

# Een kabinet verwekt in rancune

Of het kabinet Rutte IV een lang leven beschoren is, valt te bezien. De linkse oppositiepartijen doen er in elk geval goed aan klaar te staan voor een nieuwe ronde verkiezingen. Ondertussen kunnen zij in de oppositie misschien wel meer invloed uitoefenen op het beleid dan in de regering. Bijvoorbeeld door D66 op te jagen te laten zien wat zij kan zonder linkse partijen in de coalitie.

## JOOP VAN DEN BERG

*Emeritus hoogleraar aan de Universiteit Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel), oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting en oud-lid van de Eerste Kamer.*

Als Lillianne Ploumen de geschiedenis van kabinetsformaties in Nederland kent, moet zij zich in het voorjaar van 2021 een sneue volgelinge hebben gevoeld van Anne Vondeling, die in de eerste helft van de jaren zestig de politieke leider van de Partij van de Arbeid was. Hij wist na de verkiezingen van 1963 eigenlijk wel dat er weinig kans op was dat de PvdA weer zou meeregeren na vier jaar oppositie.<sup>1</sup> De toenmalige formateur Wim de Kort, die net de roemruchte Carl Romme was opgevolgd in de leiding van de KVP, schiep voornamelijk mist over zijn voorkeur voor een regeringspartner. Vondeling reageerde voortdurend doelbewust positief op zijn werk en daagde hem zo uit om nu toch maar ronduit voor de PvdA te kiezen. Ook voorstellen die er minder mooi uitzagen wilde Vondeling niet gladweg afwijzen; hij vond dat ‘details’ waarover best te praten viel. Dat was allemaal niet de bedoeling van De Kort, wiens voorkeur voor de VVD evident was maar wiens fractie sterk verdeeld was.

Totdat Vondelings concurrent, VVD-leider Edzo Toxopeus, er genoeg van kreeg. Die had geen zin zich langer tegen Vondeling te laten uitspelen en eiste een keuze van De Kort. Die deed dat na een weekeinde van inwendige reflectie in zijn Brabantse dorp en koos voor de samenwerking met de VVD. Vondeling hoorde ervan via de radio en reageerde in goed gespeelde opperste verbazing. Enige motivering voor De Korts keuze had er immers niet vanaf gekund. Daarin deed hij sterk denken aan de huidige chef van het CDA, Wopke Hoekstra.

Hoekstra schiep, samen met Mark Rutte, allerlei mist over zijn voorkeur, maar na maanden gepraat onder leiding van informateur Mariëtte Hamer en zelfs nog een paar weken vakantie, maakte hij even ongemotiveerd als eertijds De Kort zijn keuze. Ploumen stond op straat, net als Vondeling in 1963.

Alleen had zij gezelschap van Jesse Klaver, die nog veel liever dan Ploumen zijn partij GroenLinks het kabinet had binnengeleid. In 2017 had de leider van het CDA nog iets wat

op een argument leek; dat was voor Hoekstra te veel moeite. Dat PvdA en GroenLinks door samenwerking wilden voorkomen dat zij vier jaar lang genadebrood zouden moeten eten was ook al te veel gevraagd. VVD-leider Rutte volgde het CDA; hij wilde niet het risico lopen alleen te worden uitgeleverd aan D66, PvdA en GroenLinks.

Lilianne Ploumen en Jesse Klaver kunnen zich misschien getroost weten dat het met De Kort slecht afliep en trouwens ook met zijn KVP: hijzelf moest na de formatie terugtreden als politiek leider van de KVP. Zijn partij hielp het centrumrechtse kabinet-Marijnen in het zadel, dat binnen twee jaar uit elkaar viel.<sup>2</sup> Verderop in dit artikel zal ik betogen dat en waarom de overlevingskansen van het vierde kabinet-Rutte niet beter zijn.

