. Terecht wordt echter het stelsel van evenredige vertegenwoordiging breed gekoesterd; de staatscommissie-Remkes heeft dat ook niet willen aantasten. Het evenredigheidsstelsel past bij de Nederlandse politieke cultuur: gemeen overleg tussen minderheden, waarbij concessies doen onvermijdelijk is en compromissen de uitkomst zijn. Nooit krijgt één partij helemaal haar zin. Het alternatief, een meerderheidsstelsel zoals in de VS en het Verenigd Koninkrijk, is de afgelopen jaren weinig (zo men wil: nog minder) aantrekkelijk gebleken, omdat daarin een aanzienlijk deel van het electoraat niet vertegenwoordigd wordt en het de polarisatie aanwakkert. We moeten het dus doen met het huidige politieke bestel.

Het vereist iets meer durf bij de politici – bijvoorbeeld om de eigen achterban te trotseren met impopulaire besluiten in het algemeen belang. Daarbij moeten politici de kabinetsformatie gebruiken waarvoor ze bedoeld is: het overschakelen van de campagnestand van voor de verkiezingen (met bijbehorende uitvergroting van de verschillen met andere partijen) naar de modus waarin samenwerking en overeenkomsten gezocht moeten worden. Dat mag best in relatieve rust gebeuren en zelfs enige tijd duren. Maar geen driehonderd dagen.

¹⁹ <https://www.parool.nl/nieuws/lodewijk-asscher-verkozen-tot-lijsttrekker-van-de-pvda~bfd40429/>.

Rutte IV = Rutte II, maar dan ondersteboven

Joop van den Berg

Dat Mark Rutte een wendbaar persoon is, is al vaak gezegd¹ en het wordt door het jongste regeerakkoord bevestigd. Wat het vierde kabinet-Rutte voornemens is te doen is in menig opzicht zo ongeveer het tegendeel van wat het tweede kabinet (2012 – 2017) onder deze premier heeft gedaan. Was Rutte II een kabinet van bezuinigen en ‘hervormen’ - dat wil zeggen liberaliseren - van overheid en samenleving, het vierde kabinet wordt in veel opzichten het tegendeel ervan. Rutte IV is een kabinet van uitbundig lenen en uitgeven; het is ook een kabinet van herstellen. Herstellen van de cultuur, herstellen van de ruimtelijke ontwikkeling, herstellen van de uitgekleden overheidsorganisatie, vooral van het uitvoerende deel ervan. En dat alles onder leiding van een en dezelfde minister-president. Minstens zo paradoxaal: het bezuinigingskabinet Rutte II was er een van VVD en PvdA; het kabinet-op-de-pof heeft de PvdA (en Groen Links) geweigerd toe te laten. Of dit de veelbesproken ‘vernieuwing van de bestuurscultuur’ is, werd er niet bij verteld, maar een interessante wending in beleid en strategie is het zeker.

Het begint al bij de nooit geziene bedragen die het kabinet van plan is te lenen over een periode van tien of meer jaren: een klimaatfonds ter vermindering van de CO₂ van 35 miljard tot 2030; een stikstoffonds (om landbouw en natuur beter uit elkaar te houden) van 25 miljard euro tot 2035; verruiming van het mobiliteitsfonds met 7,5 miljard tot 2019 en een volkshuisvestingsfonds van 1,5 miljard euro. Dat laatste bedrag wordt niet zozeer geleend als wel aan het Gemeentefonds onttrokken. Dat worden

¹ Petra de Koning, *Mark Rutte* (Leiden, 2020); Sheila Sitalsing, *Mark. Portret van een premier* (Amsterdam, 2016); Joop van den Berg, ‘Schrammen maar geen wonden. Premier Mark Rutte en de grenzen van de individualisering’, in: Jan Schinkelshoek en Gerrit Voerman (red.), *‘Niet stoffig, toch?’ Terugblik op het kabinet Rutte III*. Montesquieu Reeks no. 16 (Den Haag 2021), 13 – 26.

allemaal ‘incidentele’ uitgaven genoemd: die drukken wel op de staatsschuld maar niet op de gewone rijksbegroting.

Overigens is het ook daar uitdelen geblazen: de defensie en het onderwijs krijgen er jaarlijks miljarden bij. Bij beide valt veel te herstellen van wat in jaren – niet alleen onder Rutte – is verarmd en misgegaan. Aan het eind van de regeringsperiode wordt aangenomen dat er bijna 28 miljard euro meer wordt uitgegeven dan het afgelopen jaar.

Dan hebben wij het nog niet gehad over het al bestaande ‘Wopke-Wiebesfonds’ en vooral niet over het Europese Herstelfonds, dat de negatieve gevolgen van de coronapandemie moet opvangen. Daarvoor moet het nieuwe kabinet nog steeds de Nederlandse aanvraag indienen bij de Europese Commissie. De overige 26 lidstaten hebben hun aanvraag al ruim een jaar geleden ingediend en merendeels door de Europese Commissie zien goedgekeurd. De Nederlandse traagheid wordt ten dele veroorzaakt doordat het demissionaire kabinet de zaak liever aan zijn opvolger overliet. Maar er ligt vooral een pijnlijke keuze aan ten grondslag: wil Nederland de beschikking krijgen over enige miljarden euro’s van de EU, dan moet het onder meer de hypotheekrenteaftrek en de zelfstandigenaftrek aanpakken, twee dierbare liefhebberijen van de VVD. Het nieuwe regeerakkoord vermijdt in elk geval het ‘H-woord’ met opeengeperste lippen.

Wilde Rutte II de staatsschuld zo veel mogelijk naar beneden drukken, de nieuwe coalitie aarzelt niet die tot boven de in de EU afgesproken 60% van het bruto binnenlands product uit te laten stijgen. Nu zijn die Europese afspraken niet meer wat ze waren, maar Nederland was er, samen met de Duitsers, altijd een fanatiek aanhanger van². Dat is blijkbaar voorbij, op zijn minst tijdelijk. Dat geldt zowel voor Duitsland als voor ons land. Maar, wat is hier tijdelijk en wat is incidenteel, als de uitgaven er tien tot vijftien jaar door worden beïnvloed? Natuurlijk, geld is momenteel spotgoedkoop, maar dat hoeft niet per se zo te blijven.

Is het louter haast die de onderhandelende partijen heeft doen afzien van doorrekening door het Centraal Planbureau, waar het onderscheid tussen ‘incidenteel’ en ‘structureel’ allicht wat strakker wordt getrokken dan door

² Jan Werts, *The European Council in an Era of Crises*, (London 2021).

de nieuwe coalitie? Overigens was de kritiek van de gezamenlijke linkse partijen op deze ontbrekende doorrekening niet vrij van hypocrisie. Zij zijn anders ook niet zulke liefhebbers van het CPB. Niettemin, merkwaardig blijft het. Ook deel van de nieuwe bestuurscultuur: gewoon zelf beslissen en niet aan het CPB vragen of het zo goed is? Trouwens, evenmin aan het Planbureau voor de Leefomgeving?

Een tweede vraag bij al deze bedragen en bijbehorende ambities is of dat geld ook allemaal kan worden besteed. Ligt de veronderstelling niet voor de hand dat er straks van enorme onder-uitputting sprake zal zijn? In de bouw en infrastructuur, maar ook in het onderwijs, de kinderopvang en de zorg is er nu al een groot tekort aan mensen die het werk moeten verrichten. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit tekort op commando verdwijnt. Met die staatsschuld kon het dus nog wel eens reuze gaan meevallen.

De kennelijk overspannen arbeidsmarkt werpt wel een eigenaardig licht op het door opeenvolgende kabinetten onder Rutte gevoerde migratiebeleid. Want zonder bevolkingsgroei door migratie zal het allemaal bezwaarlijk zijn te realiseren. Dus ook daar maar een andere bestuurscultuur? Dat wordt uit het regeerakkoord niet erg duidelijk.

Over een paar hoofdlijnen gesproken

De inhoudelijke ambities van de coalitie zijn niet misselijk: het klimaatprobleem wordt met veel middelen aangepakt, al is nog niet recht duidelijk wat allemaal en hoe allemaal. Hetzelfde geldt voor het op elkaar afstemmen van landbouw, verstedelijking en natuur ten behoeve van geringer stikstofproductie. Daar worden de lijnen bepaald door de rijksoverheid, maar zal de uitwerking regionaal moeten plaatsvinden onder leiding van de provincies. Op zichzelf een voor de hand liggende taakverdeling, maar of de provincies dat zullen aankunnen, zal moeten blijken. De bestuurskracht van provincies – of liever: hun bestuurscultuur – is niet indrukwekkend en of dat snel verandert is de vraag. De pretenties op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt mogen er ook wezen; die wekken hoge verwachtingen.

Verwachtingen scheppen ook de voornemens op het terrein van de woningbouw. De verhuurdersheffing, opgelegd aan de woning-corporaties,

gaat eindelijk van tafel. De zogenaamde ‘jubelton’, die ouders in staat stelde voor hun startende kinderen op de woningmarkt belastingvrij te investeren verdwijnt evenzeer. De hypotheekrenteaftrek zou eveneens moeten verdwijnen, maar dat staat niet in het regeerakkoord. Dat komt nog wel: als het kabinet in Brussel met zijn water naar de dokter moet.

Als gezegd, deze voor de woningbouw bestemde middelen worden weggehaald bij het gemeentefonds. Het komt bij voornamelijk stedelijke gemeenten terug in de vorm van specifieke uitkeringen en bij de corporaties, die daarmee dus het geld van de gemeenten overnemen. Dat de verenigde gemeenten in de VNG daar niet blij mee zijn, laat zich raden³. Die hebben trouwens sowieso beperkte reden tot vreugde. Een arbitrale uitspraak over de middelenverdeling tussen rijk en gemeenten van 2021 voor de jeugdzorg wordt door het coalitieakkoord vierkant genegeerd. In het kader van de nieuwe bestuurscultuur zijn de coalitiepartijen van plan het rijk toe te rusten met de mogelijkheid meer ‘aanwijzingen’ aan gemeenten te geven, in gewoon Nederlands ‘commando’s’. Demissionair staatssecretaris Broekers-Knol is er al mee begonnen met de aanwijzing van opvangmogelijkheden voor asielzoekers, op juridisch dubieuze gronden⁴.

Over de aanpak op langere termijn van de coronapandemie en in het algemeen het verschijnsel van pandemieën onder mens en dier zegt het regeerakkoord opmerkelijk weinig. Het zittende kabinet heeft daarover voornemens aangekondigd, maar die moeten dan apart worden gepubliceerd in het voorjaar. Over gezondheidszorg wordt niet veel concreets gemeld, laat staan nieuw beleid, maar wel wordt er op lange termijn – in het voetspoor van de WRR – de rem op gezet. Als bekend heeft dat tot grote opwinding geleid bij de parlementaire oppositie, die zich niet toevallig heeft laten opstoken door Geert Wilders enerzijds en Lilian Marijnissen anderzijds⁵. Wie er nuchter onder blijft, ziet dat niet die rem

³ Reactie VNG op regeerakkoord, brief 16 december 2021 aan Tweede Kamer.

⁴ Hoe dubieus werd uiteen gezet door prof. mr. Geerten Boogaard, hoogleraar op de Thorbeckeleerstoel te Leiden in de uitzending van het TV-programma ‘Nieuwsuur’ op 29 december 2021. De staatssecretaris heeft intussen toegegeven dat zij geen bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen had.

⁵ Daarmee opnieuw zich in het frame voegend van Geert Wilders, zoals de Kamer dat ook al had gedaan op 1 april in de kwestie van ‘positie Omtzigt, functie elders’.

het bezwaar is, wel dat de gedachten over de gezondheidszorg erg vaag zijn, terwijl hervorming noodzakelijk is. Daar moet de omkering van Rutte II nog gestalte krijgen.

Er gaan meer middelen naar IND en COA, de twee organisaties die zich bezighouden met het kanaliseren, voor zover mogelijk, van de migratie en inburgering van migranten. Dat moet ook een einde maken aan wat door gemeenten terecht het 'jojobeleid' van het Rijk is genoemd: als de migratie afneemt onmiddellijk de capaciteit van IND en COA sterk vermageren, maar die weer overhaast willen vergroten, zodra de migratie min of meer sterk toeneemt. Het lijkt er voorts op dat de arbeidsmigratie enerzijds meer ruimte krijgt en anderzijds ook meer regels die fatsoenlijke tewerkstelling en huisvesting in Nederland mogelijk moeten maken. Het regeerakkoord is in het algemeen minder provinciaals dan wij in jaren gewend waren, hetgeen ook geldt voor wat er over Europa wordt opgemerkt⁶.

Bestuurscultuur en democratische rechtsorde

Hiervoor zijn al een paar opmerkingen gemaakt over de effecten van diverse voornemens voor de bestuurscultuur in Nederland. Het begrip zelf wordt er in het regeerakkoord niet echt veel duidelijker op, maar er zijn wel een aantal vrome voornemens die, als die werkelijk worden uitgevoerd, de relatie tussen burger en staat kunnen verbeteren. Daarbij valt op dat er maatregelen worden gecorrigeerd die nog maar kort geleden zijn ingevoerd, vaak leidend tot zware kritiek. Vooral de net vertrokken minister voor Rechtsbescherming (men kon bij hem beter zeggen: minister tegen rechtsbescherming), Sander Dekker had hier een naam hoog te houden. Zijn kortingen op de sociale advocatuur worden weer teruggedonnen. Meer in het algemeen wordt gezocht naar middelen om de rechtspositie van de burger ten opzichte van zijn overheid te versterken. De controle van instellingen als de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman, die geregeld werden genegeerd, wordt vergroot.

Van belang is voorts dat het voortdurende rouleren van topambtenaren tussen ministeries wordt afgeremd en dat zij de kans krijgen om echt thuis te raken in de ministeries waaraan zij ambtelijk leiding moeten geven. Heeft

Geen toonbeeld van zelfstandig oordelen derhalve, ook niet door fracties van PvdA en Groen Links, die beter hadden moeten weten.

⁶ Zie het hoofdstuk van Marijn van der Sluis verderop in dit boek.

de minister ook weer eens een adres waar hij of zij niet alleen vragen kwijt kan maar ook kans maakt op een adequaat antwoord. Het vergroot daarnaast de mogelijkheid van *'speaking truth to power'* door ambtenaren, want dat is immers hun opdracht. Daarnaast wil het coalitieakkoord⁷ een versterking tot stand brengen van de Tweede Kamer door meer middelen toe te kennen ten behoeve van haar ondersteuning.

Opvallend is het betrekkelijke zwijgen van het coalitieakkoord als het gaat over decentralisatie, terwijl daar het een en ander op zijn kop moet worden gezet wat door het kabinet Rutte II werd gepresteerd. Zeker, de Participatiewet van dat kabinet wordt aangepakt en dat schept hoop voor een beter sociaal en armoedebeleid van gemeentebesturen, maar daar was de omkering ook wel heel urgent. Maar de gemeenten blijven ernstig tekort komen als het om jeugdhulpverlening gaat.

Het werd al gezegd, ter vergroting van de uitvoerbaarheid van wetten – een jaren lang levendig besproken probleem van wetgeving⁸ – kiest het regeerakkoord onder meer voor de mogelijkheid vaker maatregelen aan gemeenten per bevel op te dringen. Inderdaad, de omkering van de decentralisatie, maar of dat de cultuur verbetert?

Wat gaat het worden?

Een oude 'waarheid' wil: wat niet in het regeerakkoord staat is van geen belang. Daar wilde de aanstaande coalitie, daartoe gestimuleerd door de informateurs Remkes en Koolmees nu juist vanaf. Het moest meer met hoofdlijnen en dus met meer beleidsvrijheid van ministerraad en individuele ministers en staatssecretarissen. Dus ook met meer vrijheid tot oordelen van leden en fracties in de Tweede en Eerste Kamer.

⁷ De informateurs en de onderhandelaars wilden het liefst het woord coalitieakkoord gebruikt zien om te benadrukken dat lang niet alles was geregeld zoals in een regeerakkoord. Ik blijf hier de termen door elkaar gebruiken, want betekenisvol verschil vermag ik niet te zien.

⁸ Niet de enige, maar wel het meest indringend: Herman Tjeenk Willink, *Kan de overheid de crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*, (Amsterdam, 2021), 71 – 88; eerder: Idem, *Niet de beperking maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtsstaat*, (Den Haag, 2012), i.h.b. 141 – 241.

De ‘oude Adam’ is echter niet zo makkelijk af te leggen. Kamerleden zijn immers verre van consequent, zoals bleek bij de eerste ontvangst van het coalitieakkoord. Daar waar het coalitieakkoord dingen open laat, luidde de kritiek dat het allemaal te vaag is. Daar waar het akkoord nogal gedetailleerd is, luidde de kritiek even zo vrolijk ‘dat de oude bestuurscultuur weer bezig is de dingen dicht te regelen’. Lobby’s hebben ten slotte de neiging om de toekomstige regeringspartijen te verwijten dat zij geen belangstelling hebben voor hun prioriteiten, in plaats van blij te zijn dat er nog van alles te regelen valt, zodra het kabinet is geïnstalleerd. Want bewindslieden zijn kwetsbaarder voor lobby’s dan het regeerakkoord.

Daar komt bij dat het adagium van KVP-leider C.P.M. Romme uit 1956 dat het parlement zijn grootste invloed niet uitoefent tijdens de rit van het kabinet maar ‘voordat de rit aanvangt’⁹, tijdens de formatie, nog weinig aan betekenis heeft verloren. Een parlementaire minderheid zal niet gemakkelijk een meerderheid worden tenzij zij die weet te organiseren in afspraken tijdens de kabinetsformatie, in het regeerakkoord dus. Bij bekendmaking van het akkoord werd aanstonds opgemerkt dat het een nogal hoog D66-gehalte had en dat klopt ook wel. Tegelijk is het voor D66 de enige manier om zijn verlangens te verwezenlijken in de huidige politieke constellatie, die door een rechtse meerderheid wordt gedomineerd. Het regeerakkoord is vanouds het belangrijkste machtsmiddel van de minderheid, progressief of conservatief.

⁹ Het volledige citaat van Romme: Carla van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer. Klagen over kabinetsformaties, 1946 – 2002* (oratie R U Nijmegen) (Den Haag, 2003), 9; J.Th.J. van den Berg, ‘De regering’, in: R.B. Andeweg e.a. (red.), *Politiek in Nederland*, (Alphen aan den Rijn, 1981), 228 – 229; Idem, ‘Slechts de naam was al op 16 maart bekend. Kabinetsformatie 2017, het politieke proces’, in: Aalt-Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *Stratego, risk en scrabble. Kabinetsformatie 2017*. Montesquieu Reeks no. 9, (Den Haag, 2018), 19.

Toch laat het akkoord vrij veel open voor nadere beoordeling door kabinet en ministers. Dat is uit democratisch oogpunt mooi maar het is ook riskant. Want het komt dan aan op een doordachte portefeuillevdeling, die partijen en bewindslieden plaatst waar zij het beste tot hun recht komen. Dat is D66 en VVD beter gelukt dan het CDA en de CU.

Waar het ten slotte op aankomt is de persoonlijke kwaliteit van de bewindslieden, die meer kansen krijgen maar ook grote bekwaamheid moeten demonstreren, omdat het regeerakkoord hen niet meer zo effectief beschermt. En dat, met een gepolariseerd, versnipperd en dus humeurig parlement, met bovendien een ontbrekende meerderheid in de Eerste Kamer. Dit alles kon de houdbaarheid van het kabinet wel eens fors beperken. Niet iedereen heeft immers de bekwaamheid en wendbaarheid van de minister-president van het tweede en het vierde kabinet Rutte.

Rutte IV: het kabinet dat bij elkaar geleend werd

Wimar Bolhuis

Inleiding: alsnog een politieke deal

Na 299 dagen formeren staat de doorstart van het VVD-D66-CDA-ChristenUnie-kabinet op het bordes. Het is het sluitstuk van een hobbelige, slepende formatie. Eind maart, kort na de Tweede Kamerverkiezingen, bereikte het onderlinge vertrouwen een dieptepunt na de gefotografeerde zin “positie Omzigt, functie elders” op het memo van verkenner Kasja Ollongren. De politieke acceptatie van VVD-politicus en beoogd premier Mark Rutte was tijdelijk nul. In het opvolgende Kamerdebat op 1 april sprak D66-leider Sigrid Kaag de beroemde woorden “hier scheiden onze wegen”. Op 3 april zei ChristenUnie-leider Gert-Jan Segers niet meer te willen samenwerken met Rutte: “Er wordt op een manier met de waarheid omgegaan, die voor ons heel problematisch is. Het was de druppel die de emmer deed overlopen.” Desalniettemin wordt na vijf verschillende informateurs op 10 januari Rutte IV gepresenteerd. Hoe werd deze politieke deal alsnog bereikt?

Budgettaire bril

Om deze vraag te beantwoorden bekijk ik het budgettaire beleid van het nieuwe coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”. Mijn analyse richt zich op de verhouding tussen de verkiezingsprogramma’s van de vier formerende partijen en het akkoord. Dit doe ik door de doorrekening Keuzes in Kaart (*KiK*) van de verkiezingsprogramma’s van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie door het Centraal Planbureau (CPB), gepubliceerd op 1 maart 2021, te vergelijken met de doorrekening van het coalitieakkoord 2021-2025 door hetzelfde bureau, naar buiten gebracht op 11 januari 2022 (CPB, 2021a; CPB, 2022).

Oorspronkelijk liet de coalitie het akkoord niet doorrekenen. Formateur Rutte heeft dit alsnog verzocht in reactie op een met brede steun

aangenomen motie die het Kamerlid Van der Staaij (SGP) indiende in het debat over het coalitieakkoord en het planbureau wilde aan het verzoek voldoen (CPB, 2021b). In zijn analyse baseert het CPB zich niet zozeer op het tekstuele akkoord, maar op de budgettaire bijlage daarvan (Bureau Kabinetsformatie, 2021a, 2021b). Over de realiteitswaarde van de budgettaire voornemens verschillen de coalitie en het CPB soms van mening.

De aanvlegroute met een budgettaire bril levert waardevolle inzichten op in de gang van zaken in de formatie. In de 9 maanden tussen de presentatie van KiK en de presentatie van het coalitieakkoord blijkt, mede door de verbeterde uitgangspositie van de staatsschuld en de lage rente, een majeure politieke koerswijziging te hebben plaatsgevonden. Namelijk een draai naar een radicale uitgaven- en investeringsinzet, gefinancierd door leningen, nu direct en in de verre toekomst.

Bij elkaar geleend

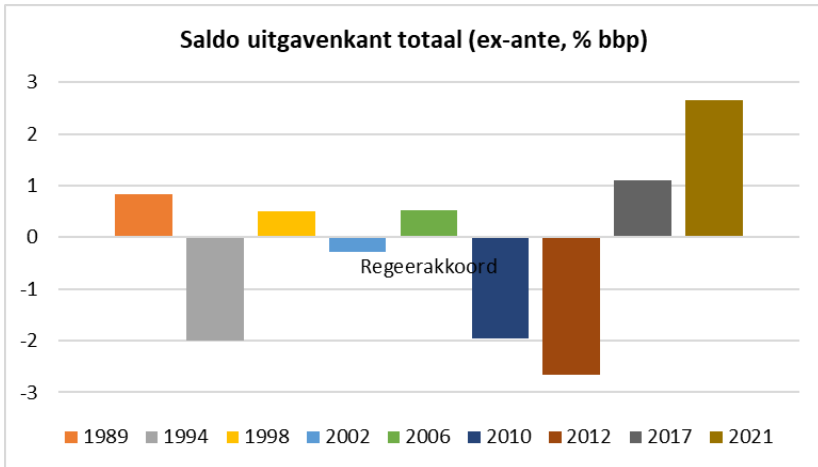
Mijn conclusie is dat Rutte IV een kabinet is dat bij elkaar geleend werd. Opgeteld wil de coalitie het begrotingssaldo over de jaren 2022 tot en met 2025 ex ante – dus vóór economische doorwerking – verslechteren met € 79,6 miljard. Tabel 1 laat zien dat het vooral het enorm verhogen van de overheidsuitgaven betreft, met € 75,1 miljard in totaal. De voorgestelde budgettaire expansie ten opzichte van het basispad in de komende kabinetsperiode is ongekend.

	2022	2023	2024	2025	cumulatief	structureel
Uitgavenverhoging	6,5	15,9	24,8	27,9	75,1	12,8
Lastenverlichting	0,0	1,4	1,4	1,7	4,5	0,5
Saldoverslechtering	6,5	17,3	26,3	29,5	79,6	13,3

Tabel 1: Financieel beeld coalitieakkoord, miljarden euro's, ex-ante (Bron: budgettaire bijlage coalitieakkoord)

Hoewel het coalitieakkoord op de meeste uitgavenposten beduidend meer spendeert dan de verkiezingsbeloftes van VVD, D66, CDA en ChristenUnie, blijven de belastingmaatregelen juist ver achter bij de doorgerekende programma's. Cumulatief beoogde het akkoord een beperkte lastenverlichting, van € 4,5 miljard. De beloofde verhogingen van

klimaatbelastingen en vermogensbelastingen door bovenal D66 e ChristenUnie hebben het akkoord ook niet binnengehaald. Uiteindelijk werd Rutte IV – in ruil? - het kabinet van radicale uitgavenverhogingen en budgettaire expansie. Het historisch perspectief bevestigt dit. In ieder geval sinds 1989 kent dit akkoord de grootste ex-ante uitgavenverhoging in het laatste kabinetsjaar. Figuur 1 laat dit zien.



Figuur 1

Interpretatie figuren

De figuren tonen steeds de keuzes die VVD, CDA, D66 en ChristenUnie in *KiK* maakten, het gewogen gemiddelde daarvan en de uitkomst in het doorgerekende coalitieakkoord. Het gewogen gemiddelde volgt uit de 34 zetels die de VVD behaalde bij de Tweede Kamerverkiezingen, de 24 door D66, de 15 door het CDA en de 5 door de ChristenUnie. Hierdoor zijn hun relatieve gewichten respectievelijk 0.436, 0.308, 0.192 en 0.064. Deze methodiek komt overeen met de methode gebruikt voor mijn vergelijking van het regeerakkoord van Rutte III in 2017 (Bolhuis, 2017) en voor mijn promotieonderzoek naar *KiK's* voor de periode 1986-2017 (Bolhuis, 2018).

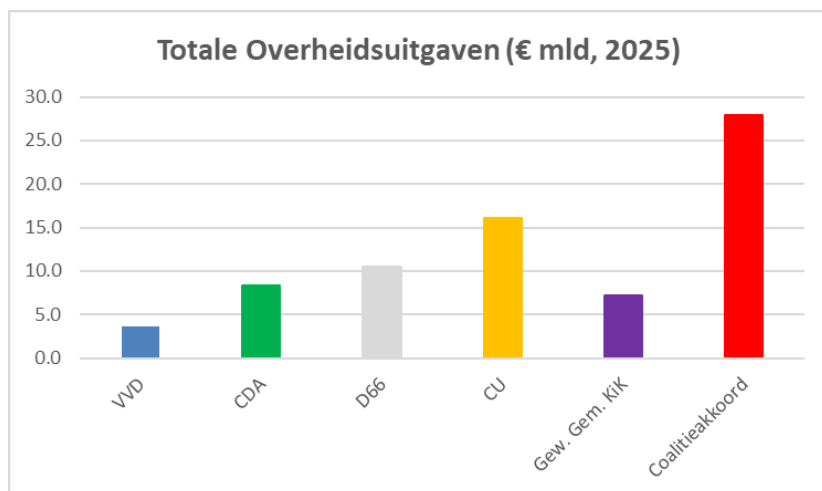
Verschillende basispaden

Door de lange duur van de formatie is een vergelijking tussen de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en het coalitieakkoord dit keer moeilijker te maken. De politieke keuzes in *KiK* en in het akkoord worden beide gepresenteerd als *afwijkingen* van een basispad voor de

overheidsfinanciën, maar het zijn verschillende basispaden. *KiK* had als basispad de middellange termijnverkenning 2021-2025 (MLT) uit november 2020 (CPB, 2020). De CPB-analyse van het akkoord heeft als basispad de geactualiseerde MLT bij Prinsjesdag, aangevuld met de besluitvorming na de Miljoenennota 2022. (CPB, 2021c). Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's kende het basispad in 2025 een EMU-saldo van -1,2% bbp en een EMU-schuld van 59,7% bbp. Bij de formatie was dit respectievelijk -0,7% bbp en 54,0% bbp.

Spenderen van betere schuldpositie

De financiële vooruitzichten zijn tijdens de lange onderhandelingen verbeterd en dat ziet men in het coalitieakkoord. We weten dat politici tijdens formaties op verbeterde vooruitzichten voor de overheidsfinanciën reageren met enige expansiedrift (Bolhuis, 2018). Deze formatie bewijst dit wederom; de 5,7%-punt schuldquoteverbetering in het basispad is nadrukkelijk 'benut'. Netto wil de coalitie in 2025 volgens de CPB-analyse € 26,1 miljard extra spenderen ten opzichte van het basispad. Figuur 2 laat dit zien. Hier blijkt een verschil tussen de budgettaire bijlage (€ 27,9 miljard) en de doorrekening (€ 26,1 miljard).



Figuur 2

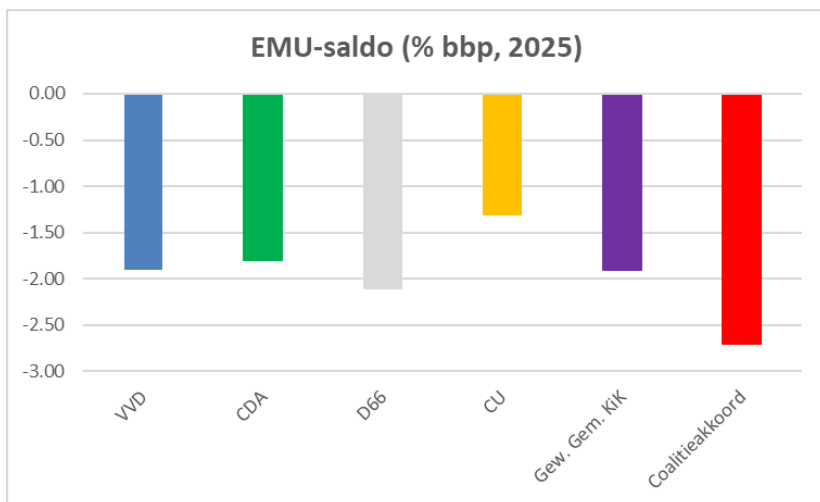
Deze expansie van de overheidsuitgaven stond niet in de programma's van de coalitiepartijen. De coalitie geeft 62% (!) meer uit dan de koploper

ChristenUnie, die de collectieve uitgaven in *KiK* met € 16,1 miljard wilde verhogen, van plan was. Opmerkelijk genoeg zijn de twee partijen wiens budgettaire kader het meest leek op het nieuwe coalitieakkoord GroenLinks (€ 29,2 miljard) en de PvdA (€ 33,3 miljard) – de partijen die samen niet mee mochten onderhandelen.

Verslechtering EMU-saldo

In het akkoord is gekozen om fors veel extra overheidsuitgaven te gaan doen die het bedrijfsleven en agrarische sector steunen bij transitie – denk aan groene industriepolitiek en stikstof-uitkoop via het nieuwe Klimaatfonds (€ 35 miljard) en Stikstoffonds (€ 25 miljard) – zonder dat dit aangekondigd werd in de campagne. De belastingen worden veel beperkter aangepast, zoals we zullen zien.

De uitgavenkeuzes hebben gevolgen. Veel extra spenderen en dit niet dekken met een lastenverhoging, vergroot vanzelfsprekend het EMU-saldotekort. Uit Figuur 3 blijkt dat het coalitieakkoord uitgaat van een saldo van -2,7 procent van bbp in 2025, beduidend hoger dan de -1,9 procent van bbp die coalitiepartijen gezamenlijk in *KiK* voorstelden. De EMU-schuldquote eindigt met 56,1 procent van bbp juist lager dan 60,8 procent van bbp, door de verbeterde uitgangspositie in het basispad. De stijging gaat met 2,1 procentpunt wel fors *sneller* dan het gewogen coalitiegemiddelde van 0,55 procentpunt in *KiK*, door de fors hogere uitgavenimpuls.



Figuur 3

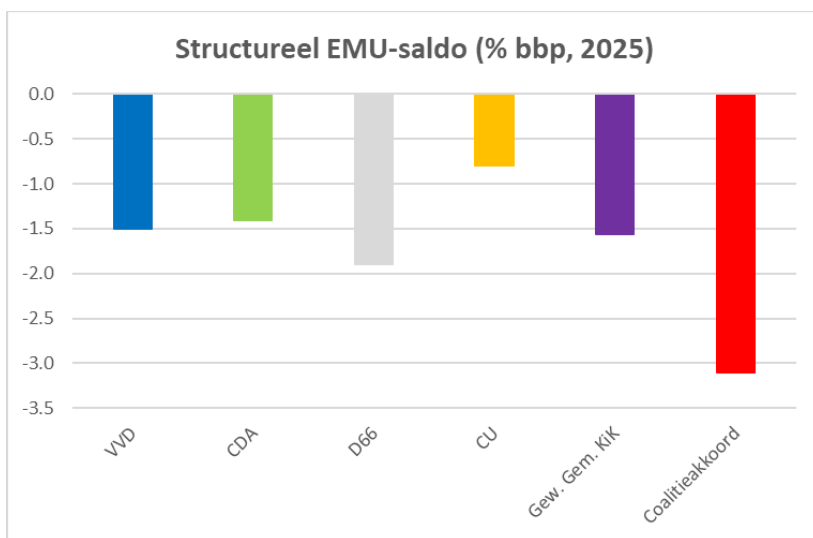
Incidenteel versus structureel

De coalitie koos voor de opzet van nieuwe fondsen, omdat dit zo incidentele uitgaven lijken te zijn en geen structurele uitgaven via de reguliere begroting. VVD, D66, CDA en ChristenUnie willen zo de overheidsfinanciën op langere termijn minder belasten. Tegelijkertijd bestaat over deze opzet een groot verschil van mening met het CPB, zo bleek uit diens analyse (CPB, 2022). Het planbureau stelt dat fondsen de neiging hebben om structurele vormen aan te nemen, mede omdat de transities in 2035 waarschijnlijk niet afgerond zullen zijn. Ook vindt het CPB dat structureel € 2,9 miljard aan ombuigingen op de zorguitgaven niet hard genoeg zijn gemaakt in het akkoord om ingeboekt te worden. Daardoor stijgt ook uitgavencategorie Zorg ten opzichte van het - na de begrotingsbesluitvorming alweer met € 0,6 miljard opgehoogde - basispad.

Desalniettemin is de coalitie voornemens om de stijgende zorguitgaven te remmen. Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft zeer beperkte invloed gehad op het financiële kader van het coalitieakkoord, gelet op de enorme incidentele, langjarige en (al dan niet) structurele uitgavenverhogingen, maar het advies om de zorguitgavenontwikkeling structureel af te buigen lijkt met succes gegeven (Rijksoverheid, 2020).

Lange termijn overheidsfinanciën

Mede door bovenstaand verschil van inzicht denken de coalitiepartijen en het CPB anders over de grootte van het structurele saldo¹ van de begroting in 2025 en vervolgens de oloploop van de EMU-schuld tot 2060. Het akkoord gaat uit van een structureel saldo van -1,75% bbp en een schuldquote op lange termijn van 60% bbp, maar het CPB van -3.1% bbp en 91,9% bbp. Dit zijn forse verschillen. Figuur 4 en 5 laten zien waar het coalitieakkoord, zonder verdere uitwerking, op koerst volgens de rekenmeesters. Het structurele saldo is met -3,1% bbp 2 keer zo groot als het gewogen coalitiegemiddelde van -1,56% bbp in KiK. Als de coalitie het akkoord of beloftes wil nakomen, zal men ombuigingen steviger moeten gaan neerzetten.

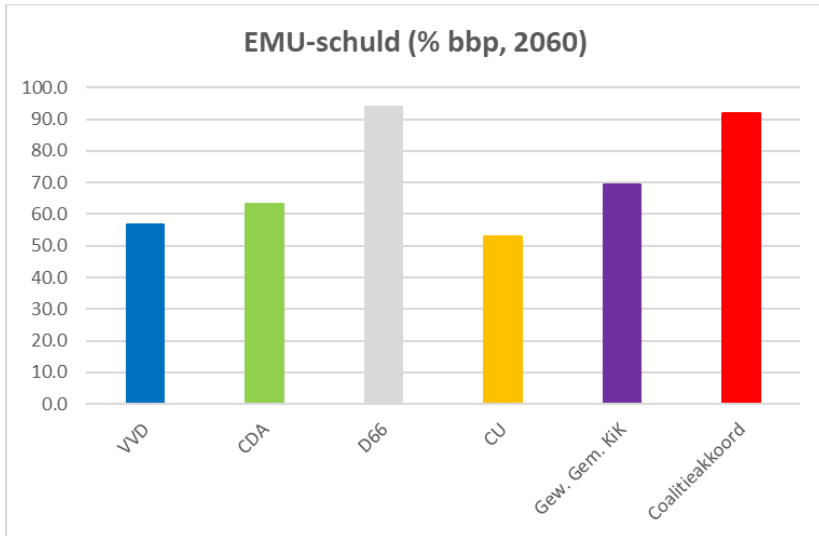


Figuur 4

De ontwikkeling van de EMU-schuld komt het dichtst bij de wensen van D66. Hierbij moet aangetekend worden dat de positieve groei-effecten van investeringen in onderwijs en onderzoek door het CPB niet worden meegenomen in deze berekeningen en niet is berekend wat de

¹ Het structureel saldo = het feitelijk EMU-saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en bijzondere eenmalige factoren. Incidenteel geld kan vanzelfsprekend gezien worden als eenmalig, structureel geld niet.

klimaatkosten zullen zijn van niets doen. Deze schuldsommen tot 2060 zijn informatief omdat ze de richting inzichtelijk maken, niet omdat ze perfect informatief zijn.

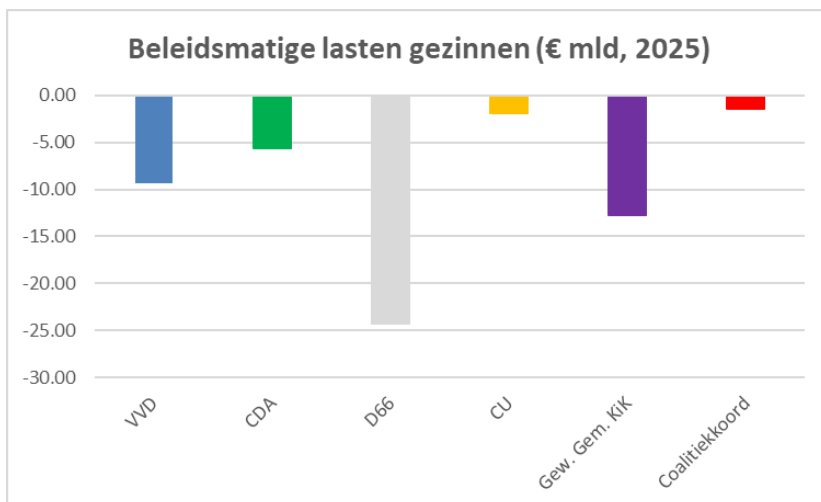


Figuur 5

Lasten van burgers en bedrijven

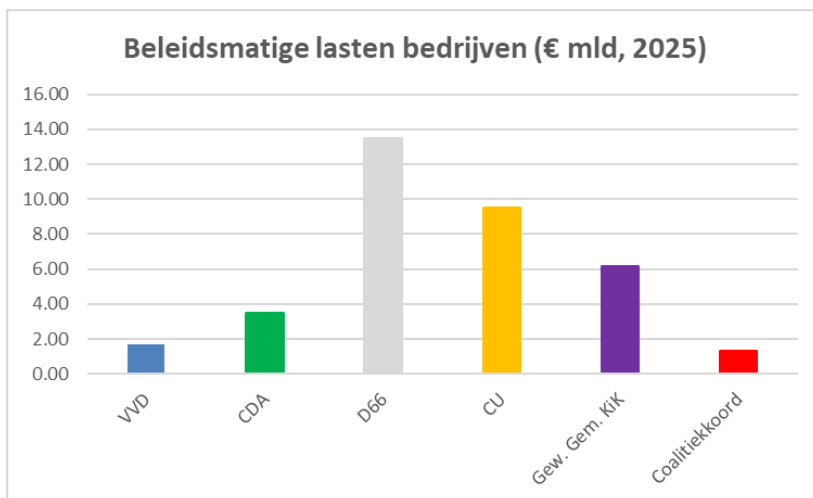
Uit mijn promotieonderzoek, waarvoor ik de partijkeuzes in de CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's en de opvolgende regeerakkoorden over de periode 1986-2017 vergeleek, bleek dat belofde lastenverlichtingen voor burgers in de regel niet volledig worden nagekomen en lastenverzwaringen voor bedrijven vaak niet doorgaan (Bolhuis, 2018). Geldt dit ook voor dit coalitieakkoord van Rutte IV?

Figuur 6 geeft de beleidsmatige lastenontwikkeling voor gezinnen weer. De lastenverlichting van € 1,4 miljard in het coalitieakkoord blijft achter, vooral als men kijkt naar de VVD (€ 9,4 miljard) en CDA (€ 5,6 miljard). De beloftes van D66 zijn lastig te vergelijken aangezien de partij het sociale zekerheids- en belastingstelsel volledig wilde omgooien. Maar het verschil is groot en duidelijk. Gezinnen krijgen € 11,4 miljard minder lastenverlichting dan het gewogen coalitiegemiddelde in *KiK*.



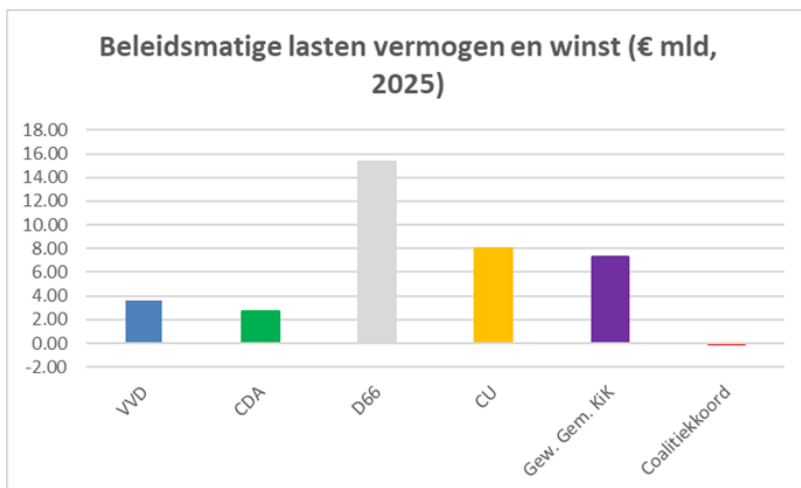
Figuur 6

De vervolgvraag is wat de beleidsmatige lastenontwikkeling voor bedrijven doet. Figuur 7 geeft overtuigend weer dat de afgesproken stijging van € 1,3 miljard in het coalitieakkoord aanzienlijk achterblijft bij de beloftes in *KiK*. D66 beloofde € 13,5 miljard hogere lasten, ChristenUnie € 9,5 miljard, CDA € 3,5 miljard en VVD € 1,7 miljard. De lasten stijgen uiteindelijk minder dan bij de laagvlieger van de coalitie op dit gebied, de VVD. Bedrijven krijgen € 4,9 miljard minder lastenverzwaring dan het gewogen coalitiegemiddelde in *KiK*. Per saldo blijven de totale beleidsmatige lasten op macro-niveau overigens ongewijzigd ten opzichte van het basispad.

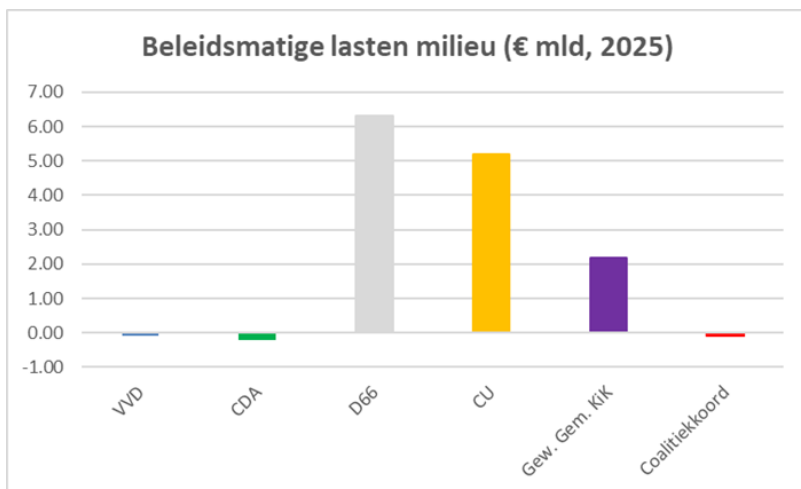


Figuur 7

Bij dit akkoord blijft zo de wetmatigheid in stand dat lastenverlichtingen voor burgers beduidend achterblijven bij gemiddelde verkiezingsbeloftes in *KiK*, net als lastenverzwaringen voor bedrijven. De aanzienlijke lastenverhogingen op vermogen en winst en op milieu die D66 (€ 15,3 en € 6,3 miljard) en in mindere mate ChristenUnie (€ 8,0 en € 5,2 miljard) wilden, haalden het regeerakkoord niet. Figuur 8 en 9 laten zien dat het CPB stelt dat de lasten op vermogen en winst en op milieu allebei met € 0,1 miljard zullen dalen. Wel hoort hier de aantekening dat de introductie van een oplopende CO₂-minimumprijs en aanscherping van de CO₂-heffing voor de industrie door het CPB nog niet konden worden meegenomen.