Die nogal onberedeneerde weerzin tegen partijen van links heeft de Amsterdamse hoogleraar politicologie Hans Daudt ooit tot de stelling gebracht dat deelname van de Partij van de Arbeid aan de regering afhankelijk is van 'uiterste noodzaak'. Die uiterste noodzaak was ooit, in 1925, geformuleerd door de katholieke politieke leider, mgr. W.H. Nolens, die toen opmerkte dat met socialisten 'niet dan in uiterste noodzaak' kon worden geregeerd. (Daar moesten zij dan nog blij om zijn, want van de katholieke bisschoppen mocht het helemaal niet.)<sup>3</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog leek dat allemaal voorbij te zijn, maar Daudt beredeneerde dat er in de kern sedert 1945 niets was veranderd. Hij deed dat in een voordracht voor de Koninklijke Academie van Wetenschappen in 1985.<sup>4</sup> In de eerste naoorlogse jaren was de PvdA nodig als regeringspartij om de gevaarlijk opkomende communisten klein te krijgen en later omdat anders geen parlementaire meerderheid kon worden gevormd.

De gedachte kon in de jaren negentig opkomen dat die 'Nolens-doctrine' – ook wel 'Daudt-doctrine' genoemd – haar tijd had gehad. Er kon nu immers zonder CDA worden geregeerd en blijkbaar achtte de VVD zich dan niet aan enige uiterste noodzaak gebonden.

Toch blijkt ze nu nog steeds relevant zodra de VVD reden heeft om de christendemocraten dicht bij zich te houden als bondgenoot. En dus wordt links, in casu PvdA en GroenLinks, weer onbekommerd de deur gewezen. Vanaf zijn wolkje in de hemel zal Hans Daudt tevreden op het Haagse wereldje beneden neerkijken.

Is dat erg? Nee, de mogelijkheden die elk van de partijen afzonderlijk heeft om het regeringsbeleid mede vorm te geven zijn te gering. Ja, desondanks is dat voor GroenLinks wel erg, want weer valt het uiteindelijk, ondanks al zijn inspanningen regierungsfähig te zijn, buiten de boot na eerdere vergeefse pogingen in 2010, 2012 en 2017.<sup>5</sup> Voor de PvdA is het allemaal minder ernstig: deelname vanuit haar zeer zwakke positie in de Tweede Kamer zou op weinig minder dan een horrorscenario zijn uitgelopen. Zij heeft immers een geschiedenis als grote, dominante partij die je niet zo maar kan loslaten.

Ook vanuit parlementair-democratisch oogpunt is er weinig reden tot verdriet. Als PvdA en GroenLinks waren gaan meedoen aan de regering, zou de parlementaire oppositie uit nog slechts twee genres hebben bestaan: destructieve populistische enerzijds en ondefinieerbaar gruis van één of een paar zetels anderzijds. De verlangde 'nieuwe bestuurscultuur' zou alvast zijn begonnen met een parlement dat machtelozer zou zijn geweest dan ooit.

Als de linkse partijen systematisch zouden weten samen te werken, zou het over nog steeds niet meer gaan dan hooguit dertig zetels, maar er is aldus een reële kans om voor de buitenwacht een zichtbaar alternatief te demonstreren. Het zal nog moeilijk genoeg worden om te midden van allerlei lawaaiige eenpersoonspartijen een hoorbaar en overtuigend geluid te produceren: PvdA, SP en GroenLinks zullen daarvoor zo veel mogelijk gelijk op moeten marcheren, eventueel met hulp van Partij voor de Dieren, Volt en/of BIJ1. Het oppositieakkoord van PvdA en GroenLinks is daarbij een eerste stap, maar daar mag het niet bij blijven. Aan het slot van dit artikel

kom ik daar op terug. Incidenteel kan natuurlijk worden samengewerkt met D66, maar normaal gesproken moet deze partij vooral, zoals eertijds de KVP, worden opgejaagd.

Hans Daudt zei in zijn beschouwing over de ‘uiterste noodzaak’ immers nog iets anders. Hij meende dat de Partij van de Arbeid – die je nu beter kan vervangen door de drie van links gezamenlijk – vanuit de oppositie minstens zo effectief kon zijn als vanuit de regering. Vooral de KVP voelde zich door de PvdA-in-oppositie immers permanent opgejaagd om te laten zien dat zij ook progressief kon zijn zonder PvdA.<sup>6</sup> Dat leidde tussen 1959 en 1965 tot de meest genereuze sociale wetgeving die na 1945 tot stand is gebracht. Zo zou nu D66 effectief kunnen worden opgejaagd om te laten zien wat het kan zonder linkse partijen in de coalitie. Dat zou te meer kunnen, nu de coalitie van Rutte IV in de Eerste Kamer niet over een meerderheid beschikt.