Figuur 8



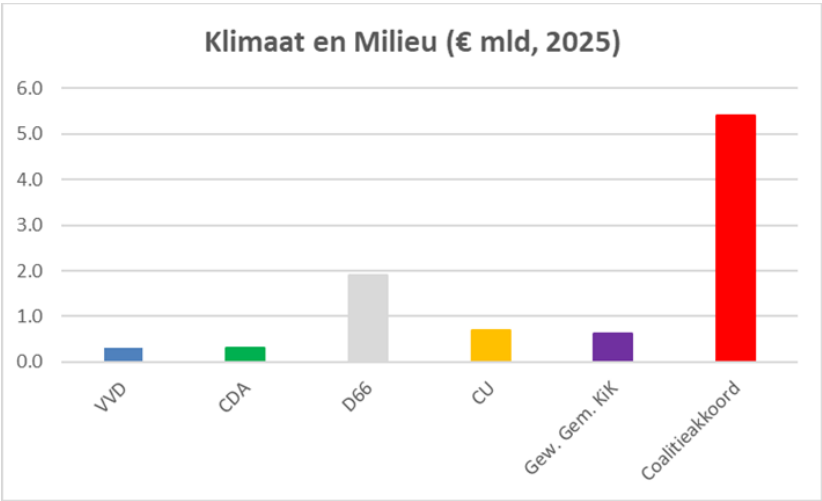
Figuur 9

Mijn afdrank is dat VVD en CDA hun gevecht tegen lastenontwikkeling wonnen. Hoewel de inkomensongelijkheid daalt door het akkoord, vooral door het hogere minimumloon en gekoppeld de uitkeringen, pakt het de vermogensongelijkheid niet aan. Voor de volledigheid moet gezegd dat het demissionaire kabinet na de Algemene Politieke Beschouwingen de lasten

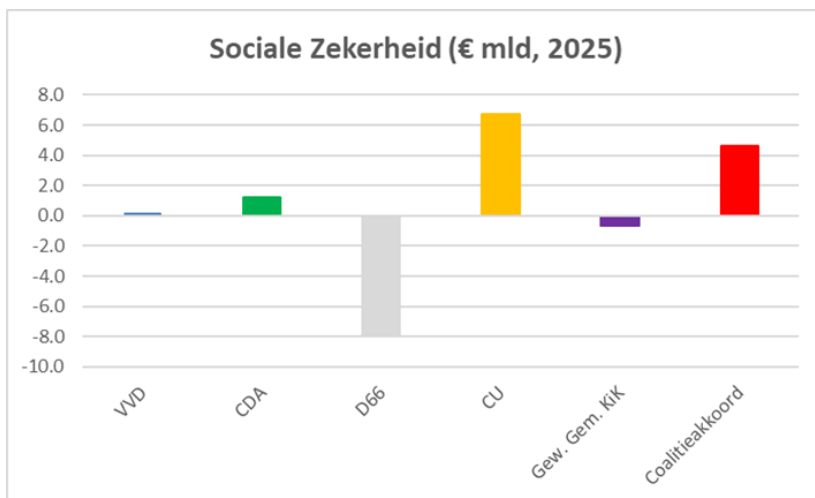
voor gezinnen en op inkomen en arbeid met € 0,5 miljard verlaagde en voor bedrijven en op vermogen en winst met € 1,8 miljard verhoogde: het basispad wijzigde dus tussentijds.

Opvallende uitgavenposten

Het politieke wisselgeld blijkt, in de ruim 9 maanden tussen *KiK* en het akkoord, een majeure omslag naar een radicale uitgaven- en investeringsinzet geweest. Historisch gezien gaat het om forse budgettaire veranderingen. Twee uitgavenposten die voor D66 en ChristenUnie belangrijk zijn illustreren deze uitruil goed. Namelijk Klimaat en Milieu, waar € 4,8 miljard meer heengaat dan het gewogen coalitiegemiddelde, en Sociale Zekerheid, met € 5,3 miljard extra.

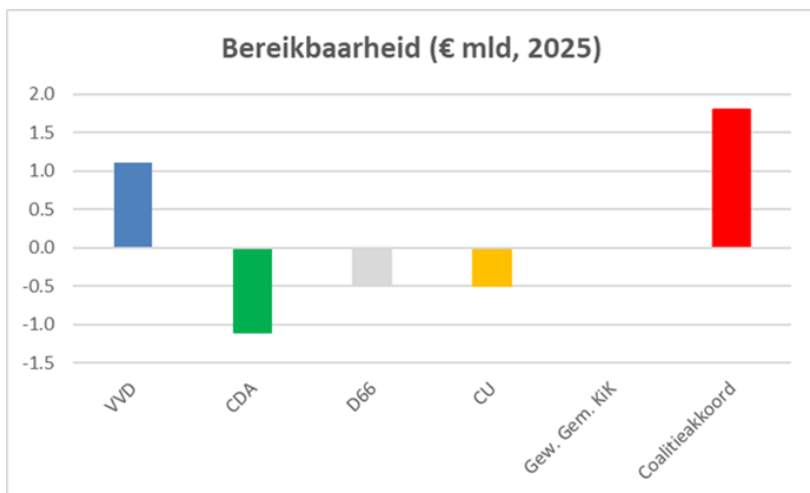


Figuur 10

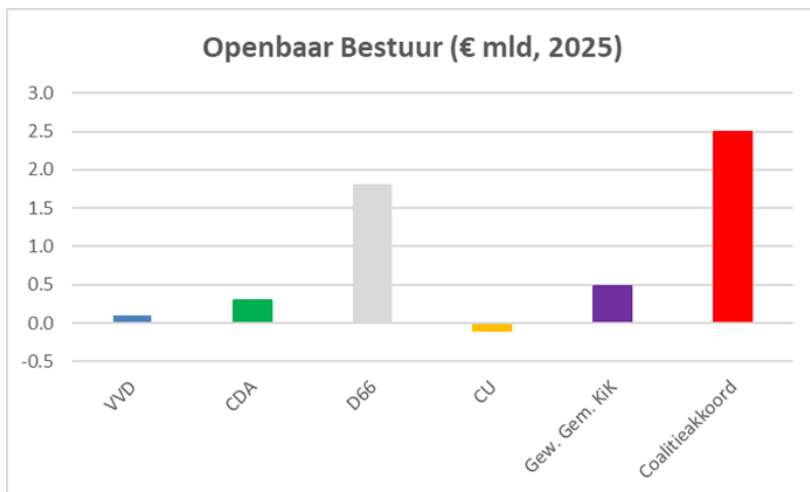


Figuur 11

Verder vallen de extra grote bedragen voor Onderwijs – € 2,7 miljard - en het Openbaar Bestuur – € 2,0 miljard – ten opzichte van het coalitiegemiddelde in *KiK* op. De tweede is een toevoeging aan het gemeente en provinciefonds, om decentrale overheden tegemoet te komen in hun budgettaire problematieken met betrekking tot de jeugdzorg en het sociaal domein, en kosten voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Maar ook de uitgaven aan Defensie, Veiligheid, Bereikbaarheid, Internationale Samenwerking en Overdrachten aan bedrijven krijgen beduidend meer budget toegewezen dan te verwachten op basis van de programma's.



Figuur 12



Figuur 13

Conclusie

Vanuit macro-economisch perspectief is aan de lastenkant van de rijksbegroting door de coalitie Rutte IV gekozen voor een praktische *standstill*, ondanks grote verkiezingsbeloftes tot belastingverhogingen voor bedrijven, vermogenden en vervuilers en lastenverlichting voor burgers. De verbeterde uitgangspositie van de staatsschuld, de lage rente en de

politieke *deadlock* lijken VVD, D66, CDA en ChristenUnie tijdens de langste formatie ooit ergens hebben doen besluiten tot een politieke ommezwaai: een radicale uitgaven- en investeringsinzet. Na deze uitruil poogt men de gewenste grote transities anders te bereiken, door de inzet van nieuwe fondsen als het Klimaat- en transitiefonds (€ 35 miljard) en het Stikstoffonds (€ 25 miljard) en het omgevormde, opgehoogde Mobiliteitsfonds (€ 7,5 miljard extra).

Tegelijkertijd gaat het akkoord op bijna elke uitgavencategorie verder dan het gewogen gemiddelde van de doorerekende programma's van de VVD, D66, CDA en ChristenUnie. In de kern lijkt dit coalitieakkoord 'bij elkaar geleend'- door veel meer begrotingsruimte beschikbaar te stellen, waarmee tegemoet kon worden gekomen aan veel – al dan niet nieuwe – uitgavenwensen, en zo bereikte men een politieke deal. Het is twijfelachtig in hoeverre dit politieke handwerksucces ook praktisch uitvoerbaar en economisch verstandig zal zijn. Is er bijvoorbeeld echt voldoende arbeidsmarktcapaciteit beschikbaar? Hoe doelmatig wordt het uitgegeven van het vele subsidiegeld om transities te behalen? Op welke wijze gaat men structurele uitgavenverhogingen beperken en de gewenste doelen voor het structurele saldo en overheidsschuld bereiken? Het succes van Rutte IV komt bij de uitwerking.

Literatuur

Bolhuis, W.D. (2017). De verkiezingsbeloftes versus het regeerakkoord van Rutte III, *Economisch Statistische Berichten* 102(4755): 523-525.

Bolhuis, W.D. (2018). Van Woord tot Akkoord; *Een analyse van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, 1986-2017 (proefschrift)*, Universiteit Leiden.

Bureau Kabinetsformatie (2021a). Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. 15 december.

Bureau Kabinetsformatie (2021b). Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025. 15 december.

Centraal Planbureau (2020). Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025 (november 2020).

Centraal Planbureau (2021a). *Keuzes in Kaart 2022-2025; Economische analyse van verkiezingsprogramma's*. Den Haag: Centraal Planbureau.

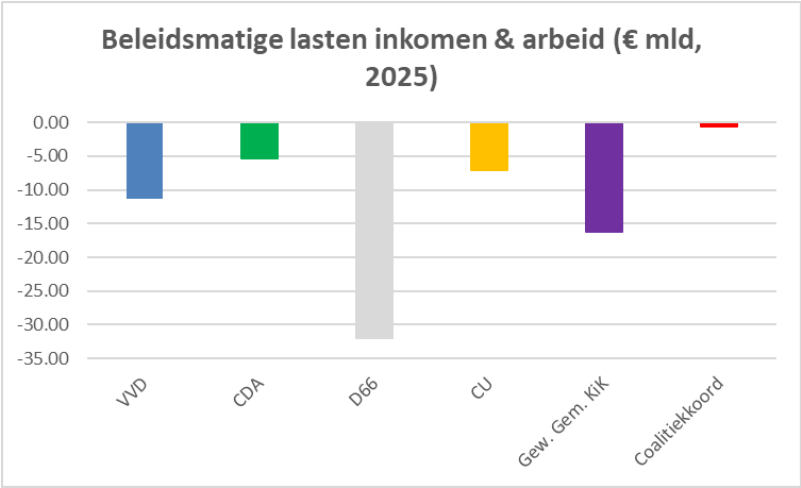
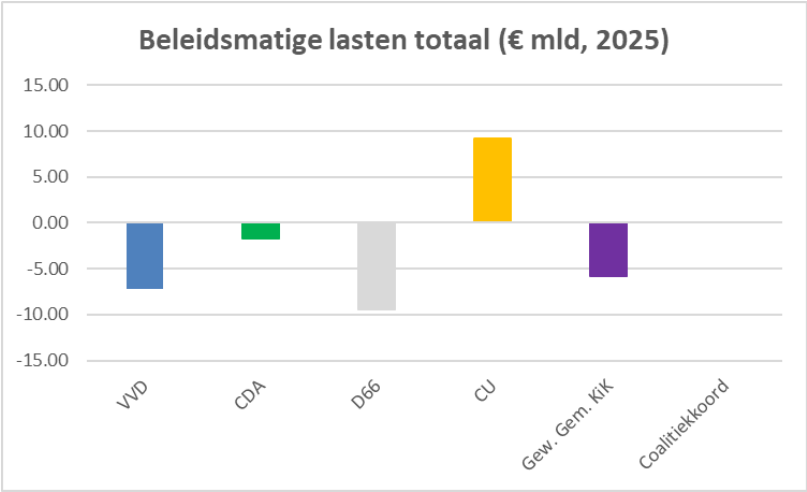
Centraal Planbureau (2021b). Brief aan de formateur inzake doorrekening coalitieakkoord. 21 december.

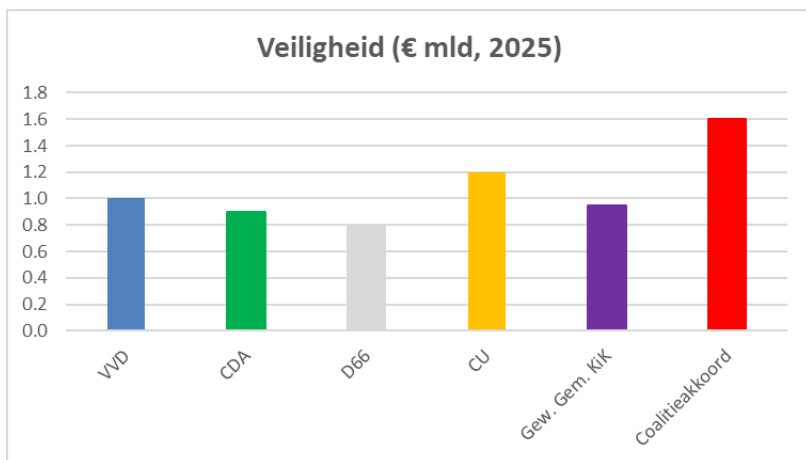
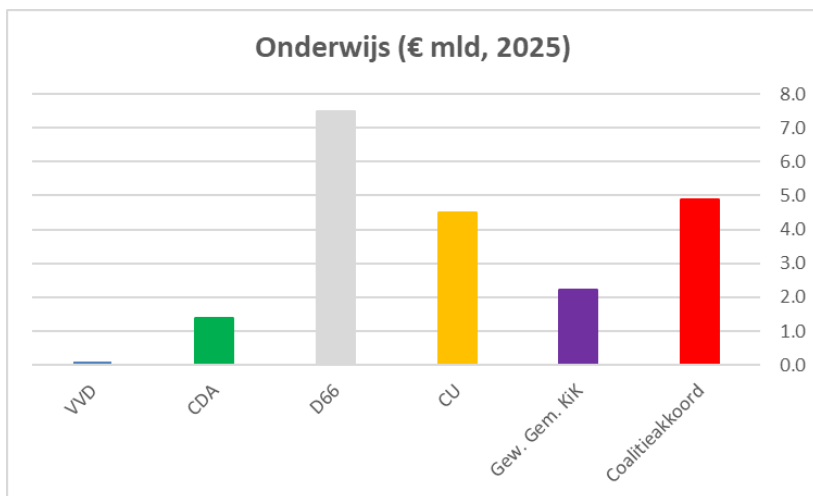
Centraal Planbureau (2021c). Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025 (september 2021).

Centraal Planbureau (2022). Analyse coalitieakkoord 2022-2025. *CPB Notitie januari 2022*.

Rijksoverheid (2020). Koers bepalen; Kiezen in tijden van budgettaire krapte. *Rapport 16^e Studiegroep Begrotingsruimte*.

Bijlagen





Barsten in de democratische rechtsorde

Coalitieakkoord & constitutioneel onderhoud

Maarten Stremmler

Wie vanuit constitutioneel perspectief het coalitieakkoord 2021-2025 leest, valt op dat het geen nieuwe plannen bevat voor grondwetsherziening en dat het ook verder nauwelijks naar de Grondwet verwijst. Het akkoord geeft aan dat de coalitiepartijen geen noodzaak zien om het grondwettelijke artikel over de vrijheid van onderwijs, artikel 23 Grondwet, te wijzigen. Daarnaast bevestigt het akkoord dat de coalitiepartners het initiatiefvoorstel ondersteunen om aan het discriminatieverbod van artikel 1 Grondwet de grond ‘handicap’ toe te voegen. Een voorstel hiertoe is reeds in tweede lezing in behandeling bij de Tweede Kamer (waarbij dit voorstel overigens ook de grond ‘seksuele gerichtheid’ noemt, maar daar zwijgt het akkoord over). Over andere wetsvoorstellen voor grondwetswijziging die bij het parlement in behandeling zijn, spreekt het akkoord zich niet uit. Het akkoord bevat nog twee andere verwijzingen naar de Grondwet: nieuwkomers dienen ‘de fundamentele vrijheden en gelijkheden – verankerd in onze Grondwet – te respecteren’ en de krijgsmacht krijgt meer geld zodat ze haar ‘grondwettelijke taken’ beter kan uitvoeren.

We zouden hieruit kunnen afleiden dat de coalitiepartijen en het nieuwe kabinet weinig of zelfs niets gaan doen aan constitutionele vernieuwing en constitutioneel onderhoud. Het zou echter onjuist zijn om onze Grondwet gelijk te stellen met onze constitutie. Onze constitutie *in juridische zin* omvat ook andere rechtsbronnen, zoals het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de verdragen betreffende de Europese Unie. Het coalitieakkoord bevat geen concrete plannen voor wijziging van dit constitutionele recht in brede zin. Maar een constitutie heeft naast dit juridische aspect ook een *ideeel* en een *feitelijk* aspect: het constitutionele recht geeft uitdrukking aan achterliggende constitutionele idealen, zoals democratie, rechtsstaat en

mensenrechten, terwijl deze idealen, net als het constitutionele recht zelf, bedoeld zijn om in te werken op de constitutionele werkelijkheid, of anders gezegd: op het overheids-functioneren. Zegt het coalitieakkoord iets over onze constitutie in deze meer ruime zin?

Het antwoord op deze vraag is zonder meer bevestigend. Het coalitieakkoord zet zelfs in op 'versterking van onze democratische rechtsorde, het fundament van onze samenleving'. De term 'democratische rechtsorde' kan verwijzen naar alle drie de aspecten van onze constitutie, maar de nadruk ligt in dit geval duidelijk op het feitelijke aspect. Het akkoord opent met de vaststelling dat de democratische rechtsorde 'barsten heeft opgelopen' en dat het vertrouwen van burgers in de overheid daardoor is beschadigd. Bij deze barsten gaat het niet om constitutionele idealen of om constitutioneel recht, maar om de manier waarop de overheid daadwerkelijk functioneert. Het akkoord noemt in dit verband de toeslagenaffaire en de aardbevingssschade in Groningen, kwesties waar het duidelijk grondig mis is gegaan. Volgens het akkoord dienen de barsten te worden gerepareerd. Tegelijk zien de coalitiepartners ook meer in het algemeen ruimte voor verbetering van onze constitutie.

Deze bijdrage bespreekt wat de coalitiepartijen verstaan onder de beoogde versterking van de democratische rechtsorde, en hoe ze deze versterking willen bereiken. Daartoe bespreek ik eerst de relatie tussen de burger en de overheid. Wat zouden burgers van de overheid mogen verwachten, en hoe gaat het nieuwe kabinet daaraan bijdragen? Daarna richt deze bijdrage zich op de controle en het toezicht op het bestuur. Wat voor voornemens hebben de coalitiepartners ten aanzien van de vertegenwoordigende en rechtsprekende instituties, en in hoeverre zouden deze voornemens de democratische rechtsorde ten goede komen? Ik sluit af met een korte conclusie.

Overheid en burger

Het coalitieakkoord vangt aan met een hoofdstuk over 'de democratische rechtsorde', waarbij deze democratische rechtsorde wordt beschreven als 'het fundament van onze samenleving'. Wat er precies onder democratische rechtsorde moet worden verstaan, legt het akkoord niet uit. Duidelijk lijkt evenwel dat het gaat om de concrete realisering van democratie, rechtsstaat en mensenrechten. De gedachte in dit verband zou

kunnen zijn dat Nederland constitutioneel gezien wel min of meer af is. Alle politieke partijen zijn het er immers over eens dat Nederland een mensenrechten respecterende democratische rechtsstaat moet zijn en gewoonlijk wordt ook de feitelijke constitutie van ons land in deze termen beschreven. Toch is er volgens het akkoord werk aan de winkel. Dat komt vooral door de twee reeds genoemde kwesties: de toeslagenaffaire en de schade (en afhandeling daarvan) als gevolg van de gaswinning in Groningen. Beide kwesties hebben ertoe geleid dat groepen burgers het vertrouwen in de overheid zijn kwijtgeraakt.

Ten aanzien van de toeslagenaffaire erkennen de coalitiepartijen dat de overheid de gedupeerde ouders en hun kinderen 'groot onrecht' heeft aangedaan. De kwestie leidde tot het aftreden van het vorige kabinet (Rutte III), mede naar aanleiding van het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, de Commissie-Van Dam. Deze commissie constateerde dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag 'grondbeginselen van de rechtsstaat' waren geschonden, waaronder de beginselen van behoorlijk bestuur, en dan met name het evenredigheidsbeginsel.¹ De coalitiepartijen willen zich inzetten voor een ruimhartige en snelle(re) compensatie van de gedupeerde burgers en denken bovendien aan een fundamentele herziening van de kinderopvang, waaronder het afschaffen van het toeslagenstelsel, zodat burgers niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen.

Maar het akkoord trekt ook meer algemene lessen uit de affaire. De Commissie-Van Dam laakte onder meer het feit dat de betreffende regelgeving en de uitvoering daarvan het niet of nauwelijks toeliet om recht te doen aan de individuele situatie van mensen. De coalitiepartijen zijn daarom van plan in wetgeving meer ruimte te bieden voor 'de menselijke maat'. Concreet zou dit vorm moeten krijgen door vaker hardheidsclausules op te nemen in wetten en door bij de uitvoering van wetten meer ruimte te bieden aan ambtenaren om af te wijken van de

¹ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf.

standaardregels indien de gevolgen voor burgers onevenredig groot zouden zijn.

Dit voornemen klinkt uiteraard sympathiek, maar maakt het werk van uitvoeringsinstanties er niet makkelijker op (als ‘beschikkingsfabrieken’ nemen zij jaarlijks miljoenen geautomatiseerde besluiten), terwijl het ook de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid onder druk kan zetten. Wetten dienen inhoudelijk goed in elkaar in te zitten. Belangrijk is daarom dat de coalitiepartners in het wetgevingsproces nadrukkelijker willen nagaan of de voorgestelde wetgeving geen ongewenste gevolgen heeft voor burgers. Een middel daartoe is de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ontwikkelde ‘doenvermogenstoets’, waarbij wordt nagegaan of de voorgenomen wetgeving eigenlijk wel ‘doenlijk’ is voor burgers, in de zin dat deze uitgaat van realistische aannamen ten aanzien van de mentale belastbaarheid van burgers.² Ook komt er meer aandacht voor de uitvoeringstoets door uitvoeringsinstanties zelf, zodat deze niet belast worden met onmogelijke opdrachten, bijvoorbeeld vanwege beperkingen in hun ICT-systemen.

Het coalitieakkoord beschrijft de ideale overheid als ‘sterk’, ‘dienstbaar’, ‘betrouwbaar’, ‘dichtbij’, ‘rechtvaardig’, ‘begrijpelijk’, ‘toegankelijk’, ‘aanspreekbaar’ en ‘transparant’. Dit zijn mooie woorden en niemand zal hiertegen zijn. De vraag is wel of deze inzet op het verbeteren van de dienstverlening door de overheid de oplossing kan bieden voor de genoemde barsten in de democratische rechtsorde. Als het coalitieakkoord spreekt van het ‘herstellen van vertrouwen’ tussen burgers en de overheid, dan lijkt het hoofdzakelijk te gaan om een betere uitvoering. Dat is logisch voor zover het met name op dit vlak is misgegaan in de toeslagenaffaire en bij de Groningse aardbevingsschade. Door beter te presteren zou de overheid het vertrouwen van gedupeerde burgers kunnen terugwinnen, ook al zal daar veel tijd voor nodig zijn (immers: vertrouwen komt te voet en gaat te paard). Maar gaat achter het geconstateerde gebrek aan vertrouwen in de overheid niet nog veel meer schuil? Richt het onbehagen en de

² <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen/R097-Weten-is-nog-geen-doen.pdf>.

onvrede bij bepaalde groepen burgers zich naast ‘de bureaucratie’ niet ook vooral op ‘de politiek’?

De Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes) stelde in haar eindrapport vast ‘dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken van de politiek of al afgehaakt zijn.’³ Empirisch onderzoek bevestigt dit beeld. Nederland behoort samen met de Scandinavische landen tot de wereldtop als het gaat om vertrouwen in en tevredenheid met de democratie en instituties zoals het parlement, de regering en het rechtssysteem.⁴ Deze vaststelling gaat echter uit van het gemiddelde, waardoor grote verschillen tussen groepen burgers uit het zicht blijven. Vertrouwen in de politiek concentreert zich in Nederland bij hogeropgeleiden, jongeren en mensen met een bovenmodaal inkomen – grofweg twee-derde van de Nederlanders; daar tegenover staan ouderen en lageropgeleiden – het resterende derde deel – die veel minder of zelfs helemaal geen vertrouwen in de politiek hebben.⁵ Deze laatste groep gaat vaak niet stemmen of stemt op ‘buitenstaander-partijen’, partijen die onvrede en onbehagen met de maatschappelijke ontwikkelingen uitdragen en die zich verzetten tegen de gevestigde orde waarvan men geen onderdeel is, of wenst te zijn.

Voor de Commissie-Remkes was de genoemde ‘maatschappelijke tweedeling’ in combinatie met ‘tekenen van toename van maatschappelijke polarisatie’ reden om vast te stellen dat er ‘nieuwe en wellicht ook minder orthodoxe maatregelen’ nodig zijn om ervoor te zorgen dat ook ‘politieke afhakers’ zich gehoord en gezien weten. Concreet pleitte de commissie onder meer voor invoering van het bindend correctief referendum, invoering van de gekozen formateur en wijziging van het kiesstelsel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer zodat kiezers de persoonlijke en regionale component sterker tot uitdrukking kunnen brengen bij het stemmen. Op geen van deze drie voorstellen gaat het coalitieakkoord in.

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-867564.pdf>.

⁴ <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2015/10/02/meer-democratie-minder-politiek/Meer+democratie%2C+minder+politiek.pdf>.

⁵ <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2021/10/07/verschil-in-nederland-2014-2020/Achtergronddocument+Verschil+in+Nederland+2014-2020.pdf>

Een initiatiefwetsvoorstel voor een bindend correctief referendum is in eerste lezing afgerond, maar de coalitiepartijen stonden hier verschillend in.⁶ Wat betreft de gekozen formateur heeft het vorige kabinet al aangegeven dit een slecht idee te vinden.⁷ Wel is dat kabinet met de vernieuwing van het kiesstelsel aan de slag gegaan, hetgeen heeft geresulteerd in een conceptwetsvoorstel waarin de kiezer een stem kan uitbrengen op een partij of op één specifieke kandidaat daarvan.⁸

De beoogde vernieuwing van het kiesstelsel heeft ongetwijfeld de potentie om de binding tussen kiezer en gekozene enigszins te versterken, maar het valt te betwijfelen of het ook burgers weer bij de politiek zal betrekken die om wat voor reden dan ook zijn ‘afgehaakt’. Daarvoor is dit te veel gerommel in de marge. De Commissie-Remkes zag in het feit dat sommige groepen burgers zich niet goed vertegenwoordigd voelen een ‘reden voor ernstige zorg’. Een echte bedreiging voor de gevestigde orde lijken deze groepen echter niet te zijn, ook al omdat een deel ervan weinig politiek geïnteresseerd is. Bovendien hebben de coalitiepartijen electoraal gezien toch vooral te vrezen voor verliezen bij echte politieke betrokkenheid van deze burgers. Hun opvattingen over onderwerpen zoals Europa, immigratie en klimaat verschillen aanzienlijk van de opvattingen van de coalitiepartijen.⁹ Deze partijen hebben er daarom weinig belang bij potentiële keizers te activeren die vooral op hun politieke tegenstanders zouden stemmen.

Parlement en rechter

Teneinde de democratische rechtsorde te versterken willen de coalitiepartijen niet alleen investeren in de vertrouwensband tussen burgers en de overheid, maar ook de democratische controle en het onafhankelijke toezicht op het bestuur versterken. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een sterkere positie voor het parlement, en dan met name

⁶ D66 en ChristenUnie stemden voor en VVD en CDA stemden tegen.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/06/26/kabinetsstandpunt-over-het-advies-van-de-staatscommissie-parlementair-stelsel/kabinetsstandpunt-over-het-advies-van-de-staatscommissie-parlementair-stelsel.pdf>.

⁸ <https://www.internetconsultatie.nl/burgerforum>.

⁹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/258329/atlas-van-afgehaakt-nederland.pdf>.

de Tweede Kamer. Dat hier behoefte aan is, heeft onder meer te maken met drie problemen.

Ten eerste is er de nauwe band tussen het kabinet en de fracties in de Tweede Kamer die de regering steunen, het zogeheten monisme. Weliswaar zijn de Tweede Kamer en de regering twee zelfstandige instituten, maar Kamerleden identificeren zich primair met hun partij en pas secundair met het parlement. De voornaamste politieke tegenstelling ligt daarom tussen coalitie en oppositie, waarbij de coalitiefracties en het kabinet min of meer een politieke eenheid vormen. Deze eenheid komt onder meer tot uitdrukking in de binding van de regeringsfracties aan het regeerakkoord en de vele overleggen binnen de coalitie. De gangbare kritiek op het monisme is dat de weinig onafhankelijke houding van de Tweede Kamer ten koste gaat van de parlementaire controle op het kabinet en het kabinetsbeleid.

Met name de toeslagenaffaire, waarin het kabinet kritische Kamerleden tegenwerkte, heeft de roep versterkt om meer ‘dualisme’, dus om een duidelijke scheiding tussen kabinet en parlement. Ook de coalitiepartners spreken zich uit voor ‘een nieuwe bestuurscultuur’, met meer macht en tegenmacht. Eén manier om daaraan bij te dragen, is het verkorten van regeerakkoorden, zodat Kamerleden van de regeringsfracties minder gebonden zijn aan een dichtgetimmerde set afspraken en meer ruimte hebben om de politieke uitwerking en uitvoering van die akkoorden te controleren. Het coalitieakkoord 2021-2025 is inderdaad een akkoord op hoofdlijnen. Dat er sprake is van een ‘coalitieakkoord’ en niet van een ‘regeerakkoord’ is overigens een bewuste keuze van de coalitiepartijen. Het akkoord betreft in hun ogen in eerste instantie afspraken tussen de vier fracties uit de Tweede Kamer, waarbij het aan het kabinet is om deze afspraken – in samenspraak met de Tweede Kamer – verder uit werken.¹⁰ Of de coalitiefracties vanaf nu echt meer zelfstandig zullen gaan opereren, valt echter te betwijfelen. Vanwege de vertrouwensregel veronderstelt het Nederlandse parlementaire stelsel immers sowieso een sterke mate van

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/vraag-en-antwoord/waarom-heeft-het-kabinet-rutte-iv-een-coalitieakkoord-in-plaats-van-regeerakkoord>.

monisme. Zonder wijziging van de spelregels zullen de politieke spelers het spel niet snel anders gaan spelen.

Een tweede en misschien nog wel serieuzer probleem is de gebrekkige informatievoorziening van de Tweede Kamer. In de toeslagenaffaire bleek dat het kabinet meer aandacht had voor het eigen imago, dan voor het helpen van de gedupeerde burgers. Daardoor kreeg de Kamer, in lijn met wat critici wel de ‘Rutte-doctrine’ noemen, niet alle gevraagde informatie, of pas heel laat. Dat de informatievoorziening door het kabinet aan de Kamer beter moet, was ook een van de boodschappen van de Afdeling advisering van de Raad van State in haar ongevraagde advies over de ministeriële verantwoordelijkheid.¹¹ Naast een welwillender opstelling van het kabinet beval de Afdeling onder meer aan om de informatiehuishouding van de overheid te verbeteren (waaronder digitalisering en archivering) en om meer ruimte te bieden voor direct contact tussen ambtenaren en de Kamer, waarbij die ambtenaren uiteraard dienen uit te gaan van hun politieke neutraliteit. Het coalitieakkoord heeft deze aanbevelingen overgenomen en geeft ze als opdracht mee aan het nieuwe kabinet. De verbetering van de informatievoorziening van de Kamer is een grote uitdaging. Het gaat er niet om dat de Kamer wordt overladen met interne stukken; doel moet zijn dat de Kamer tijdig wordt voorzien van objectieve, accurate en relevante informatie – juist ook als de betreffende feiten de bewindslieden misschien niet goed uitkomen. Keerzijde hiervan is dat ook de Kamer zich meer actief moet gaan opstellen.

Tot slot vormt ook de beperkte ondersteuning van Kamerleden een probleem. Zo stelde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in een ongevraagd advies dat de hoge werkdruk van Kamerleden het effectieve tegenspel aan de regering in gevaar brengt.¹² De Raad pleitte daarom voor een substantiële uitbreiding van de ondersteuning van de Tweede Kamer, zowel wat betreft de Kamer als geheel als ook de afzonderlijke fracties. De Werkgroep versterking taken en positie Tweede Kamer (Werkgroep-Van der

¹¹ https://www.raadvanstate.nl/publish/pages/119480/w_o4_20_0135.pdf.

¹² <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2021/11/4/ondersteuning-tweede-kamer/Briefadvies+Ondersteuning+Tweede+Kamer.pdf>.

Staaïj) deelde deze bevindingen.¹³ De coalitiepartijen geven in het akkoord aan de structurele financiering van onder meer de Griffie, de dienst Analyse en Onderzoek en het bureau Wetgeving te willen vergroten. Dat valt alleen maar toe te juichen. Eerder al was er meer geld vrijgemaakt voor inhoudelijke ondersteuning van de fracties (de 'Jetten-gelden').

De coalitiepartners willen de controle op het functioneren van de overheid niet alleen verbeteren door het versterken van de Tweede Kamer, maar ook door extra middelen beschikbaar te stellen aan toezichthouders en inspecties. Dit is zeker wenselijk. De Autoriteit Persoonsgegevens, bijvoorbeeld, kampt met gigantische achterstanden en is vanwege een veel te klein budget zelfs niet in staat aan haar wettelijke taken te voldoen.¹⁴

Maar als het gaat om de controle op het bestuur ligt er uiteraard ook een belangrijke taak voor de rechter, die immers rechtsbescherming tegen de overheid moet bieden. In de toeslagenaffaire heeft de bestuursrechter daar jammerlijk in gefaald, zo concludeerde de Commissie-Van Dam. De bestuursrechter zou een 'spijkerharde' uitvoering van de regelgeving van de kinderopvangtoeslag in stand hebben gehouden, zonder dat dit dwingend uit de wet volgde, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben 'weggeredeneerd'. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft voor haar opstelling in de toeslagenaffaire excuses aangeboden.¹⁵ Tot een opleving van de discussie over de organisatie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, zoals die een paar jaar geleden werd gevoerd, heeft dit niet geleid.

Merkwaardigerwijs heeft de toeslagenaffaire wel geleid tot hernieuwde aandacht voor iets anders: invoering van constitutionele toetsing – merkwaardigerwijs, de affaire had ook voorkomen kunnen worden zonder constitutionele toetsing. De 'alles of niets'-benadering zoals die werd toegepast door de Belastingdienst en werd bezegeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt niet uit de wet zelf te

¹³ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20211216_rapport_versterking_functies_tweede_kamer_werkgroep_van_der_staaïj.pdf.

¹⁴ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/aantal-privacyklachten-blijft-zorgwekkend-hoog>.

¹⁵ https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/reflectierapport_lessen_uit_de_kinderopvangtoeslagzaken.pdf.

volgen; de wet had mogelijk anders geïnterpreteerd moeten worden.¹⁶ Maar ook als dit niet het geval is, hadden de Belastingdienst en de rechter in concrete gevallen het belang van toepassing van de wet kunnen afwegen tegen de inbreuk op de belangen van de burger. Het is immers geldend recht 'dat strikte toepassing van de wet onder omstandigheden zozeer kan indruisen tegen fundamentele rechtsbeginselen dat zij achterwege moet blijven'.¹⁷ Hierbij gaat het niet om een toetsing van de *inhoud* van de wet *in het algemeen*, maar om een beoordeling of *toepassing* van de wet *in het concrete geval* niet in strijd komt met fundamentele rechtsbeginselen, zoals de evenredigheid en rechtszekerheid.

Toch zou artikel 120 Grondwet wel eens zijn beste tijd kunnen hebben gehad. In de politiek lijkt het onderwerp van constitutionele toetsing in elk geval momentum te hebben, ook al is de VVD nog steeds tegenstander, vanuit de angst dat de rechter te veel aan politiek zal gaan doen.¹⁸ Het coalitieakkoord geeft aan dat de coalitiepartijen de uitwerking van constitutionele toetsing 'ter hand zullen nemen' en zullen onderzoeken 'welke vormgeving het best aansluit bij het Nederlandse rechtssysteem'. Eerder is hier ook al onderzoek naar gedaan.¹⁹

Ten aanzien van deze vormgeving valt er nog veel te kiezen. De Commissie-Remkes pleitte voor het instellen van een constitutioneel hof en ook het CDA en de ChristenUnie zijn hier voorstander van, gelet op hun verkiezingsprogramma's. Een noodzakelijke implicatie van het schrappen van het toetsingsverbod is dit echter niet. Er zou net zo goed gekozen kunnen worden voor gespreide toetsing, waarbij *alle* rechters wetten kunnen toetsen aan de Grondwet, zoals dat nu al het geval is met toetsing van wetten aan verdragen. Daarnaast speelt de vraag aan welke delen van de Grondwet de rechter zou mogen toetsen: aan de hele Grondwet of alleen aan de grondrechten, en dan aan alle grondrechten of alleen aan de

¹⁶ <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/hoogste-rechter-hoogste-onrecht-over-de-rechter-en-de-wet-in-de-toeslagenaffaire/>.

¹⁷ Zie met name ECLI:NL:HR:1978:AC2432 (*Doorbraak*) en ECLI:NL:HR:1989:AD5725 (*Harmonisatiewet*).

¹⁸ Het VVD-verkiezingsprogramma stelde: 'Rechters vervullen hun rol in het staatsbestel door wetten te handhaven, de rechtsstaat te beschermen en doen geen politieke uitspraken.'

¹⁹ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-4a5c6e1a-ae9c-4fa3-a717-6a2c0421541e/1/pdf/rechtsvergelijkend-onderzoek-constitutionele-toetsing.pdf>.

klassieke grondrechten (en dus niet de sociale grondrechten)? Hier moeten politieke keuzes worden gemaakt. Wordt het toetsingsverbod opgeheven, dan verdient het aanbeveling om tevens de grondrechten te moderniseren, inclusief hun beperkingssystematiek, die nu bijvoorbeeld niet in proportionaliteitseisen voorziet. De Staatscommissie Grondwet (Commissie-Thomassen) heeft hiervoor in 2010 al goede suggesties gedaan.²⁰

Al met al biedt het coalitieakkoord 2021-2025 weinig constitutionele verrassingen. Afgezien van het enigszins vrijblijvend geformuleerde voornemen om de uitwerking van constitutionele toetsing ‘ter hand te nemen’, bevat het akkoord geen concrete plannen voor grote constitutionele vernieuwingen of grondwetswijzigingen. Maar dit is ook niet nodig. De democratische rechtsorde zoals we die in Nederland hebben vraagt vooral om constitutioneel *onderhoud*. Met onze constitutionele idealen en ons constitutionele recht zit het eigenlijk wel goed; waar het op aankomt is de daadwerkelijke realisering daarvan. Dat dit lastig genoeg is, is wel gebleken uit de toeslagenaffaire en de gaswinningsproblematiek in Groningen. Het coalitieakkoord bevat zinvolle aanzetten voor het verbeteren van het overheidsfunctioneren. Nu is het tijd voor uitwerking en uitvoering.

²⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-86969.pdf>.

Een nieuwe koers?

‘Europa’ in verkiezingscampagne en coalitieakkoord

Marijn van der Sluis

In de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 was de EU de spreekwoordelijke olifant in de kamer.¹ De positie van Nederland in de EU speelde geen grote rol in de strijd. Toch waren er ook al wel een aantal ontwikkelingen te zien in het partijpolitieke landschap tijdens de verkiezingscampagne wat betreft de EU. Het regeerakkoord is een uitvloeisel van deze ontwikkelingen.

In de verkiezingscampagne

In de eerste plaats was er de opkomst van Volt, een pan-Europese politieke partij die veel vertrouwen heeft in Europese integratie. Waar D66 wel bekend staat om een positief standpunt over Europa, was dat onderwerp niet altijd een prioriteit in campagnes. Dat lijkt anders bij Volt, dat zich vanwege zijn opzet bij uitstek kon profileren als een pro-Europese politieke partij.

Daarnaast namen de euro-sceptische partijen duidelijk een gematigder standpunt in met betrekking tot de EU. *Nexit* voerde bij hen niet langer de boventoon. Forum voor Democratie, die bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten nog de grootste partij was geworden, benadrukte nu dat eerst een referendum over *Nexit* moest worden gehouden. Geert Wilders ambieerde in zijn verkiezingsprogramma wel nog een directe uittreding, maar dat was niet zichtbaar als prioriteit in de campagne. Een voor de hand liggende verklaring voor deze ontwikkeling was de moeizame uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de EU. Na de officiële uittreding in februari 2020 was nog een overgangperiode van toepassing, waarbinnen moeizame onderhandelingen tot een handelsakkoord plaatsvonden. De

¹ Edgar Hoedemaker, “De #EUolifant: waar is Europa in de verkiezingscampagne?”, Europa-nu.nl, 9 maart 2021, https://www.europa-nu.nl/id/vlgcyfq4aj4/nieuws/de_euolifant_waar_is_europa_in_de

interne strubbelingen in het VK en de eensgezindheid in de EU lijkt het enthousiasme in verschillende Europese lidstaten voor een exit uit de EU in ieder geval tijdelijk te dempen. Europese integratie werd voor deze partijen daardoor onderdeel van de bredere discussie over de Nederlandse identiteit, zonder in die discussie leidend te zijn.

Bij een aantal middenpartijen was ook een verschuiving waarneembaar. De VVD, onder leiding van Mark Rutte, is de laatste jaren meer overtuigd geraakt van de noodzaak en toegevoegde waarde van de EU. Het Amerikaanse presidentschap van Donald Trump heeft ongetwijfeld de strategische relevantie van de EU in de wereld op de voorgrond geplaatst. Verder zal een rol spelen dat Rutte als één van de langstzittende regeringsleiders in Europa ondertussen een zeker aanzien geniet bij en goede verhoudingen heeft met andere Europese leiders. De nieuwe blik op Europa was goed terug te zien na de toestemming voor het Europese Corona-Herstelfonds. De Nederlandse voorwaarden voor dit fonds zijn grotendeels buiten beschouwing gelaten; na de kentering in de Duitse politiek op dit onderwerp leidde Nederland als onderdeel van de *frugal four* de strijd tegen dit fonds, grotendeels zonder succes. Het is niet zozeer het diplomatieke spel dat hier opvallend was, maar het feit dat na dit diplomatieke verlies het thema van de politieke agenda verdween. Waar Rutte tijdens een eerdere verkiezingscampagne nog uitsprak dat er “*geen cent meer naar Griekenland zou gaan*”, om aan te geven dat hij eigenlijk ook geen groot voorstander was van de financiële steun, bleef het nu opvallend stil. Die stilte was des te opvallender, aangezien het Coronaherstelfonds ten dele zijn juridische weerslag heeft gevonden in het Europese Eigenmiddelenbesluit. Dit juridische instrument heeft de speciale eigenschap dat het door alle lidstaten geratificeerd moet worden. In Europese discussies wordt die stap vaak gezien als zeer problematisch, juist omdat het leidt tot heftig verzet in de nationale parlementen. De Tweede Kamer stemde daarentegen vrijwel onopgemerkt in met het Eigenmiddelenbesluit op 25 februari 2021, middenin de verkiezingscampagne. Bij de VVD en blijkbaar ook bij het CDA was er blijkbaar geen politieke druk om zich uitdrukkelijk eurosceptisch uit te laten over deze stap in Europese integratie.

Voor linkse partijen is Europese integratie een lastig fenomeen gebleven. ‘Europa’ wordt geassocieerd met marktintegratie en marktdenken.

Europese integratie legt de staat aan banden, onder andere door de regels over staatssteun, de interne markt, en het begrotingstoezicht. Zeker nu bij de corona-crisis de capaciteit van de overheid om diep in te grijpen in de economie lijkt te zijn herontdekt, is dit aspect van Europese integratie problematisch voor linkse partijen. Alleen staat marktintegratie als leidende gedachte bij Europese integratie onder druk. In de eerste plaats lijkt de EU de enige grote economische speler die de macht van grote internetbedrijven wil aanpakken. Veel meer dan de lidstaten is de Europese Unie bij machte deze bedrijven aan banden te leggen. Verder presenteerde Commissievoorzitter Von der Leyen in december 2019 de *Europese Green Deal*, die tot een flinke hervorming van de Europese economie moet leiden. De EU loopt hierbij voor op veel lidstaten. En het hierboven genoemde Coronaherstelfonds betekent een breuk met de strenge aanpak tijdens de euro-crisis. Het fonds helpt lidstaten door middel van forse subsidies en goedkope leningen, die zij ontvangen op basis van een hervormingsprogramma dat de lidstaten zelf opstellen. Alhoewel financiële steun dus nog steeds gepaard gaat met verplichte hervormingen, heeft Europese solidariteit hier toch de boventoon gekregen. Waar met name GroenLinks en PvdA zich uitspraken voor een ambitieuzer klimaatbeleid en voor het aanpakken van *Big Tech*, bleef het Europese karakter van die plannen vaak onderbelicht. Ook zij hadden weinig behoefte om van Europese integratie een politieke prioriteit te make. Het was voor hen voldoende om zich in algemene termen gematigd positief uit te spreken over de EU, om daarmee het verschil met de nationale eurosceptici aan te geven.

Dat Europese integratie nauwelijks onderwerp van discussie was tijdens de campagne, betekende dus niet dat er geen interessante ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Op het hele politieke spectrum heeft een lichte verschuiving plaatsgevonden ten faveure van diepere Europese integratie, maar waardoor de partijen een waaier aan redenen hadden om van Europa niet *het* speerpunt van hun campagne te maken, uitgezonderd Volt. Het is dan ook niet verrassend dat het nieuwe regeerakkoord – al is het door

dezelfde partijen gesloten – over Europa een andere toon heeft dan het vorige akkoord.

In het regeerakkoord²

Afspraken in het coalitieakkoord over de EU zien er anders uit dan afspraken over binnenlandse politiek. Dat komt natuurlijk doordat Nederland niet in z'n eentje Europees beleid kan aanpassen. Het coalitieakkoord kan dan alleen een algemene visie geven op Europese integratie, en ingaan op voorstellen en plannen die nu al op tafel liggen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld onze oosterburen heeft Nederland ook geen leidende rol in de EU en kan het niet eigenstandig grote voorstellen agenderen. De rol die Nederland de laatste jaren in de EU dan ook heeft gespeeld is voornamelijk als obstakel voor nieuwe plannen. In het vorige regeerakkoord uit 2017 was opgenomen dat de befaamde 'no bailout' clause in ere moest worden hersteld; landen moesten weer hun eigen broek ophouden. Dit was een vreemde opmerking, aangezien Nederland net daarvoor het (permanente) Europese Stabiliteitsmechanisme had geratificeerd. Kortom, afspraken over Europa dienen vooral de binnenlandse politieke agenda, of zijn misschien uiting van het sentiment dat leeft in de coalitie, en zullen weinig invloed hebben op het daadwerkelijke EU beleid, afgezien van enkele afspraken over het al dan niet steunen van concrete voorstellen.

Aangezien bij de afspraken over de EU dus vooral de toon relevant is, is het vreemd dat in de inhoudsopgave geen verwijzing naar Europese integratie is opgenomen. Er is een hoofdstuk "internationaal" met daarin een sectie "buitenlands beleid" en daarin komen we dan pas de paragraaf "Europese Unie" tegen. Als de Europese Unie gepresenteerd wordt als onderdeel van buitenlands beleid, is dat meestal een aanwijzing dat Europese integratie niet zo serieus genomen wordt. Daarentegen is in de inleiding van het akkoord wel te vinden dat Nederland "een voortrekkersrol [gaat] spelen voor en binnen een sterke en slagvaardige Europese Unie". Dit is een

² De volgende paragrafen zijn grotendeels al eerder gepubliceerd bij het Montesquieu Instituut, in het decembernummer van De Hofvijver.

andere toon dan in eerdere akkoorden onder Rutte te horen was, maar de coalitie is duidelijk nog niet helemaal overtuigd en weinig concreet.

In verschillende hoofdstukken is wat over 'Europa' te vinden. Met name bij klimaat en economie neemt de coalitie een duidelijke positie in over lopende Europese zaken. Zo wordt al vooruitgelopen op het aannemen van de Europese "Fit for 55" plannen, onderdeel van de Europese Green Deal, en wordt de ambitie uitgesproken om in de transitie naar een groene economie tot de kopgroep in Europa te behoren. In Europees verband worden verder "de marktmacht en datamacht van grote tech- en platformbedrijven" aangepakt. Op het gebied van gezondheidszorg is een opening te vinden voor meer bevoegdheden voor de EU om de levering van genees- en hulpmiddelen te garanderen.

In de Europa-paragraaf worden ook nog een aantal piketpaaltjes geslagen. Voor het EU-buitenlandbeleid wordt gestreefd het veto-recht af te schaffen. De plannen voor de digitale dienstenbelasting, de vliegtaks, de CO₂-grensheffing en een minimumtarief voor winstbelasting worden ondersteund en er wordt ingezet op de strategische (economische) autonomie van de EU. Er is een mix van zowel beleidsmatige als institutionele voornemens. Behalve het afschaffen van een veto wordt ook gepleit voor de versteviging van de democratische legitimatie van het Europees Parlement en de verbetering van de transparantie van de besluitvorming.

De Europese plannen zijn afwisselend geformuleerd als brede ambitie, of als concreet standpunt over recente voorstellen. Opvallend is ook dat waar over Europa gesproken wordt, dit veelal in positieve zin gebeurt. Op twee plekken is dan toch de reputatie van Nederland als ongewillige deelnemer in verdere Europese integratie terug te zien: Nederland gaat zich constructief opstellen bij de onderhandelingen over de hervormingen van het Stabi-leiteits- en Groeipact, voor zover de hervorming "is gericht op de houdbaarheid van de schulden en opwaartse economische convergentie." Dit laat nog steeds veel ruimte voor een harde nee. Maar het feit dat Sigrid Kaag het stokje op het Ministerie van Financiën heeft overgenomen van Wopke Hoekstra, wijst erop dat Nederland welwillend de onderhandelingen in zal gaan. Op het Ministerie zit verder de staatssecretaris fiscaliteit en belastingen: Marnix van Rij. Deze oude rot van

het CDA maakte meteen zijn positie duidelijk: “Nederland is geen belastingparadijs”. Die uitspraak is weinig verrassend, gezien zijn achtergrond als belastingadviseur bij EY (voorheen Ernst & Young). Het zal afhangen van de balans tussen Kaag en Van Rij in hoeverre de belastinghervormingen voor brievenbus-firma’s in Nederland op de lange baan worden geschoven en Europese ontwikkelingen op dit vlak worden tegengehouden.

Over de zich langzaam voortslepende conferentie over de toekomst van Europa zegt het akkoord dat Nederland open staat voor verdragswijzigingen, “als dit in het Nederlands en Europees belang is.” Hier wordt de kwestie dus op de lange baan geschoven. Eerst even kijken wat eruit die conferentie komt. Overigens is ook in het Duitse regeerakkoord onlangs steun uitgesproken voor mogelijke EU verdragswijzigingen. Mijn verwachting daarbij is dat verdragswijziging onrealistisch is zolang onder andere de *rule-of-law* crises in Polen en Hongarije zich voortslepen. Eventueel zou een kleine, voornamelijk symbolische verdragswijziging nog op de agenda gezet kunnen worden, om daarmee de conferentie van de ondergang te behoeden.

Het coalitieakkoord is zeker beknopter op Europese onderwerpen dan het recent gepresenteerde regeerakkoord in Duitsland. Een aantal onderwerpen ontbreekt. Zo wordt niet gesproken over het mogelijke verlengen of hervormen van het Europese Coronaherstelfonds, terwijl dit een *hot topic* is in de EU. De stilte is wederom veelbetekend; of Nederland verlenging zal steunen zal afhangen van de politieke krachtsverhoudingen op het moment dat de discussie over de plannen concreter wordt. Hier en daar laat de formulering van het akkoord ook ruimte voor verdere onderhandeling: wat betekent het dat als de hervorming van het Gezamenlijke Europese Asielsysteem niet snel genoeg gaat, de coalitie “hieraan” gaat werken met een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten? Maar deze onduidelijkheden staan niet in de weg aan de conclusie dat op het gebied van Europese integratie sprake is van een trendbreuk: Europa, best leuk!

Oh, en zit er in dit akkoord dan ook zo'n vreemde uitspraak als in 2017 over de *no bailout* clause? Niet echt, al lijkt de uitspraak over het ondersteunen van een "Europese Veiligheidsraad" wel enigszins losgezongen van de politieke realiteit. In zo'n Europese Veiligheidsraad zouden de Europese Grootmachten zitting moeten nemen (inclusief het VK), om regionale problemen aan te pakken. Volgens een advies van de *Adviesraad voor Internationale Vraagstukken* zou een dergelijke veiligheidsraad geen besluitvormingsbevoegdheid moeten krijgen, maar tenzij de verhoudingen in en met het VK drastisch veranderen, zie ik zelfs zo'n tandeloos forum niet van de grond komen. Dat lijkt me ook de reden dat de VVD – dat recent tegen twee moties hierover stemde – dit voorstel veilig kon omarmen. Maar wie weet.

Oude of nieuwe parlementaire bestuurscultuur

Tweede Kamer en Eerste Kamer op weg naar Rutte IV

Bert van den Braak

Nimmer als het afgelopen jaar was een nieuwgekozen Tweede Kamer al zo full swing aan het werk terwijl er nog een demissionair kabinet zat. In 1977, 1989, 2010, 2012 en 2017 werden er bijvoorbeeld geen algemene beschouwingen gehouden. Veel meer dan in 2021 lag het parlementaire werk onder vergelijkbare omstandigheden destijds nagenoeg stil. Dat het nu anders was, kwam deels door de geregelde debatten over de coronapandemie, waaraan soms debatten over nieuwe steunmaatregelen werden gekoppeld. Bovendien speelde bijvoorbeeld de precare kwestie van de evacuaties uit Afghanistan, waaruit zelfs het vertrek van twee ministers volgde.

Uiteraard bleef er ook wel degelijk het nodige liggen. De tweede lezing van de Grondwetsherziening bijvoorbeeld; en dat ondanks (nieuwe) reglementsbepalingen dat het wenselijk is de behandeling daarvan voortvarend ter hand te nemen.

Toon in de Tweede Kamer

Het meest bepalend voor het beeld van de Tweede Kamer was wellicht het op 1 april 2021, een dag na de installatie van de nieuwe Kamer, gehouden debat over het ‘functie elders’-incident in de toen prille formatie. De toon werd als eerste gezet door Geert Wilders, die een kans zag de formatie te frustreren en met name winnaar VVD in de verdediging te dringen. Niet alleen andere oppositiefracties (SP, Partij voor de Dieren, DENK), maar ook coalitie- en middenpartijen (D66, PvdA, ChristenUnie, GroenLinks) gingen daarin mee.

Natuurlijk, de stelligheid waarmee Rutte had verklaard niet over Omtzigt te hebben gesproken, was een blunder. Het ‘geframeerde’ beeld dat ‘men’

Omtzigt wilde 'wegwerken', was gegeven de onmogelijkheid daartoe niettemin onzinnig. Dat het logisch was eerst aan de direct betrokkenen (de twee verkenneren) te vragen wat er was gebeurd, werd blijkbaar door niemand bedacht.

Een debat op 29 april over het achterhouden van informatie over de toeslagenaffaire, waarbij notulen van de ministerraad openbaar waren gemaakt, was een tweede dieptepunt in dat verzuurde klimaat. Afgezien van inderdaad enkele laakbare uitspraken, was er per saldo weinig aan de hand. Dat de formatie zo uiterst traag en moeizaam op gang kwam, was in hoge mate te wijten aan dat verzuurde klimaat.

De nieuwe Kamer(leden) leken tegelijkertijd enorm te staan poppelen om zich te profileren. Er worden weliswaar voorafgaand aan debatten afspraken gemaakt over het aantal interrupties, maar de lengte daarvan loopt nogal eens uit de hand. Bovendien worden wel de spreektijden naar grootte van de fractie gerationeerd, maar interrupties niet. Een eenpersoonsfractie heeft bij interrupties evenveel mogelijkheden als een fractie met veel meer leden.

Zeker bij de coronadebatten leidde dat meestal tot nachtelijke debatten, die, waar het om aangekondigde maatregelen ging, per saldo weinig opleverden. Over het doelmatig functioneren van een zo versplinterde Tweede Kamer zijn dan ook terecht zorgen. Gelukkig zijn er – afgezien van de formele samenwerking tussen GroenLinks en PvdA – signalen dat fracties er soms voor zullen kiezen een gezamenlijke woordvoerder te laten spreken.

Zorgelijk was ook het 'klimaat' in de Tweede Kamer, waarbij met name FVD en PVV niet alleen de grenzen van het toelaatbare opzochten, maar die soms ook flink overschreden. In het Justitiedebat volgde de ene belediging op de andere, zowel jegens de bewindslieden als gericht tegen externen (bijvoorbeeld de Rotterdamse politiecommandant). De leider van de derde partij kon verder ongehinderd de minister van Buitenlandse Zaken ervan beschuldigen dat zij graag terroristen financiert. Vanuit de hoek van FVD kwam de bedreiging met tribunaalrechtspraak en was er een schandelijke vergelijking van coronamaatregelen met anti-joodse maatregelen tijdens de bezetting.

Dat alles raakt het gezag van de Tweede Kamer, waarbij bovendien voorzitter en ondervoorzitters soms leken te aarzelen hoe op te treden. De al sinds enige jaren geldende regel dat leden elkaar maar moeten aanspreken, werkt duidelijk niet (overigens was dat ook in de vorige zittingsperiode al enkele keren het geval).

‘Van der Staaij’

Lichtpuntje bij dat alles is het verschijnen van het rapport van de werkgroep-Van der Staaij, waarin voorstellen staan om bijvoorbeeld de voorbereiding van de behandeling van wetsvoorstellen te verbeteren. De werkgroep werd in juni 2021 door de Tweede Kamer ingesteld om te bezien hoe taken ten aanzien van controle en medewetgeving beter tot hun recht kunnen komen. Op 16 december, de dag waarop de formatie definitief de goede kant ging, presenteerde de werkgroep haar rapport. Een gedachte is onder meer om in een vroeg stadium een rapporteur aan te stellen, die vóór de inhoudelijke behandeling van een wetsvoorstel namens alle fracties in kaart moet brengen waar speciale aandacht aan dient te worden besteed. Verder vindt de werkgroep dat beter moet worden gelet op de belangen van burgers bij uitvoering van nieuwe wetgeving.

Ook voorstellen om tot betere prioritering te komen, om het aantal moties te beperken en om gedragsregels beter na te leven, verdienen nader debat. Uiteraard is het afwachten tot hoeveel zelfreflectie, maar meer nog tot hoeveel zelfbeperking (alle) fracties in staat zijn.

Tot nu toe liet de nieuwgekozen Tweede Kamer ook via moties een enorme drang tot profilering zien. Bij een flink deel daarvan gaat het om overbodige (want zeer breed gesteunde) moties en bij een ander deel om moties die slechts voor de Bühne worden ingediend. Of er – buiten wellicht de eigen directe achterban – veel belangstelling voor is, valt overigens te betwijfelen. De klacht over het functioneren is niet van recente datum. Al in 2007 startte de Tweede Kamer op initiatief van CDA-Tweede Kamerlid Jan Schinkelshoek een discussie over het eigen functioneren, toen vervat onder de noemer ‘parlementaire zelfreflectie’. Een Kamercommissie constateerde in 2009 onder meer dat in toenemende mate sprake was van incidentenpolitiek, waardoor relevante structurele kwesties ondergesneeuwd raakten. Dat was te zien in gebruik van vragenrecht, moties en minderheidsdebatten. Bovendien was het beeld van Tweede Kamer als een

instituut met een gezamenlijke verantwoordelijkheid steeds meer uit beeld geraakt.

Wie nader inzoomt op het parlementaire bedrijf zal constateren dat er, met name bij wetgeving, veel meer samenspel tussen Kamer en kabinet is dan voor de buitenwereld zichtbaar is. Zowel via door de regering aangebrachte wijzigingen (vaak na kritiek of suggesties uit de Kamer) als door amendering wordt aan een beter 'resultaat' gewerkt. Ook kleinere fracties kunnen zich in dat opzicht laten gelden. Daarnaast zien we al langere tijd veel vaker 'onverwachte' samenwerking bij initiatiefwetgeving (van SP en D66 bijvoorbeeld of van VVD, BBB en ChristenUnie). Dat zijn in zeker opzicht eveneens lichtpuntjes.

Hopelijk 'herpakt' de nieuwe Tweede Kamer zich, worden er inhoudelijke debatten gevoerd op argumenten en niet op bijzaken of beeldvorming. Dat de profileringsdrang zo maar afneemt, hoeft echter nauwelijks verondersteld te worden. Met de aanwezigheid van partijen die de regering als 'regime' aanduiden en die eerder over een nepparlement spraken, is de kans daarop gering. Misschien toch maar eens strakkere regels opstellen of in ieder geval bestaande regels handhaven?

Terughoudende Eerste Kamer?

De in 2019 gekozen Eerste Kamer gaat tijdens Rutte IV ongetwijfeld ongetwijfeld opnieuw een prominente rol spelen. De behandeling van begrotingshoofdstukken in december 2021 liet al zien, dat ook in de Senaat de drang tot profilering groter is geworden. Partijen die lange tijd 'terughoudendheid' van de Eerste Kamer en erkenning van het primaat van de Tweede Kamer hoog in het vaandel hadden staan (PvdA, GroenLinks) lijken daarvan afstand te hebben genomen. Dat bleek toen in de zomer van 2021 fracties volop de confrontatie aangingen met minister Ollongren over het huurbeleid. Daarmee keerde een Eerste Kamermeerderheid zich ook tegen een meerderheid in de Tweede Kamer, die de minister eerder had gesteund.

De aanwezigheid van een 'andere' meerderheid in de Eerste Kamer dan in de Tweede Kamer verleidt fracties sneller tot politieke avonturen. De SP liet bij monde van fractievoorzitter Tiny Kok overigens onomwonden weten het primaat van de Tweede Kamer helemaal niet te erkennen. Wij zijn ook een gekozen deel van de volksvertegenwoordiging en er staat nergens dat we

terughoudend moeten zijn, zo betoogde hij. Strikt genomen, heeft hij daarin gelijk: terughoudendheid is een keuze en geen conventie, laat staan verplichting.

Er is dus kans dat oppositiefracties in de Eerste Kamer hun positie ten volle zullen gaan uitbuiten. Het kabinet-Rutte IV komt in de Senaat zes zetels 'tekort' voor een meerderheid, gelet op de sterkte van de regeringsgezinde fracties. Dat betekent dat steun van GroenLinks (acht zetels) of PvdA (zes zetels), maar ook van Fractie-Nanninga (zeven zetels) volstaat om een meerderheid te krijgen. Uiteraard zijn andere combinaties, met meer fracties, eveneens denkbaar. Eén van de laatste wetsvoorstellen van het nog niet demissionaire kabinet-Rutte III, het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuur', haalde in de Eerste Kamer een meerderheid dankzij de steun van SP en 50PLUS. GroenLinks, dat een eigen wetsvoorstel had ingediend, stond met lege handen. Dat laat ten eerste zien dat het kabinet meerdere mogelijkheden heeft en ten tweede dat ook partijen waarvan je dat niet direct verwacht best bereid kunnen zijn (vast in ruil voor een tegenprestatie) om het kabinet de hand toe te steken.

Het soms gehoorde geluid: wij gaan het kabinet niet steunen, moet met de nodige korreltjes zout worden genomen. Hoewel de verhoudingen voor het nieuwe kabinet lastiger zijn, dan tijdens de kabinetten-Rutte I, II en (deels) III, bleek ook toen dat er wel degelijk via het sluiten van akkoorden (compromissen) tot een meerderheid kan worden gekomen. Daar waar fracties in de Tweede Kamer, na overleg en/of onderhandelingen, zich committeren aan steun voor regeringsvoorstellen, kan de Eerste Kamer moeilijk dwars gaan liggen. Al geldt formeel dat Eerste Kamerfracties zich niet binden (met name aan het regeerakkoord), de praktijk leert dat door de politieke top gemaakte afspraken niet lichtzinnig kunnen worden genegeerd. Er geldt feitelijk voor Eerste Kamerfracties net zo goed als in de Tweede Kamer een politieke binding.

Wetgeving is bovendien als regel beduidend minder politiek omstreden dan veel andere beleidsdaden. Afgezien van het feit dat zo'n tachtig procent van de wetgeving vrijwel geheel buiten de politieke sfeer ligt, zijn er maar weinig wetsvoorstellen die alleen steun krijgen van de regeringsfracties. Onder Rutte III was dat bijvoorbeeld alleen het geval bij een wetsvoorstel over het opheffen van discriminerend onderscheid tussen bloedverwanten bij zorgafspraken. Dat was één van de drie wetsvoorstellen die in de Eerste

Kamer geen meerderheid kregen. Dat was geen afwijkend aantal van wat gebruikelijk is en bovendien ging het om drie wetsvoorstellen met een gering politiek belang.

Het enige wetsvoorstel waarvan het kabinet-Rutte III zal betreuren dat het (nog) niet de eindstreep heeft bereikt, is dat ter goedkeuring van het CETA-verdrag, de handelsovereenkomst van EU en Canada. In de Tweede Kamer stemden in 2020 alleen de vier regeringsfracties en Van Haga (toen nog ‘gewoon’ ex-VVD’er) voor. Daarmee lijkt de kans op een meerderheid in de Eerste Kamer niet groot (fracties hebben in beide Kamers immers meestal een overeenkomstig stemgedrag).

Dat laatste voorbeeld laat wel zien, dat het dus niet altijd een gelopen race zal zijn. Het nieuwe kabinet zal zich open moeten opstellen naar de Tweede Kamer, om zo een bredere meerderheid te verwerven dan alleen van de regeringsgezinde fracties.

Als we echter op basis van het coalitieakkoord zien met welke (belangrijke) wetgeving het kabinet-Rutte IV denkt te komen, dan is ook dat reden voor relativering. Het kabinet gaat studeren op een eenvoudiger belastingstelsel, op vervanging van het toeslagenstelsel en op een betere balans tussen flex- en vast werk. Ten eerste is het de vraag hoe snel dat tot resultaat zal leiden en ten tweede zou het best kunnen dat die voorstellen bredere steun krijgen. Over medisch-ethische kwesties, afschaffing van het leenstelsel en opnemings van een ongewenstverklaring in de Vreemdelingenwet zijn afspraken gemaakt. Ook die wetgeving lijkt op bredere parlementaire steun te kunnen rekenen, zelfs als de ChristenUnie geen steun geeft.

In hoeverre de hechtere samenwerking tussen PvdA en GroenLinks een complicerende factor zal zijn, valt nog te bezien. Net als tijdens de kabinetsformatie is het net iets kansrijker voor de vier regeringsfracties om met één van de twee een deal te sluiten, dan wanneer er maar één onderhandelingspartner is. Er zijn uiteraard zonder hen wel alternatieven, afhankelijk van het onderwerp. In de Eerste Kamer toonde Fractie-Otten (drie leden) enkele keren al bereidheid om steun te geven; Otten lijkt in dat opzicht meer een strateeg te zijn dan zijn voormalige partijgenoten in de Fractie-Nanninga en FVD.

Bij de mogelijke rol die de Eerste Kamer kan gaan spelen, moet wel worden bedacht dat die Kamer zich vrijwel uitsluitend met wetgeving bezighoudt.

Afgelopen december werden, bij uitzondering, enkele begrotingshoofdstukken behandeld. De kans dat de Eerste Kamer een begroting verwerpt lijkt echter klein (de laatste keer dat dit gebeurde was overigens in 1907). Verwerping van de begroting zou niet alleen conflict met het kabinet opleveren, maar ook met de Tweede Kamer(meerderheid). Een oplossing voor zo'n conflict is er feitelijk niet. Denkbaar is dat een nieuwe, gewijzigde begroting wordt ingediend, maar vraag is of de Tweede Kamer instemt met die wijziging en ten tweede is de vraag wat er gebeurt als een hernieuwde begroting opnieuw bij de Eerste Kamer komt. Dat lijkt vooralsnog vooral een theoretisch probleem. Bij wetgeving is er via een novelle (waarmee de Tweede Kamer dan wel moet instemmen) wel vaak een mogelijkheid om alsnog tot een compromis te komen.

Maar, veel beleidsvragen komen helemaal niet in de Eerste Kamer aan bod. Die Kamer kan wel moties aannemen, maar de (politieke) betekenis daarvan moet niet worden overschat (zoals trouwens ook door de Tweede Kamer aangenomen moties desgewenst terzijde kunnen worden gelegd).

Vraag is vooral of de Eerste Kamer wetgeving verwerpt die essentieel is voor de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid. Alleen dát heeft grote betekenis en kan – zelfs verstrekkende – gevolgen hebben. Opnieuw geldt dat er dan sprake is van een conflict tussen beide Kamers en dat er geen conflictregeling bestaat.

Samenwerking met het parlement

Of er sprake zal zijn van een nieuwe (parlementaire) bestuurscultuur valt nog te bezien. Het Nederlandse parlementaire stelsel is gebaseerd op het zoeken naar compromissen en naar vergroting van het draagvlak voor wetsvoorstellen. In het verleden was dat geen doel op zich en nu is dat noodgedwongen wel het geval. De bestaande bestuurscultuur is daarvoor zeer geschikt.

Dat het kabinet geen meerderheid in de Eerste Kamer heeft, was eerder het geval. Kabinetten (sinds 2010) die daarmee te maken hadden, wisten zich te redden. Er is geen reden om aan te nemen dat dit bij Rutte IV anders zal zijn.

De nieuwe bestuurscultuur heeft meer betrekking op de beeldvorming. Komen er inhoudelijke debatten, met wederzijdse bereidheid om tot

compromissen te komen, of blijft er een toon van verongelijkheid en 'vijandschap'?