### ***Het treurige begin: de rancune tegen Rutte***

Maar, laat ons beginnen bij het begin, zij het wel een buitengewoon treurig begin. De formatie van het vierde kabinet-Rutte startte immers met de verkenning door Kajsa Ollongren en Annemarie Jorritsma. Waarom er twee ‘verkenners’ noodzakelijk waren, terwijl het ging om de vraag naar de meest voor de hand liggende combinatie om de formatie mee te beginnen, is en blijft een raadsel. Opmerkelijk is wel, dat evaluaties van vorige formaties zonder koning(in) in een begeleidende rol het nooit hadden gehad over die eerste verkenning na de verkiezingen.<sup>7</sup> Terwijl het toch om een cruciale fase gaat, wat nu wel elkeen in Den Haag zal beseffen.

Om vast te stellen wat de eerste serieuze poging tot formatie zal zijn is één informateur-verkenner meer dan genoeg. Hij of zij moet voldoende afstand hebben van de eigen partijleiding om ook door andere partijen te worden vertrouwd. Zo’n verkenning moet nu juist zo min mogelijk gepolitiseerd verlopen.

Het ging dus prompt mis, vooral dankzij het treurige incident met de papieren van Ollongren met daarin de gewraakte zin: ‘positie Omtzigt, functie elders’. Die bood Geert Wilders, die je zoiets kan toevertrouwen, de mogelijkheid voor een enorme theatervertoning, alsof de verkenning voornamelijk bedoeld was geweest om de kritische christendemocraat Omtzigt terzijde te schuiven.

## **Vanaf zijn wolkje in de hemel zal Hans Daudt tevreden op het Haagse wereldje beneden neerkijken**

Aanvankelijk beweerde Rutte dat hij niet met de verkenners over Omtzigt had gesproken, maar dat moest hij later corrigeren. Een forse uitgljider, maar geen reden om er het drama van te maken dat Wilders erover opvoerde. Maar die ziet het nu eenmaal als zijn taak om chaos te scheppen en daarvoor had hij onmiskenbaar een bruikbare aanleiding.

Wat er vervolgens in het debat over de ‘verkenning’ gebeurde was dat iedereen het frame van Wilders volgde, ook Lilianne Ploumen en Jesse Klaver. Beiden hadden ook de vraag kunnen stellen of dit nu de belangrijkste bevindingen waren van beide verkenners en of de Kamer niets beters te doen had dan op Rutte in te hakken, alsof hij groot onheil had aangericht.

Wat er vermoedelijk aan de hand was, was niet de zorg om rol en positie van het Kamerlid Omtzigt, zojuist met veel voorkeurstemmen herkozen, maar de brede rancune over de verkiezingszege van de VVD en haar lijsttrekker, Rutte. Die had immers nauwelijks campagne gevoerd, met als motief dat hij leiding moest geven aan de coronacrisis en hij had daarmee ook nog eens succes geboekt. De VVD

was weer de grootste geworden, in strijd met wat veel partijen — het CDA voorop — hadden gehoopt; links had een collectieve nederlaag geleden van jewelste. Er was dus veel reden voor wrok en dat terwijl de zege van de VVD eigenlijk heel beperkt was gebleven.<sup>8</sup>

Nu is het een oude traditie van de Nederlandse politiek om de eerste weken van de kabinetsformatie te gebruiken om zoveel mogelijk van de zege van de winnaar te laten afbrokkelen. Geen mooie traditie, maar wel een vaste.<sup>9</sup> Dit keer ging het wel heel erg tekeer, voorbij de grens van de smakeloosheid. De campagne die vóór de verkiezingen was uitgebleven, moest na de verkiezingen alsnog worden opgevoerd met als collectief motto: ‘actie beschadiging lijsttrekker VVD’.

Die slaagde ten dele: het imago van de premier sinds 2010 liep vrij ernstige schade op. Tegelijk werd het een treurige mislukking: een zinloze motie van wantrouwen van Wilders kreeg wel de steun van links, maar onvoldoende voor een meerderheid; de lichtelijk ridicule motie van afkeuring tegen medelid van de Kamer<sup>10</sup>, Rutte, kreeg wel een meerderheid, maar bleek al snel geen betekenis te hebben voor de voortgang van de formatie. De VVD bleef haar politieke leidsman steunen; de VVD was onmisbaar voor een parlementaire meerderheid; fracties die wilden meeregeren moesten dus terugkrabbelen.