Natuurlijk kunnen oppositiepartijen menen dat volop tegenwerken enigszins lonend kan zijn. Dat zal echter niet bijdragen aan het wegnemen van wantrouwen bij de burgers, maakt de kans op verdere versplintering groter en verzwakt uiteindelijk ook de kracht van het parlement. Een goed werkend parlement stelt zich kritisch, maar constructief op. Na eerdere geluiden vanuit GroenLinks en PvdA (en dat zijn toch, met Volt en SGP, de partijen die voor bredere steun moeten zorgen) over een strikt oppositionele houding, komen er nu ook andere signalen, die duiden op samenwerking.

Het feit dat het nieuwe kabinet over een meerderheid in de Tweede Kamer beschikt, blijft van grote betekenis. Op zich zal het zoeken naar een breder draagvlak vast oprecht worden nagestreefd, maar in de Tweede Kamer hoeft dat niet altijd. Op strategische momenten, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de agenda, is het beschikken over een meerderheid van groot belang. Ook dat was de afgelopen maanden al enige keren te zien. Een enkel door de oppositie aangevraagd debat werd door de coalitie tegengehouden en de behandeling van het wetsvoorstel dat uitgebreider gebruik van de coronapas mogelijk moet maken, werd tegen de zin van de oppositie versneld.

Als het nieuwe kabinet met (hopelijk goede) voorstellen komt voor bijvoorbeeld aanpak van het stikstofprobleem, de woningmarkt en het klimaat, is er alle reden voor (sommige) niet-regeringspartijen om dat te steunen. Het zou mij verbazen als ze dat niet gewoon doen.

Oude en nieuwe ‘waakhonden’

Rol van media tijdens campagne en formatie

Hilde Lavell

De verkiezingscampagne en kabinetsformatie van 2021 zijn zonder meer uniek te noemen. Beide vonden allereerst plaats tijdens de wereldwijde corona-pandemie. Met name de verkiezingscampagne moest drastisch worden aangepast. Campagnebijeenkomsten, flyereren, en praten met de kiezer ‘op de markt’ waren er dit jaar niet bij.¹ De kabinetsformatie die volgde werd de langste Nederlandse kabinetsformatie ooit, onder andere door onthullingen door de media en verhardde politieke verhoudingen.

In dit artikel staan de media, in de brede zin van het woord, centraal. Allereerst zal ingegaan worden op de rol van de media tijdens de verkiezingscampagne. Hierbij zal ook de rol van de sociale en nieuwe media behandeld worden, omdat deze bij de campagne van 2021 een grote rol speelden en er veel discussie over ontstond. Op welke manier maakten politieke partijen gebruik van de (sociale) media nu ze niet het land in konden? Wat betekende dit voor de positie van de media? Welke discussies riep dit op? Vervolgens zal dit artikel ingaan op de vraag welke rol de media speelden bij de (lange) formatie van 2021. Waren de media van invloed op de lange duur van de formatie?

¹ Alleen Forum voor Democratie trok met de ‘vrijheidscaravaan’ door Nederland en trok daarmee veel belangstellenden, dit tot ergernis van veel andere partijen omdat de coronaregels veelvuldig werden overschreden. Zie: ‘Veel belangstelling op Grote Markt in Groningen voor Fvd-lijsttrekker Thierry Baudet; politie verricht twee aanhoudingen’, *Dagblad van het Noorden*, 9 maart 2021. Beschikbaar via: <https://www.dvhn.nl/groningen/Veel-belangstelling-op-Grote-Markt-in-Groningen-voor-FvD-lijsttrekker-Thierry-Baudet-politie-verricht-aanhouding-26634075.html> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

Verkiezingscampagne

Traditionele media

In de literatuur over de rol van de media in een democratie worden aan de media verschillende rollen toegeschreven. De media dienen het publiek te informeren, een platform te bieden voor politieke en maatschappelijke discussie en de politiek te controleren.² Met name de informatiefunctie en de platformfunctie zijn tijdens verkiezingstijd belangrijk. Kritiek op de media tijdens verkiezingscampagnes (maar ook daarbuiten) is vaak gestoeld op deze functies, zo ook bij de verkiezingen van 2021. Omdat de fysieke campagne was opgeschort werd de platformfunctie van de media nog belangrijker dan anders. Partijen waren, nog meer dan anders, afhankelijk van de media om potentiële kiezers te bereiken.

Deze grote nadruk op de mediacampagne versterkte de machtspositie van de media. Omroepen en redacties van televisieprogramma's konden nu immers bepalen wie er een platform kreeg in de televisieprogramma's. Dit leverde dan ook regelmatig discussie op. Onder andere Léonie de Jonge (Rijksuniversiteit Groningen) en Nel Ruigrok (LJS Nieuwsmonitor) wezen er op dat rechts-populistische partijen oververtegenwoordigd waren in talkshows en dat presentatoren te weinig ingrepen wanneer deze onwaarheden vertelden.³ De NPO-ombudsman sprak dit tegen en stelde dat er aan beide kanten van het politieke spectrum partijen waren die oververtegenwoordigd waren in talkshows op basis van wat je vanuit de peilingen mocht verwachten. Lilian Marijnissen (SP), Esther Ouwehand (PvdD) en Joost Eerdmans (JA21) schoven relatief vaak aan.⁴ Wopke

² Zie onder andere: Kees Brants en Philip van Praag jr. (red.), *Verkoop van de politiek: de verkiezingscampagne van 1994* (Amsterdam 1994) p. 2-3.

³ Voor de conclusie van dr. Léonie de Jonge (RUG), zie: Wilfred Takken 'Wat de partijen echt helpt, is de talkshowtafel' *NRC Handelsblad*, 18 maart 2021. Beschikbaar via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/03/18/als-je-schaarste-creert-wil-iedereen-je-hebben-a4036398> (Geraadpleegd 7 januari 2022); Voor de conclusie van Nel Ruigrok (LJS Nieuwsmonitor), zie: Abel Bormans e.a. 'Wie het beeld heeft, heeft de macht' *De Groene Amsterdammer*, 23 maart 2021. Beschikbaar via: <https://www.groene.nl/artikel/wie-het-beeld-heeft-heeft-de-macht> (geraadpleegd 7 januari 2022).

⁴ 'Dossier verkiezingen 2021. Deel 3: op zoek naar evenwicht', *Omroep Ombudsman*, 19 april 2021. Beschikbaar via: <https://ombudsman.npo.nl/uitspraken-en-columns/dossier-verkiezingen-deel-3-op-zoek-naar-evenwicht> (geraadpleegd 7 januari 2022).

Hoekstra was de ware ‘talkshow koning’: hij verscheen van alle politici het vaakst in talkshows.⁵

Uit onderzoek van de Vrije Universiteit en de Universiteit Utrecht, in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid bleek dat de coalitiepartijen op de publieke omroep in absolute getallen de meeste radio- en televisietijd kregen, ruim negentien uur. De linkse oppositie kreeg twaalf uur radio- en televisietijd en de populistische oppositie twee uur. Mark Rutte was van alle politici het vaakst te zien en te horen.⁶ Dit is natuurlijk niet verwonderlijk aangezien hij behalve lijsttrekker van de grootste partij ook demissionair-premier was en daarnaast door de coronacrisis regelmatig op televisie verscheen. Ook was Mark Rutte, waarschijnlijk om deze zelfde redenen, het vaakst onderwerp van gesprek in radio- en televisieprogramma’s. Ondanks dat er in de campagne van 2021 tien vrouwelijke lijsttrekkers mee deden (een record) én er veel aandacht was voor vrouwelijk leiderschap, kregen veel vrouwelijk lijsttrekkers relatief weinig media-aandacht.⁷

Tijdens de verkiezingen van 2021 werd er veel betekenis toegekend aan verkiezingsdebatten en met name aan het RTL-debat. Deze vond ruim voor de verkiezingen plaats en zou daarom meer verschil kunnen maken dan bijvoorbeeld het NOS-slotdebat, dat aan de vooravond van de verkiezingen werd gehouden. Voor Liliane Ploumen (PvdA) was het daarom extra pijnlijk dat ze net buiten de boot viel. RTL maakte gebruik van een gewogen gemiddelde van peilingen en huidig zetenaantal om te bepalen welke

⁵ Nienke Schipper, ‘CDA-lijsttrekker Wopke Hoekstra was de echte talkshowkoning’ *Trouw*, 18 maart 2021. Beschikbaar via: <https://www.trouw.nl/cultuur-media/cda-lijsttrekker-wopke-hoekstra-was-de-echte-talkshowkoning~b134a66f1/> (Geraadpleegd 7 januari 2022)

⁶ Hugo van der Parre, ‘Onderzoek: Rechts domineert de verkiezingscam.pagne op radio en tv’, *NOS Nieuws*, 16 maart 2021. Beschikbaar via: <https://nos.nl/artikel/2372814-onderzoek-rechts-domineert-de-verkiezingscampagne-op-radio-en-tv> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

⁷ Loes Aaldering en Daphne van der Plas, ‘Wij telden hoe veel media-aandacht lijsttrekkers kregen. En de vrouwen kwamen er bekaaid vanaf’, *De Correspondent*, 20 maart 2021. Beschikbaar via: <https://decorrespondent.nl/12219/wij-telden-hoeveel-media-aandacht-lijsttrekkers-kregen-en-de-vrouwen-kwamen-er-bekaaid-vanaf/33989633270307-5070fb73> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

partijen mochten aanschuiven. De PvdA kwam hierbij niet hoog genoeg om mee te mogen doen.⁸

Uiteindelijk bleek geen van de debatten een echte 'gamechanger' op te leveren. De meest besproken fragmenten kwamen uit het RTL-debat waarbij de 'gewone kiezer' politici het vuur aan de schenen legde. Met name Mark Rutte werd even in het nauw gedreven toen hij tegenover een gedupeerde van toeslagenaffaire kwam te staan. Dit gesprek met burgers is overigens niet een geheel nieuw concept. Bij de verkiezingen van 1967 konden burgers ook hun kritische vragen stellen aan politici.⁹

Hoewel er veel werd geschreven en gesproken over wie hoe vaak in de media verscheen, bleek media-aandacht geen garantie voor verkiezingswinst. Hoekstra was weliswaar vaak op televisie maar zijn partij verloor vier zetels. Bij Sigrid Kaag was een omgekeerd effect te zien: hoewel vrouwelijke lijsttrekkers minder aandacht kregen, wist Kaag vijf zetels te winnen voor D66. Media-aandacht vertaalde zich dus uiteindelijk niet direct in de verkiezingsuitslag.

Sociale en nieuwe media

Behalve de 'traditionele' media, maakten politieke partijen tijdens de verkiezingen van 2021 massaal gebruik van de sociale media. Het waren ook wel de 'meest online verkiezingen ooit'. Een van de mogelijkheden die sociale media bieden zijn online advertenties. Met name het CDA, D66 en FvD gaven hier veel geld aan uit.¹⁰ In de laatste week voor de verkiezingen gaf FvD het meeste uit aan advertenties op Facebook en Instagram (150.000 euro), gevolgd door CDA (115.000 euro).¹¹ Hierbij werd vaak

⁸ Frank Hendrickx, 'TV-debatten in coronatijd crucialer dan ooit, maar of de PvdA er nog aan te pas komt?', *De Volkskrant*, 11 februari 2021. Beschikbaar via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tv-debatten-in-coronatijd-crucialer-dan-ooit-maar-of-de-pvda-er-nog-aan-te-pas-komt~bb628480/> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

⁹ Harm Kaal, 'De cultuur van het televisiedebat: veranderende percepties van de relatie tussen media en politiek 1960-heden,' *Tijdschrift voor Geschiedenis*, vol. 127, no. 2 (2014) p. 305-306.

¹⁰ Op Twitter is het voor partijen sinds twee jaar niet meer mogelijk om rond verkiezingstijd te adverteren omdat dit platform misinformatie en beïnvloeding van verkiezingen wil tegengaan.

¹¹ Nando Kasteleijn, 'Sociale media waren onmisbaar in campagne maar lijken niet doorslaggevend', *NOS Nieuws Nieuws*, 21 maart 2021. Beschikbaar via:

gebruik gemaakt van ‘microtargeting’ waarbij bepaalde doelgroepen specifieke advertenties voorgeschoteld krijgen. Voor sommige partijen met nieuwe lijsttrekkers, die nog weinig volgers hebben, was dit noodzakelijk om kiezers te bereiken.¹²

Daarnaast maakten partijen gebruik van slimme online ‘content’ op verschillende platformen zoals Facebook en Instagram. Vaak was dit een mix van luchtige grappige plaatjes en inhoudelijke filmpjes en teksten. Voor het eerst werd ook het relatief nieuwe platform TikTok ingezet bij de verkiezingen.¹³ Met name GroenLinks en VVD hadden hierop veel succes. Een fragment uit het RTL-verkiezingsdebat, waarin Jesse Klaver aan de hand van zijn familie vertelde over het belang van diversiteit in de politiek, werd op het TikTok-account van GroenLinks ruim 1 miljoen keer bekeken. Ook de VVD, met ruim 100.000 TikTok-volgers, deelde regelmatig ‘Q&A’ filmpjes gedeeld met Mark Rutte voor de herkenbare persconferentieachtergrond.¹⁴ TikTok biedt politici daarnaast de mogelijkheid zich van hun menselijke en luchtige kant te laten zien. Inhoud wordt op het platform afgewisseld met humor. Aan Mark Rutte werd

<https://nos.nl/artikel/2373554-sociale-media-waren-onmisbaar-in-campagne-maar-lijken-niet-doorslaggevend> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

¹² Lien van der Leij, ‘Dashboard brengt politieke reclame in kaart,’ *Financieel Dagblad*, 17 november 2020. Beschikbaar via: <https://fd.nl/economie-politiek/1364498/dashboard-brengt-politieke-reclame-in-kaart-nse1caLp2jFN> (Geraadpleegd 7 januari 2022); Joost Schellevis en Nando Kasteleijn, ‘Andere advertentie dan je buurman: de online campagnes van politieke partijen’, *NOS Nieuws*, 26 februari 2021. Beschikbaar via:

<https://nos.nl/collectie/13860/artikel/2370341-andere-advertentie-dan-je-buurman-de-online-campagnes-van-politieke-partijen> (Geraadpleegd 7 januari 2022); Wouter van Loon en Rik Wassens, ‘Microtargeting is een splijtzwam tussen de partijen tijdens de campagne’, *NRC Handelsblad*, 22 februari 2021. Beschikbaar via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/22/de-rode-roos-maakt-plaats-voor-het-online-filmpje-a4032842> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

¹³ TikTok is een sociale media-app waar korte filmpjes kunnen worden gedeeld, vaak voorzien van muziek. Voornamelijk jongeren maken gebruik van deze app.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de TikTok-accounts van: GroenLinks, https://www.tiktok.com/@groenlinksoptiktok?lang=nl-NL&is_copy_url=1&is_from_webapp=v1 (Geraadpleegd 7 januari 2022). VVD, <https://www.tiktok.com/@vvdoptiktok?lang=nl-NL> (Geraadpleegd 7 januari 2022). Het specifieke filmpje van Jesse Klaver tijdens het verkiezingsdebat is beschikbaar via:

https://www.tiktok.com/@groenlinksoptiktok/video/6934677886901161222?lang=nl-NL&is_copy_url=1&is_from_webapp=v1 (Geraadpleegd 7 januari 2022).

bijvoorbeeld de ‘hele belangrijke vraag’ gesteld wat hij vond van ananas op pizza (antwoord: verschrikkelijk). Deze afwisseling en het jonge publiek dat via TikTok bereikt kan worden, maken het een interessant medium voor toekomstige verkiezingscampagnes. De politieke partijen die nu instappen hebben nog de tijd om zich het medium eigen te maken.

Ook een nieuwkomer was Clubhouse, een app waarin gebruikers in verschillende ‘kamers’ gesprekken konden voeren. Kiezers gingen hierop onderling en met lijsttrekkers in gesprek. Zo werd er in verschillende kamers nagepraat over het RTL-verkiezingsdebat. Het effect van deze app viel echter te bezien. Tijdens de campagne was de app nog enkel beschikbaar voor Iphone-gebruikers. Daarnaast bleek Clubhouse vooral een ‘linkse bubbel’ te zijn. De kamers van Code-Oranje, aan de andere kant van het politieke spectrum, werden beduidend minder goed bezocht dan de kamers van linkse partijen en groepen.¹⁵

Politici schoven daarnaast massaal aan bij podcasts die een ‘vriendelijke’ omgeving boden om hun verhaal te doen. Zo was Mark Rutte (VVD) te gast in de podcast van goede vriend Jort Kelder. De feministische podcast *Damn Honey* bood een podium aan lijsttrekkers van gevestigde en nieuwe politieke partijen zoals Jesse Klaver (GroenLinks), Liliane Ploumen (PvdA) en Sylvana Simons (Bij1). Ook maakten partijen hun eigen podcasts zoals *Jesse&* van GroenLinks en *De V van VVD*.

Partijen waren dus meer dan ooit online aanwezig. Deze verplaatsing van de campagne naar de sociale media bracht ook vragen met zich mee. Al een aantal jaren is de verspreiding van ‘nepnieuws’ en ‘misinformatie’ een groot probleem. Twitter en Facebook hadden hun regels al aangescherpt en berichten van prominente politici worden ‘gefactcheckt’. Dat leidde ertoe dat op 7 maart een tweet van Thierry Baudet over het coronavaccin gemarkeerd werd als ‘misleidend’.¹⁶ Ook het gebruik van microtargeting stond ter discussie omdat dit zou zorgen voor eenzijdige berichtgeving en

¹⁵ Hassan Bahara, ‘Zin in een politieke discussie? Clubhouse is the place to be’, *De Volkskrant*, 8 maart 2021. Beschikbaar via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zin-in-een-politieke-discussie-clubhouse-is-the-place-to-be-b53d5dbe/> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

¹⁶ ‘Twitter markeert tweet van Baudet als “misleidend”’, *Trouw*, 9 maart 2021. Beschikbaar via: <https://www.trouw.nl/politiek/twitter-markeert-tweet-van-baudet-als-misleidend-b72a8475/> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

misleiding van kiezers. Hoewel er tussen de partijen voorafgaand aan de verkiezingen afspraken waren gemaakt over online politieke advertenties om misinformatie tegen te gaan, was de clausule over microtargeting vaag.¹⁷

In tegenstelling tot traditionele media, bieden sociale media de mogelijkheid tot interactie. Daarnaast zijn sociale media vaak online platforms waar geen redactie of journalist tussen de partij en het publiek zit: politieke partijen kunnen via hun eigen kanalen hun boodschap verspreiden. De platformfunctie van sociale media werkt dus anders dan bij bijvoorbeeld televisie. Toch ligt het ook bij sociale media iets ingewikkelder. Sociale media maken gebruik van algoritmes waarvan niet helemaal duidelijk is waar deze op gebaseerd zijn. Sommige boodschappen bereiken meer mensen dan andere. Het programma Pointer van KRO-NCRV liet daarnaast zien dat de algoritmes van bijvoorbeeld Youtube ervoor zorgen dat gebruikers van social media snel misinformatie voorgeschoteld krijgen. De algoritmes lijken een voorkeur te hebben voor uitgesproken meningen, waarschijnlijk omdat deze je aandacht langer vasthouden en je zo langer op het platform blijft. Wanneer je doorklikt vanuit 'gewone', inhoudelijke campagne filmpjes kom je al snel terecht bij radicalere meningen zoals complottheorieën. Dit werpt vragen op over in hoeverre de vaak Amerikaanse techbedrijven met ondoorzichtige algoritmes bepalen welke boodschap Nederlandse kiezers te zien krijgen.¹⁸ Daarnaast betwijfelen verschillende experts het effect van de online campagne. Ze waren onmisbaar om het contact met de kiezers te vervangen, maar voornamelijk advertenties leken uiteindelijk weinig effect te hebben wanneer ze niet doeltreffend werden ingezet. Hoewel CDA en

¹⁷ Rijksoverheid, 'Nederlandse gedragscode transparantie Online Politieke Advertenties', 9 februari 2021. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2021/02/09/nederlandse-gedragscode-transparantie-online-politieke-advertenties> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

¹⁸ Esther Crabbendam, 'De invloed van sociale media op de verkiezingscampagne,' *Bits of Freedom*, 11 maart 2021. Beschikbaar via: <https://www.bitsoffreedom.nl/2021/03/11/de-invloed-van-sociale-media-op-de-verkiezingscampagne/> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

FvD in de laatste week voor de verkiezingen beide meer dan een ton uitgaven, won Forum zetels waar het CDA juist verloor.¹⁹

Kabinetformatie

Qua nieuwswaardigheid werd de kabinetformatie van 2021 gekenmerkt door grote onthullingen enerzijds en nieuwsluwte anderzijds. Met name aan het begin van de formatie kwamen er feiten boven tafel die van grote invloed zouden zijn op het verdere verloop. De media als 'waakhonden van de democratie' speelden een grote rol bij deze onthullingen.

De formatie was nog niet eens goed en wel op gang gekomen of het eerste incident diende zich aan. In maart 2021 fotografeerde een fotojournalist van het ANP verkenner Kasja Ollongren (D66) die op stel en sprong het Binnenhof moest verlaten vanwege contact met een persoon die positief getest was op corona. Op de foto waren haar notities zichtbaar. Het zinnetje 'positie Omtzigt: functie elders' zou nog lang nadreunen in het hele formatieproces. Iemand had tijdens de formatiegesprekken met Ollongren en Annemarie Jorritsma (VVD) geopperd om Pieter Omtzigt (CDA), een van de kritische Kamerleden tijdens het toeslagenschandaal, een andere functie te geven. Hoewel hij ontkende bleek later uit de aantekeningen van Ollongren dat het Mark Rutte was die had gesproken over een ministerspost voor Omtzigt. Mogelijk wilde hij er zo voor zorgen dat Omtzigt niet meer in de Kamer plaatsnam.²⁰ Verkenner Ollongren en Jorritsma stapten op en de Kamer eiste opheldering in een debat. Demissionair premier Rutte overleefde ternauwernood een motie van wantrouwen.²¹ Dit moment wordt door veel politiek commentatoren gezien

¹⁹ Nando Kasteleijn, 'Sociale media waren onmisbaar in campagne maar lijken niet doorslaggevend', *NOS Nieuws Nieuws*, 21 maart 2021. Beschikbaar via: <https://nos.nl/artikel/2373554-sociale-media-waren-onmisbaar-in-campagne-maar-lijken-niet-doorslaggevend> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

²⁰ 'Rutte zei tegen verkenner: "Je moet wat met Omtzigt: minister maken"' *NOS Nieuws*, 1 april 2021. Beschikbaar via: <https://nos.nl/artikel/2374982-rutte-zei-tegen-verkenner-je-moet-wat-met-omtzigt-minister-maken> (geraadpleegd 7 januari 2022)

²¹ 'Rutte overleefd debat, maar zwaar beschadigd', *NRC Handelsblad*, 2 april 2021. Beschikbaar via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/01/de-kamer-debatteert-over-de-mislukte-verkenning-en-openbaar-gemaakte-notities-a4038094> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

als een bepalend moment voor de formatie. *EenVandaag* riep het zelfs uit tot hét politieke moment van 2021.²²

Het debat over ‘functie-elders’ was nog nauwelijks bekoeld of er deed zich alweer een nieuw schandaal voor. In april 2021, slechts een maand na de start van de formatie, publiceerde *RTL-Nieuws* delen van de ministerraadsnotulen waarin ministers klaagden over kritische Kamerleden. Weer kwam de naam Pieter Omtzigt naar boven in relatie tot de toeslagenaffaire. Hoekstra zou geprobeerd hebben Omtzigt te ‘sensibiliseren’ maar dat was niet gelukt. Verder bleek onder andere dat de ministerraad bewust informatie achterhield voor de Tweede Kamer en dat coalitiepartijen vaak over meer informatie beschikten dan oppositiepartijen.²³ Het demissionaire kabinet voelde zich genooddaakt om de notulen bij hoge uitzondering openbaar te maken.²⁴ Er volgde een marathondebat met de Tweede Kamer dat maar liefst vijftien uur duurde. De positie van Rutte leek onhoudbaar maar toch overleefde hij het debat. De onderlinge verhoudingen stonden echter op scherp.²⁵ Slechts twee maanden nadat het formatieproces was begonnen, leek het alsof er stappen achteruit in plaats van vooruit waren gezet.

²² Rozemarijn Lubbe, ‘Foto “positie Omtzigt, functie elders” is Politiek Moment 2021’ *EenVandaag*, 13 december 2021. Beschikbaar via: <https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/foto-omtzigt-functie-elders-is-politiek-moment-2021/> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

²³ ‘Geheime notulen: hoe de ministerraad steen en been klaagde over kritische Kamerleden’ *RTL-Nieuws*, 21 april 2021. Beschikbaar via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5226484/mark-rutte-toeslagenaffaire-ministerraad-tweede-kamer-pieter> (Geraadpleegd 7 januari 2022). ‘Kabinet hield informatie toeslagenaffaire doelbewust achter voor Tweede Kamer’ *RTL Nieuws*, 21 april 2021. Beschikbaar via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5226474/toeslagenaffaire-mark-rutte-tweede-kamer-pieter-omtzigt> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

²⁴ ‘Kabinet deelt notulen ministerraad’ *RTL Nieuws*, 26 april 2021. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5227653/notulen-ministerraad-toeslagenaffaire-openbaar-tweede-kamer> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

²⁵ ‘Oppositie keurt handelen kabinet af, geen meerderheid moties’, *RTL Nieuws*. Beschikbaar via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5228269/debat-notulen-toeslagenaffaire-moties-afkeuring-stemming-kamer> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

Voor de media begon hier een nieuwsluwe periode. Partijleiders lieten weinig los maar er was waarschijnlijk ook weinig te rapporteren. Aan het einde van de zomer zat de formatie muurvast. De twee opties waren van tafel. VVD en CDA wilden niet in een coalitie met D66 en twee linkse partijen, PvdA en GroenLinks. D66 zag een voorzetting van de huidige coalitie (VVD, CDA, D66, ChristenUnie) niet zitten vanwege de grote verschillen met de ChristenUnie. De formatie belandde in een impasse. Informateur Remkes onderzocht de mogelijkheid van een minderheidskabinet en een extraparlamenteair kabinet. Uiteindelijk besloot D66 toch mee te praten over de doorstart van de huidige coalitie maar het zou zeker nog een aantal maanden duren voordat er duidelijkheid was of dit ging lukken.

Ondertussen was er voor de media weinig te melden. Tot er in november 2021 een geheim document in de trein werd gevonden. Gert-Jan Segers (CU) had een 'proeve regeerakkoord' in de trein laten liggen en deze kwam in handen van *De Volkskrant*. Uit het document bleek dat VVD en CDA tegemoet wilden komen aan verschillende wensen van D66 zoals grotendeels gratis kinderopvang, een ambitieus klimaatbeleid en maatregelen tegen de woningnood.²⁶ Remkes ontkende overigens de relevantie van het document voor de huidige formatieonderhandelingen.

Op 15 december 2021, 9 maanden na de start van de formatie, werd het regeerakkoord voor Rutte-IV aangeboden aan Kamervoorzitter Vera Bergkamp. Bij de ontvangst zei Bergkamp dat het formatieproces geëvalueerd diende te worden. Ze wees daarbij specifiek op de informatievoorziening van de Kamer tijdens de formatie: 'We lazen veel in de media. En daarna werd pas vaak de Kamer geïnformeerd, via de formele kanalen. En vaak was die informatie ook beperkter.'²⁷ Het is natuurlijk noodzakelijk dat de Kamer op tijd en op de juiste manier geïnformeerd

²⁶ 'Segers liet "proeve regeerakkoord" van VVD en CDA in trein liggen' *NOS Nieuws*, 17 november 2021. <https://nos.nl/collectie/13861/artikel/2405959-segers-liet-proeve-regeerakkoord-van-vvd-en-cda-in-trein-liggen>

²⁷ 'Nieuwe coalitie gebaseerd op akkoord van 50 pagina's, oppositie reageert kritisch (liveblog)' *NOS Nieuws*, 15 december 2021. Beschikbaar via: <https://nos.nl/collectie/13884/liveblog/2409559-nieuwe-coalitie-gebaseerd-op-akkoord-van-50-pagina-s-oppositie-reageert-kritisch> (Geraadpleegd 7 januari 2022).

wordt. Zolang dat echter niet gebeurt, zijn de media van groot belang. Deze formatie laat zien op welke manier kritische media kunnen fungeren als waakhond van de democratie. Zowel de media als de Tweede Kamer controleren de macht. De media zijn in staat, al dan niet bij toeval, feiten boven water te krijgen die bijdragen aan de controlefunctie van de Tweede Kamer. Dit zorgt echter niet altijd voor een soepel en snel verloop van de formatie. Het draagt wel bij aan meer transparantie en openheid van het formatieproces.

Slotbeschouwing

De coronacrisis en het opschorten van de fysieke campagne zijn van grote invloed geweest op de rol van de media bij de verkiezingscampagne van 2021. De versterkte platformfunctie riep veel vragen op over de macht van de media en de invloed op de uitkomst van de verkiezingen. Bij deze verkiezingen werd nog maar eens duidelijk dat de media grotendeels bepalen welke informatie burgers tot zich krijgen. Media hebben in een democratie een taak om burgers te informeren maar tegelijkertijd maken redacties van bijvoorbeeld talkshows continu de afweging tussen informeren en vermaken. Online bepalen niet-transparante algoritmes welke content gebruikers (het vaakst) te zien krijgen. Het blijkt hierbij dat extreme en uitgesproken ideeën meer naar boven komen drijven. Hoewel de media-aandacht zich niet altijd direct vertaalde in verkiezingswinst, is het wel belangrijk om hier als wetenschap en maatschappij waakzaam voor te zijn en te voorkomen dat in de toekomst verkiezingen te veel beïnvloed worden door eenzijdige informatie.

Bij de formatie bleek de controlefunctie van de media van groot belang. Ondanks dat er door de lange duur van de formatie nieuwsluwe periodes waren, vervulden de media hun kritische rol. Er kwamen daardoor feiten boven tafel die het gehele formatieproces hebben beïnvloed. De ‘waakhonden van de democratie’ beschikten vaak over meer informatie dan de Tweede Kamer, tot ergernis van de Kamervoorzitter. Of het ook invloed heeft gehad op de uitkomst, een voortzetting van het demissionaire-kabinet, blijft giswerk. Wel is met zekerheid te stellen dat de onthullingen, met name aan het begin van de formatie, zorgden voor onderling wantrouwen en daarmee de formatie hebben vertraagd.

Perfekte storm

Over de Tweede Kamer, de formatie, en de omstandigheden

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

Geen kabinetsformatie is dezelfde, maar deze was wel erg bijzonder. En dat niet alleen door de lange duur, maar ook en vooral door de (samenloop van) vele omstandigheden: pandemie, affaires, een merkwaardige campagne, een lang zittende premier met krasjes en soms een wat gebrekkige herinnering, een unieke journalistieke foto van een document in de arm van een verkenner die zich weg haastte na corona-besmetting, een versplinterd negentien partijen-parlement, waarin alle partijen koortsachtig naar media aandacht en profilering zoeken, een dalend publiek vertrouwen en verkilde (of verhitte) persoonlijke verhoudingen, een pandemie met pieken en dalen en aarzelende vaccinatie campagnes, bedreigingen voor politici en opflakkerende rancune en persoonlijke aanvallen en een zoekende nieuwe Tweede Kamervoorzitter.

De 'perfect storm' welhaast.

Het is bijna een wonder dát er een kabinet is gekomen.

Lange jaar 2021

Begin 2022 kijken we terug op de langste kabinetsformatie ooit en de derde zonder een rol van de Koning en met het stuur (stevig?) in handen van de Tweede Kamer. De Tweede Kamerverkiezingen vonden plaats op 15-17 maart 2021; het nieuwe kabinet stond op het bordes op 10 januari 2022, en de Tweede Kamer sprak over regeerakkoord en formatie (al was dat laatste een ondergeschikt punt, zo bleek) op 18 en 19 januari 2022. En tussendoor ontsnapte Rutte aan een motie van wantrouwen op 1 april 2021 en kreeg slechts een motie van afkeuring aan zijn broek, gesteund door twee regeringspartners in spe D66 en CDA.

Aan de reguliere verkiezingen van maart 2021 ging nog vooraf dat het kabinet Rutte III op 15 januari 2021 zijn ontslag had aangeboden na en naar aanleiding van het rapport Ongekend Onrecht over de

kinderopvangtoeslag affaire. En overigens traden ministers Kaag (na 'slechts' een motie van afkeuring) en Bijleveld (gedwongen door het aftreden van Kaag) ook nog af in september 2021, terzake van de evacuatie van mensen uit Afghanistan.

Veel gedoe dus, tijdens een pandemie, en met een kabinet dat een jaar demissionair was. Met alle gevolgen van dien. Zo deed Nederland geen aanvraag voor het EU-Covid fonds, berichtte minister Blok dat er toch nog meer gas zou gaan worden gewonnen in Groningen, deed staatssecretaris Broekers-Knol alsof ze gemeenten een aanwijzing kon geven voor de opvang van asielzoekers (à propos: van een staatssecretaris van een ministerie met het woord Justitie in de naam wel erg bijzonder...), liep de woningnood parallel aan de huizenprijzen, namelijk zeer hoog op, had Rutte III een subsidieregeling voor de Groningers (en naaste omgeving) gemaakt waarvan met weinig rekenvernuft voorspeld had kunnen worden dat er te weinig geld in zat (had werkelijk niemand dat voorzien?).

Ondertussen loopt de ombuiging naar nieuwe energievormen spaak omdat er te weinig capaciteit op het net zit, roept de Covid-19 pandemie spanningen op en moeilijke afwegingen tussen vrijheid, gezondheid, economie en sport en cultuur, is boosheid een soort van permanente gemoedstoestand, wordt er gesproken over een nieuwe bestuurscultuur als een mantra, zonder enige inhoud, betekent die nieuwe cultuur in elk geval niet minder verruwing van het publieke debat, zijn er nog weinig signalen dat het nieuw aantredende parlement wetgeving of uitvoering serieus neemt. Er is één goed voornemen: de kabinetsformatie zal worden geëvalueerd. Vanuit het Montesquieu Instituut geven we graag [ongevraagd] advies.

Koning of Tweede Kamer?

De eerste kabinetsformatie in 2012 zonder een rol van de Koning liep uitermate soepel, de tweede in 2017 duurde al iets langer en kende al wat meer hobbels en bobbelen en liet al wel zien waar het ook in de toekomst verder mis zou kunnen gaan, vooral bij minder eenduidige coalities, veel partijen en versnippering, en verstoorde verhoudingen. En die cocktail bevatte alle noodzakelijke ingrediënten in 2021: versnippering van het electoraat, negentien fracties, verstoorde verhoudingen, grote affaires over gebrekkige en onrechtstatelijke overheid, met een minister-president die er

al heel lang zat, met een partij (D66) die zich nadrukkelijk opwierp als baanbreker naar 'nieuw leiderschap', met een fractie (CDA) waarin een (kort daarna afgescheiden) stemmentrekker zich gepiepeld voelde, met de grote omvang van 'rechts' (PVV, FvD, JA21), inclusief luidruchtige en deels steeds extremere politiek, met 'links' (nog steeds en weer verzwakt) krampachtig 'elkaar vasthoudend' (PvdA en GroenLinks) en met achteraf de frustratie dat zij beide weer buitenspel staan. Voor GroenLinks alweer, nadat men ook al was afgehaakt in 2017.

Maar los van dat alles, was er, ondanks alle verklaringen en redenen, een totale en grote afwezigheid in de regie op het proces van de kabinetsformatie. Natuurlijk, er zijn electorale verdeeldheid en grote versnippering. En er was sinds voorjaar 2021 een nieuwe Kamervoorzitter. Haar positie werd door Wilders meteen verzwakt door diens suggesties dat haar benoeming resultaat was van een onderonsje. Het verzwakken van de voorzitter, juist ook in een periode dat de Tweede Kamer een belangrijke regierol moet spelen op een van de meest cruciale momenten van ons parlementair stelsel, is niet verstandig - en weinig doordacht voor wie echt een sterk parlement wil. Een parlement dat de zo gewenste dualistische rol opeist, moet de eigen voorzitter sterk maken en ook zichzelf uiteraard.

Want erg sterk was die rol van de Tweede Kamer niet. Lijdelijk deed men wat de grootste fractie vroeg. Er is misschien wel een gebruik (of zelfs goed gebruik?) om de grootste fractie het voortouw te geven bij een (in)formatie, maar dat is iets anders dan het slaafs volgen en kritiekloos inwilligen. Dat gold de benoeming van de informateurs en ook de mate waarin men de informateurs volgde. De Tweede Kamer liet het gebeuren. Er was niet echt iemand die ingreep of zich er opzichtig mee bemoeide, zoals de Koningin in vroeger tijden met haar adviseurs placht te doen. Daar ligt wel een rol voor de Kamervoorzitter, maar met een verdeeld Presidium en een verse voorzitter en argwaan alom, is dat welhaast te veel gevraagd.

Als er al iets gebeurde, was het de inschakeling van gezaghebbende oudgedienden als informateur: Herman Tjeenk Willink, Mariette Hamer en Johan Remkes, alle drie ook (iets) meer op afstand en met (enige) autoriteit. Na het rommelige en incidentrijke begin met zittende ministers als informateur, ligt de conclusie voor de hand dat het aanwijzen van zittende ministers als informateur wel erg veel nadelen heeft. Die zitten er

te dicht bij en te zeer in, zitten wel erg dicht bij hun gesprekspartners (die zijn veelal ook collegae in de ministerraad), dat de politieke afstand ontbreekt en politieke conflicten hun invloed gaan hebben. Ook, en dat bepleit Alexander van Kessel, om verkenners hun werk te laten beperken tot een zakelijke verkenning wie met wie verder de informatie zouden moeten ingaan.

De conclusie is helder: bij de keuze van informateurs had de Tweede Kamer zich meer moeten bemoeien. Een onpartijdige Kamervoorzitter kan daar een rol in vervullen, zelfs als dat niet geheel strookt met de belangen van de eigen fractievoorzitter of premier en diens partij die haar benoeming hebben gesteund. De voorzitter moet het belang van de Kamer behartigen en ook het belang van een gedegen en spoedige en succesvolle formatie. Niet eenvoudig, maar cruciaal. Lastig ook voor een nieuwe voorzitter.

Nieuw soort regeerakkoord?

Het regeerakkoord is inderdaad iets dunner dan dat van de vorige twee kabinetten. En eveneens met meer open eindjes, zoals de reservering van grote budgetten zonder dat tot ver achter de komma is beschreven hoe de wetgeving, de criteria en de instrumenten er uit gaan zien. Wimar Bolhuis laat aardig zien dat de uitgaven tot grote hoogte gaan stijgen, dat zij niet voortvloeien uit de verkiezingsprogramma's, en dat veel onzekerheid gaat bestaan over de doelmatige en effectieve besteding de komende drie jaren. Van Kessel legt bloot dat het regeerakkoord-nieuwe-stijl zowel open als concreet is. Het laatste was niet de bedoeling, maar toch onontkoombaar. Het was uitgerekend de Tweede Kamer - dezelfde Kamer die zich zo tegen strakke regeerakkoorden had verzet - die vroeg om precisering, om toezeggingen en om doorrekeningen. Van Kessel concludeert fijntjes dat we (Kamer en regering) kennelijk niet zonder gedetailleerde regeer- of coalitieakkoorden kunnen.

Dat bleek ook tijdens het debat over de regeringsverklaring, toen premier Rutte veel vragen kon parkeren totdat specifieke bestedingen en wetgeving en plannen gaan worden voorgelegd. Hetgeen weer tot frustratie leidde bij degenen die nu al hoopten van alles te kunnen regelen en inbrengen. Daarin ligt tevens een levensgroot risico, vooral nu er nog maar drie jaren over zijn om beleid en wetgeving te ontwikkelen, te maken en te implementeren. Uitstel is riskant, juist ook omdat veel plannen snel gered

moeten zijn willen zij tijdig effect hebben op woningbouw, CO₂ uitstoot en alternatieve energie. Het afgelopen jaar was er al een van stilstand, tenslotte. De grote fondsen en grote plannen zijn ook riskant omdat zij de overheid op de proef stellen die nu eenmaal ook al onder vuur ligt vanwege ‘maakbaarheid’ en ‘uitvoerbaarheid’. Teleurstelling, ondoelmatigheid, verspilling, veel woorden maar geen daden, liggen op de loer.

Het regeerakkoord-nieuwe-stijl wekt de suggestie dat er van alles mogelijk is in samenspel met het parlement. Maar ook deze coalitie zou geen goede coalitie zijn als ze de oppositie gemakkelijk succes gunde. Terwijl de partijen achter Rutte IV volop in de wind staan, is het niet waarschijnlijk dat ze er links of rechts met snoepjes vandoor zullen laten gaan. Waarom de oppositie te veel belonen? Als GroenLinks zo graag veel invloed wil hebben, waarom dan niet mee gedaan? Als het eisenpakket ook nog eens verpakt wordt in grote woorden, boosheid en wrevel, zal de menselijke reflex binnen het regeringskamp snel opspelen.

De makke is dat Rutte IV grote vleespotten op het vuur heeft gezet. Dat maakt het lastiger om financiële wensen te counteren. Maar in de praktijk wordt de soep meestal niet zo heet gegeten. Bert van den Braak relateert de parlementaire druk, vooral ook ten aanzien van de Eerste Kamer. Zo constateert hij dat er maar weinig wetsvoorstellen zijn die alleen steun krijgen van de regeringsfracties. En dat kabinetten in het recente verleden ook te maken hadden met de afwezigheid van een automatische meerderheid in de Eerste Kamer en daar mee om wisten te gaan.

Wimar Bolhuis laat nog een ander fenomeen zien, namelijk dat veel van wat er in het regeerakkoord staat niet, of heel anders, in de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen stond. De budgettaire expansie is nieuw en (merkte hij fijntjes op) staat veel dichterbij de programma's van GroenLinks en PvdA dan bij die van de coalitiepartijen. De lastenverlichting in het akkoord is weer veel minder dan in die programma's beloofd; en de beloofde lastenverzwaring voor het bedrijfsleven is weer aanzienlijk minder.

Opvallend op zijn minst is het wel: de link tussen verkiezingen en kabinet en regeerakkoord wordt zo wel erg dun. Of zoals al alom werd gesuggereerd, moest na een jaar gedoe, na ettelijke affaires, na het

doorgaan met dezelfde coalitie, vertrouwen van de burger worden gekocht door de uitgavenpot open te zetten?

De draai van Kaag?

De kabinetsformatie kwam na de zomer eigenlijk pas op gang nadat D66-leider Sigrid Kaag had aangegeven zonder GroenLinks en PvdA te willen praten met VVD, CDA en ChristenUnie. Die omslag was de resultante van een ingewikkeld proces, een adembenemende rit langs de afgrond.

Er aan vooraf ging herstelwerk richting ChristenUnie, een partij die zich na Goede Vrijdag via partijleider Gert Jan Segers afmeldde. Nog maar nauwelijks was die beslissing teruggedraaid - druk van zijn eigen achterban en geschrokken van zijn eigen hardvochtigheid richting Rutte – of de partij dreigde door D66 alsnog als oud roest te worden afgeschreven. Ook die wond schrijnt lang na. Er doorheen speelde het aftreden van Sigrid Kaag als minister van buitenlandse zaken na een motie van afkeuring [waarbij ze - tussen haakjes - CDA-collega Ank Bijleveld meesleepte, ook niet erg bevorderlijk voor goede verhoudingen].

De druk op Rutte en de VVD om over links te gaan werd tot on-Nederlandse hoogte opgevoerd. Wat de nog steeds beoogde minister-president naar het hoofd geslingerd kreeg [‘geen visie’ was nog wel het lichtste verwijt] grenst aan het ongelooflijke in een land waarin partijen en partijleiders elkaar, alleen al uit eigenbelang, stevast in ere houden. Toen kwam de draai. Omdat de PvdA en GroenLinks zichzelf parkeerden, bleek Kaag lenig genoeg om de aanvankelijke harde ijkpunten te kunnen verlaten - en werd er, drie maanden later, in het regeerakkoord rijkelijk voor beloond. Ook op de wat gevoeligere morele dossiers, waar D66 winst kan boeken in de Tweede Kamer met vrije stemmingen.

Die ommezwaai is nog steeds een van de grootste raadsels van de kabinetsformatie. Hoe is te verklaren dat Kaag tot na de zomer mikte op een kabinet over links? Misrekende ze zich? Verkeek ze zich op de vastbeslotenheid van Rutte? Ging ze er van uit dat de VVD uiteindelijk wel zou zwichten om Rutte's vierde premierschap binnen te slepen?

Er is gespeculeerd dat de VVD er dicht aan toe was om toe te geven. Maar Kaag en D66 zouden buiten het CDA hebben gerekend. De christen-democraten - verzwakt uit de verkiezingen gekomen, aangetast door een

betwist leiderschap, verdeeld over een dissident en populair Kamerlid - speelden het harder dan in elk geval Rutte had verwacht: niet over links. Zo stond de VVD aan het einde van de zomer voor een lelijke keus: omringd door zo veel rechtse concurrenten - Wilders en Baudet aan de ene kant, Hoekstra's CDA aan de andere kant – zonder het CDA in zee met GroenLinks en PvdA? Voor dat risico schrok zelfs Rutte uiteindelijk terug.

Na de draai van Kaag draaide de VVD: rekening rijden, enorme fondsen voor stikstof, uitkopen van boeren, een versnelde energietransitie, een loslaten van voorheen strakke budgettaire normen en criteria (en met als tegenprestatie: geen lastenverhoging voor het bedrijfsleven).

En ook een steviger EU beleid, of - preciezer - een koerswending richting Europese Unie waarin Nederland, zoals Marijn van der Sluis laat zien, een voortrekkersrol wil spelen. Het is weliswaar wat weggestopt en wordt Europa nota bene onderdeel van Internationale aangelegenheden, maar de aanzet is veelbelovend. Opvallend: Europa gerelateerde dossiers met betekenis voor de Nederlandse burger [hypotheekrente-af trek!] zijn nergens te vinden. Wat, zoals Joop van den Berg, terecht constateert, merkwaardig is omdat dit een onderwerp is dat binnenkort aan de orde komt wanneer Nederland (eindelijk) de aanvraag voor het Europese corona steunfonds gaat indienen. Dat onderwerp zal straks dan ook wel verkocht worden als wisselprijs om Europese miljoenen binnen te halen.

Een andere draai wordt door Van den Berg aangereikt: de grote tegenstelling tussen Rutte II en Rutte IV. Van een bezuinigingskabinet naar een uitgavenkabinet. Dat correspondeert met de constatering dat het aanvankelijke strak vasthouden aan de EU-begrotingsnormen en instructies wat lijkt te zijn losgelaten nu - gesymboliseerd door een nieuwe minister van Financiën.

Nieuwe bestuurscultuur

Zelden zijn goede voornemens zo snel geloofchend. Terwijl 'Den Haag' galmde van pleidooien voor een nieuwe bestuurscultuur voltrok de kabinetsformatie zich in grote beslotenheid. Er werd zelfs niet gelet, hooguit slordig met vertrouwelijke stukken omgesprongen. Zelfs de Tweede Kamer, op papier de regisseur van de formatie, werd spaarzaam geïnformeerd - en liet het gebeuren. Er is geen nieuwe bestuurscultuur voor nodig om het parlement er meer bij te betrekken. Is het te veel gevraagd dat de Kamervoorzitter, net als vroeger de Koningin, desnoods (regelmatig)

vertrouwelijk wordt ingelicht over de stand van zaken. Dat ze om een brief moest vragen, is toch wat al te armetierig.

De oppositie viert die nieuwe bestuurscultuur als een feestje. Alsof het regering en coalitie verplicht zichzelf steeds weer ter discussie te stellen. Hoog tijd om weer met beide benen op de grond te gaan staan, De nieuwe bestuurscultuur zal echt niet betekenen dat een coalitie kwesties uitonderhandelt en verantwoordelijkheid wil nemen voor de gesloten compromissen (inclusief alle gedoe, affaires en tegenslagen), en dat daarna andere fracties zich vrij achten om desgewenst te kunnen verlangen dat ook hun wensen worden gehonoreerd.

Nieuwe bestuurscultuur zou moeten zijn dat de Tweede Kamer goed en tijdig en volledig wordt geïnformeerd. Dat het parlement de wetgeving en de uitvoerbaarheid kritisch, ter zake kundig en diepgravend bespreekt. Dat rechters de wetgever op de huid zouden mogen en vooral ook moeten zitten. Dat de Tweede Kamer een effectievere werkwijze ontwikkelt met negentien fracties - en erkent dat maar een paar fracties alle commissies kunnen bemensen. Dat uitvoering van beleid zo mogelijk nog belangrijker is dan het bedenken van nieuw beleid. Dat wetgeving ook bestaat uit het evalueren van bestaande regels en uitvoering en het zorgen voor kwaliteit en uitvoerbaarheid.

Dualisme wordt aan het Binnenhof veel te vaak opgevoerd als een vorm van gemakzucht, een kwestie van vrij en onbeperkt prijschietsen, met name van de oppositie. Alsof men in sprookjes gelooft. Dualisme is niet op de tast regeren. Het is tegenwicht bieden aan wat de regering presenteert. Zoek het in goed onderzoek (à la de Commissie die toeslagenschandaal in kaart bracht), in analyses van feilen in regels, in een degelijk toeslagen/fiscaal stelsel, in samenspraak/dialog met de rechterlijke macht als deze rechtmatigheidsfouten en uitvoeringshardheid constateert, in samenwerking met instituties zoals de Nationale Ombudsman.

Dat vergt een andere werkwijze van de Tweede Kamer, een werkwijze die mogelijk moet worden gemaakt door betere ondersteuning en bestaffing van het parlementaire werk.

In het regeerakkoord is de nieuwe bestuurscultuur niet veel concreter geworden. Wát gaat er nu precies veranderen? Komen er cruciale staatsrechtelijke veranderingen ten aanzien van referendum, rol en belang

van de Eerste Kamer, rechterlijk toetsingsrecht en bewaking van de proportionaliteit van harde regels, bestafling en ondersteuning van het parlement? Maarten Stremmer stelt die vragen hardop. Tot nu toe komt ook de Tweede Kamer nog niet veel verder dan goede bedoelingen. Er is niet veel meer dan een reeks, op zich nuttige aanbevelingen van een commissie onder voorzitterschap van Kees van de Staaij [SGP]. Maar of dat gaat leiden tot minder moties, minder interrupties, minder grote woorden, minder aanvallen en minder beledigingen? Vindt dat advies eenzelfde rustplaats - diep in een bureaula - als de aanbevelingen die tien jaar geleden voortvloeiden uit een parlementaire zelfreflectie?

Een van die concrete bestuurlijke vernieuwingen zou het rechterlijke toetsingsrecht kunnen zijn. Het is een item dat al jarenlang aan de orde is. Het kabinet gaat het uitwerken en ook dat klinkt, zoals Stremmer laat zien, niet erg dynamisch, voortvarend of concreet. Terwijl er alle aanleiding toe is het serieus ter hand te nemen. Het vertrouwen van de burger in de politiek daalt en vooral bij specifieke groepen in de samenleving. Er is sprake van een serieuze vertrouwensbreuk en dat laat zich met alleen maar miljarden niet herstellen. 'Hulp' van de rechter kan behulpzaam zijn die schade te repareren: de rechter als instantie die een bijdrage levert aan de betrouwbaarheid van de overheid door overheidshandelen te controleren. Niet alleen door het te toetsen aan verdragen, maar ook aan algemene rechtsbeginselen en de eigen grondwet. Daar is geen constitutioneel hof voor nodig.

Trek het breder. Wat meer in het algemeen nodig is, is constitutioneel onderhoud, zoals Stremmer het noemt: staatsrechtelijke instellingen die op correcte en gepaste wijze met elkaar omgaan, door betrouwbare informatie, door gedegen en degelijke wetten en regels, door aandacht voor uitvoering, door oordelen en adviezen van anderen (de Nationale Ombudsman) serieus te nemen, door zichzelf te onderwerpen aan oordelen van de rechter over de kwaliteit en rechtsstatelijkheid en evenredigheid van wetgeving.

Demissionair jaar

Misschien wel het meest bevreemdend is dat nauwelijks gesproken is over de lange demissionaire status van het kabinet. Bijna een jaar heeft Rutte III zonder helder mandaat geregeerd. En dat nog wel in een tijd die bol staat

van crises: niet alleen corona en zorg, maar ook klimaat, stikstof, migratie, huisvesting, belastingen en toeslagen, rechtsstaat, kwaliteit van overheidsdiensten en wetgeving, veiligheid en internationale bedreigingen. Er is een jaar geopereerd met een demissionair kabinet. Veel van deze kwesties zijn blijven liggen. Zo heeft Nederland nog steeds geen plannen ingediend voor besteding van de EU-coronafondsen.

Die bestuurlijke verlamming is te meer verrassend omdat na de verkiezingen bleek dat het zittende demissionaire kabinet een (zelfs ruimere) meerderheid had (behouden) in de Tweede Kamer. Weliswaar bleken er iets meer haarscheurtjes binnen het aftredende kabinet en tussen de coalitiepartners, maar bevreemdend is dat, hoewel er al snel uitzicht was op een lange formatie, niet is nagedacht over de vraag of het kabinet deze grote kwesties niet al zou moeten voorbereiden en aanpakken. De belangrijke regel in het staatsrecht is dat vertrouwen van een minister of kabinet verondersteld wordt - totdat het tegendeel is bewezen. En, moties van wantrouwen haalden nu eenmaal geen meerderheid. Dus waarom eigenlijk niet aangepakt?

Natuurlijk oogde het demissionaire kabinet zwakker en verdeelder, maar dat was toch juist een mooi moment om meer dualisme te beproeven? En het idee dat in een demissionaire schemerzone geen grote plannen mochten worden gemaakt, is toch een beetje raar. Een kabinet maakt in het laatste jaar van z'n bestaan allerlei plannen, waarom dan nu niet als er veel grote en urgente problemen zijn die te lang zijn blijven liggen? De aanpak van stikstof, de versnelling van de energietransitie, het organiseren van meer woningen, de belastinghervorming – hadden stuk voor stuk eerder kunnen en moeten beginnen. In die zin heeft Rutte III de moeilijkheden voor Rutte IV zelf georganiseerd.

Kortom, het is tijd om de praktijk van demissionaire status en kabinetten te gaan herbezien. In feite was Rutte III na de verkiezingen een extra parlementair kabinet dat grosso modo het vertrouwen had van de meerderheid. Dan is het wat krampachtig om een jaar lang vast te houden aan terughoudendheid, terwijl nota bene er wel een begroting voor 2022 is opgesteld en de situatie nu is dat het nieuwe kabinet zeer kort de tijd heeft

om de open plannen uit het regeerakkoord te ontwikkelen en te implementeren. Verloren jaren. En nergens voor nodig.

Verkorten formaties?

Zijn er oplossingen te verzinnen om kabinetsformaties te verkorten en 'verbeteren'? Natuurlijk kunnen zij korter, als er geen personele ruzies zijn, of als er niet een veelpartijkabinet mogelijk is, of als men het snel eens wordt en 'over schaduwen heenstapt' of 'elkaar wat gunt', of als.... Maar dat is natuurlijk niet (goed) in regels te vatten, zoals Van Kessel laat zien.

Er wordt wel eens gesproken over een regel die bepaalt dat een grootste partij het voortouw krijgt en dan de formatie binnen een bepaalde tijd moet afronden. Lukt dat niet, dan is de volgende aan de beurt. En na een x-aantal pogingen kan (of: moet) worden besloten tot nieuwe verkiezingen. Hét voorbeeld is Israël. Maar ook dat land laat zien dat daarmee niet stabiliteit wordt gekocht. Zo'n formatiewet heeft dan ook niet een ruime toepassing gekregen. En zo'n regel heeft tal van neveneffecten, namelijk het moedwillig saboteren van de formatiepoging van een concurrent om aldus zelf aan het stuur te komen zitten. Ook zou die regel kunnen betekenen dat een partij het voortouw krijgt waarbij duidelijk is dat de poging kansloos is.

Dat geldt eveneens voor constructies waarmee (door electoraat of Kamer) een formateur wordt gekozen of wordt aangewezen. Er mag dan een formateur zijn, er moet nog steeds met vele partijen geformeerd worden. En de personele problemen zijn dan nog steeds dezelfde. En als een aldus vroegtijdig aangewezen formateur faalt, is deze beschadigd - wat de vertraging zou kunnen verergeren.

Minder partijen zou echt kunnen helpen. Maar alleen als er fors minder partijen zouden zijn, met bij voorbeeld een kiesdrempel van 5%, zoals in Duitsland. Op papier maakt het het formeren eenvoudiger. Maar dit heeft weer andere (nadelige) effecten en het vereist een grondwetswijziging. Wie het stelsel van evenredige vertegenwoordiging overhoop haalt, dreigt andere schade aan de Nederlandse vorm van democratie toe te brengen.

Vandaar dat weinig anders overblijft dan versterking van de positie van de Kamervoorzitter. Net zoals vroeger de Koning zou hij/zij veel dichter op het formatieproces moeten 'zitten' - om te sturen of bij te sturen in naam van

de Kamer, de formele opdrachtgever. Ook de polsstok van de Kamervoorzitter is niet langer dan de Kamer toestaat. Daarom moet hij/zij wel een mandaat meekrijgen. Om de voorzitter ter zijde te staan, kan gebruik worden gemaakt van 'diensten' van door de wol geleverde ex-politici, zoals Ministers van Staat of andere zogenaamde 'wijze mensen'.

Wat let de Tweede Kamer meer assertiviteit op te brengen bij de benoeming van verkenner of informateur? Welhaast zonder tegenspraak is de praktijk ontstaan dat de meerderheid als vanzelfsprekend de voorstellen van de grootste partij volgt.

En waarom zo vaak zittende ministers aangewezen? Het formatieproces is meer dan 'incrowd', waar zittende ministers opeens een kabinet formeren met hun 'bazen' (de premier en de politiek leider van de eigen partij) aan de andere kant van de tafel. Buitenstaanders kunnen een heilzame werking hebben, zoals in 2021 is gebleken.

Campagnes

De kabinetsformatie was bijzonder, maar de voorafgaande verkiezingscampagne was het niet minder. Wat het land tot halverwege maart meemaakte, was welhaast een gedepolitiseerde campagne, gedomineerd door de pandemie, zoals Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen laten zien. Corona sloeg de zaak plat. De formatie heeft er een tik door gekregen: na een a-politieke campagne volgde een gepolitiseerde formatie.

Het was een mediacampagne. Dat paste in de trend, versterkt door corona. Wat nieuw was dat nieuwe, sociale media een veel grotere rol speelden. Hilde Lavell ontleedde de rol van de (social) media en komt tot de opvallende bevinding dat meer/veel media aandacht zich niet vertaalde in een (goede) verkiezingsuitslag, evenmin als minder media aandacht per definitie leidt tot een slechtere uitslag. Uiteraard weten we niet of een uitslag nog slechter was geweest als een kandidaat (veel) minder media aandacht had gehad. Mogelijk was alle publiciteit rond Hoekstra (die veel in de media was) toch zijn redding. En had meer media aandacht voor Kaag tot een nog betere uitslag voor D66 kunnen leiden.

Media worden van oudsher grote, soms zelfs mysterieuze invloeden toegedacht. Maar wie analyseert - en Lavell doet dat - loopt aan tegen een paar vraagtekens. Wie veel in beeld komt, is niet per definitie een gedoodverfd winnaar. Wat de invloed van online advertenties is blijft

raden. Wat de impact is van zoiets als TikTok, een nieuw fenomeen, is ook al gissen. Er doorheen speelt - misschien wel het grootste vraagteken - de onduidelijke rol van algoritmes, die niet transparant zijn, en ten voordele werken van extreme en uitgesproken ideeën boven meer gematigde. En ook dat beïnvloedde uiteindelijk de kabinetsformatie.

Geen quick fixes

De kabinetsformatie 2021 was vooral een blamage omdat deze zo vreselijk lang duurde, zich onttrok aan elke waarneming en zich in een onaangename sfeer voltrok. Of dat een indicatie voor een nog ergere toekomst is - of juist een aansporing tot een omslag?

Komt Rutte IV er aan toe zo'n keerpunt te bewerkstelligen? Heeft het er de kracht toe? De toekomst laat zich lastig voorspellen. Dit kabinet kan, na zo'n miserabele aanloop, eigenlijk alleen maar meevallen. Maar het wordt aanpoten. Ook al omdat het kabinet maar drie jaren heeft om de grote en verreikende en noodzakelijke plannen te maken voor de vele grote problemen, problemen die allemaal al crisis heten: klimaatcrisis, gascrisis, migratiecrisis, huisvestingscrisis, stikstofcrisis, belastingdienstcrisis, zorgcrisis – en ook nog eens een nieuwe crisis rond Oekraïne. Alles wordt crisis, is crisis en blijft crisis. En vereist grote spankracht van kabinet, wetgever, en overheid (uitvoering) die verder, veel verder, gaat dan het uitdelen uit substantiële fondsen. En wat als het dan nog een keer gaat tegenvallen? Dan komen pas de echte keuzes en noodzaak van doelgerichtheid, en snelheid.

Wat zich in 2021/2022 in volle hevigheid wrekt, is Drees' nauwelijks verkapte waarschuwing van meer dan vijftig jaar geleden dat kabinetsformaties de 'zwakke stee in ons staatsbestel' zijn.

Kabinetsformaties zijn per definitie een belangrijk moment in het bestel. Na de verkiezingen - de kaarten zijn opnieuw geschud - worden de hoofdlijnen van het beleid voor vier jaren bepaald. Het is een wat armzalige manier om de zogenaamde 'kiezerswil' te vertalen, maar in een systeem als het Nederland - een systeem zonder meerderheidspartijen - is het niet anders. Dat is geen pleidooi voor moedeloze berusting, maar een aansporing om het bij verkiezingen verdiende vertrouwen waar te maken.

Wie van formaties een schimmenspel, een poppenkast of erger maakt, moet niet klagen over afbrokkelende publiek vertrouwen.

Kabinetformaties hebben een zekere mate van beslotenheid nodig. Het uiteindelijke regeerakkoord is een kwestie van geven en nemen. Dat proces verdraagt geen felle televisielampen. Maar ook daarom moet je achteraf niet al te benepen over compromissen te doen. Om het land regeerbaar te houden, moet elke zichzelf respecterende partij bereid zijn water in de wijn te doen. Het is wel zo eerlijk dat steeds hardop te zeggen.

Daar ligt ook de kans voor Zijne Majesteits' Oppositie, van links tot rechts. Die is er niet om alles af te kraken wat uit de koker van de regering komt, laat staan in steeds schrillere bewoordingen, maar om een alternatief te bieden. Naar klassiek Brits voorbeeld zal de oppositie vooral moeten laten zien hoe ze het anders en beter denkt te doen - om na de eerstvolgende verkiezingen klaar te staan en het bewind over te (kunnen) nemen. In het Nederland-van-nu komt er iets bij: toetsen of wetten en regels aan de maat zijn, of de uitvoering geen stiefkind is en of toezicht ordentelijk en fatsoenlijk is ingericht. Er is de afgelopen jaren te veel misgegaan - nee, niet alleen bij de Belastingdienst - om van die onderbelichte verantwoordelijkheid van het parlement een erezaak te maken.

Het zou helpen als discussies over de inhoud gaan en niet over personen: een minister die een slecht plan verdedigt is niet a priori een slechte minister.

Nee, het zijn geen zaken die op zich kabinetformaties verkorten. Maar het draagt wel bij aan het verzakelijken van het debat aan het Binnenhof. En helpt allicht om tijdens onderhandelingen gemakkelijker tot beslissingen te komen.

Het is vermoedelijk effectiever dan een formatiewet, een wet die partijen net als in Israël verplicht om binnen een paar maanden een kabinet te presenteren. En waarschijnlijk ook dan 'terms limits', een bepaling dat in elk geval een minister-president niet langer dan, zeg, acht jaar [net als de Amerikaanse president] het bewind mag voeren. Dat zijn, met alle respect, stoplappen. In het ene geval loop je het risico van de ene verkiezing in de andere gestort te worden - zonder dat iets opgelost wordt. In het andere geval schroef je dat wat een stabiliserende factor kan zijn uit het systeem. In Duitsland liet Angela Merkel zien dat een lange staat van dienst veel

goeds kan bewerkstelligen. Of zo'n regel bij ons de formatie had verkort, is de vraag. Natuurlijk werkt tegen Mark Rutte dat hij in de kabinetten van zijn naam verschillend, uiteenlopend beleid wist te verdedigen. Maar zo'n politieke 'allemandsvriend' kan in tijden van polarisatie ook verbindend werken. Een constitutioneel vastgelegd valbijl is een te grof middel - om zaken draaiende te houden. Het zijn personen die het samen zullen moeten zien te rooien. Zo simpel is het.

Kortom, er zijn geen echte quick fixes. Natuurlijk zijn er verbeteringen denkbaar. Als het gaat om aansturing van 'lange, te lange' kabinetsformatie zal de Tweede Kamer via de Kamervoorzitter een actievere rol moeten spelen. De impact van een lange demissionaire periode valt via een actievere parlementaire opstelling te mitigeren, vooral als het demissionaire kabinet na de verkiezingen nog steeds intact is en een meerderheid heeft. Geen zittende ministers als verkenner of informateur, en al helemaal niet als zij een nieuwe kabinetspost ambiëren. Verkenners met een bescheiden opdracht en missie. En misschien opname van die rol van verkenner in het RvO TK.

Maar verbeteren vergt in de allereerste plaats: cultuurverandering. Als we maar wisten hoe en wat - anders dan te benadrukken dat politiek zich ook aan regels heeft te houden en steeds geïnteresseerd moet zijn in kwaliteit van regels, uitvoering en dienstverlening en daar energie en tijd aan moet geven. Het parlement vertegenwoordigt het Nederlandse volk en behartigt het algemeen belang: dat impliceert dat gekissebis ten koste van dat belang met verwaarlozing van algemeen erkende vele crisis, ongepast is. Het is één ding dat de formatie lang duurde, het is absurd dat dat met zich moest brengen dat een kabinet dat nog steeds een meerderheid had en het staatsrechtelijke vertrouwen, niet met een meerderheid in het parlement de geïdentificeerde crisis mocht aanpakken.

Personalia

Joop van den Berg is fellow van het Montesquieu Instituut, voormalig Eerste Kamerlid voor de PvdA en emeritus hoogleraar aan de Universiteit Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel).

Wimar Bolhuis is universitair docent economie aan de Universiteit Leiden. Bolhuis is gespecialiseerd in doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Sinds 2021 is hij fellow bij het Montesquieu Instituut.

Bert van den Braak is bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis en parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht en werkzaam bij PDC als onder meer eindredacteur van Parlement.com. Hij promoveerde in 1998 op een proefschrift over de Eerste Kamer.

Aalt Willem Heringa is hoogleraar (vergelijkend) staats- en bestuursrecht aan Maastricht University en directeur Montesquieu Instituut Maastricht. Heringa promoveerde op een proefschrift over de sociale grondrechten. Hij is onder meer (co-)auteur van *Constitutions Compared* (The Hague, 2021, 6^e druk), *Staatsrecht* (14^e druk, Kluwer, 2022) en *Staatsrecht Begrepen* (Bju, 2020).

Alexander van Kessel is onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen. Hij is kenner van de Nederlandse parlementaire geschiedenis in de twintigste eeuw en kabinetsformaties in het bijzonder.

Hilde Lavell is onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen. Ze heeft een bijzondere interesse in de relatie tussen media en politiek, politieke retoriek en parlementaire pers.

Sebastiaan van Leunen is student-assistent bij het Documentatiecentrum voor Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Jan Schinkelshoek is directeur van het communicatiebureau Schinkelshoek & Verhoog in Den Haag en adviseur van het Montesquieu Instituut. In de periode 2006-2010 was hij Tweede Kamerlid voor het CDA.

Marijn van der Sluis is universitair docent staatsrecht aan de Universiteit van Maastricht. Zijn onderzoek spitst zich toe op de rol van het staatsrecht in de economie, in het bijzonder in de context van de Europese integratie en Groen Staatsrecht. Hij is sinds 2021 fellow bij het Montesquieu Instituut.

Maarten Stremmer is universitair docent constitutioneel recht aan de Universiteit van Maastricht. Zijn interesse gaat uit naar het Nederlands, Europees en vergelijkend constitutioneel recht, met bijzondere aandacht voor constitutionele theorie. Hij is sinds 2021 fellow bij het Montesquieu Instituut.

Gerrit Voerman is hoogleraar ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel, bestuurslid van het Montesquieu Instituut en hoofd van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen in Groningen. Hij is sinds 2021 fellow bij het Montesquieu Instituut.

Montesquieu reeks

Onder de vlag van het Montesquieu Instituut verschijnt met enige regelmaat een bundel rondom een bepaald thema. Hierna de laatste vier bundels.



'Lijdelijk toezien'

De bundel gaat in op verschillende soorten toezichthouders met de bijbehorende bevoegdheden en bevat beschouwingen op onafhankelijk publiek toezicht van zowel (rijks)inspecties als markttoezichthouders. (2021)



'Zo kan het wél'

Een bestuurskundige kijk naar uitdagingen en kansen voor Fryslân en Zeeland, in het licht van de discussie over de relatie tussen centrum en periferie. (2021)



'Niet stoffig toch?'

Gedoe over de dividendbelasting, de stikstofcrisis met een vol Malieveld, de coronacrisis als game changer en tenslotte een ongemakkelijke affaire over kindertoeslagen die uitgroeide tot een schandaal van de eerste orde. (2021)



Een beetje integer bestaat niet

Integriteit is nooit ver weg: wat moeten we ermee, hoe organiseren we het en houden er toezicht op, hoe raken de normen niet verstard maar bewegen we tegelijkertijd mee met nieuwe opvattingen en verschijnselen? (2020)

Zie www.montesquieu-instituut.nl/montesquieu_reeks voor eerdere bundels en downloadbare PDF's.



*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