Nu zijn er wel factoren ter verklaring. Het fractieleiderschap in de Tweede Kamer is een vak op zichzelf en moet worden geleerd. Voor Sigrid Kaag, Wopke Hoekstra en Lilianne Ploumen was het debat van 1 april over de verkenning hun première. Hun gebrekkige ervaring speelde hen parten tegenover de ervaring en ‘getructheid’ van Geert Wilders. Klaver had intussen beter moeten weten.

Een tweede feit van belang bleek de totale versnippering van de Tweede Kamer, die een dynamiek op gang heeft gebracht waarbij ‘expressive politics’<sup>11</sup> zo dominant is geworden dat er voor gematigde en meer genuanceerde interventies weinig ruimte meer over is. Dat begon al vóór 2021 een probleem te worden,

omdat versnippering samengaat met polarisatie.<sup>12</sup> Nu beide aan kracht hebben gewonnen, wordt het onevenredig moeilijk in debatten het hoofd koel te houden en nodeloos drama te vermijden. Ten slotte biedt het reglement van orde van de Tweede Kamer aan haar leden te veel ruimte om chaos te scheppen, in het bijzonder achter de interruptiemicrofoon. Daar staat zelfs een alerte voorzitter tamelijk machteloos tegenover.

## Incidenteel kan natuurlijk worden samengewerkt met D66, maar normaal gesproken moet deze partij vooral worden opgejaagd

Het tegelijk chaotische en giftige begin van de formatie maakte een langdurige periode van pacificatie noodzakelijk. Het blijft de ironie van de geschiedenis dat uitgerekend twee sociaal-democraten die ooit zijn opgevoed in een tijdperk van polarisatie van links<sup>13</sup> of in de nadagen daarvan, Herman Tjeenk Willink en Mariëtte Hamer, nu mochten zorgen voor terugkeer van voldoende rust om aan het echte formatiewerk te beginnen. Wat voornamelijk betekende dat Mark Rutte weer in positie werd gebracht en de VVD in de leidende rol bij de formatie kwam. Dat kostte bij elkaar zes maanden. Eerst toen kon VVD-informateur Johan Remkes aan de slag, eerst alleen om alle alternatieven nog eens na te lopen; vervolgens om samen met Wouter Koolmees echt aan het werk te gaan.

Intussen is de vraag steeds interessanter geworden wat het begrip ‘demissionair’ eigenlijk nog te betekenen heeft.<sup>14</sup> Voorop staat dat zulke status de ministers niet minder bevoegd maakt tot het nemen van besluiten. Voorts dwingt de internationale situatie meer dan

eens tot het nemen van belangrijke beslissingen, ongeacht de status van minister of kabinet. Wij hoeven daarbij maar te denken aan de terugtrekking van Nederlandse militairen en burgers uit Afghanistan, in de zomer van 2021. Het lidmaatschap van de Europese Unie gaat ook door, ongeacht wat Nederlandse ministers van het nemen van beslissingen zou weerhouden. Uiteindelijk bepaalt de Kamermeerderheid of een kabinetsbesluit achterwege dient te blijven, omdat het controversieel is.

Al jaren valt op dat ministers in het ene geval zeggen niet te kunnen beslissen, omdat zij demissionair zijn, terwijl zij zich daar op andere ogenblikken helemaal niet van laten weerhouden. Voor een normaal mens is daar geen peil op te trekken, hetgeen doet vermoeden dat politiek opportunisme de doorslaggevende factor is. Het is waar dat de Tweede Kamer ook in 2021 een lijstje heeft gemaakt van ‘controversiële’ onderwerpen waarvan de behandeling moet wachten totdat er een volwaardig kabinet is aangetreden. De situatie werd gecompliceerd doordat het demissionaire kabinet-Rutte alle maatregelen die verband houden met de coronacrisis, zei te zullen behandelen alsof het niet demissionair was. Een beleidslijn die door de Tweede Kamer is onderschreven. Op zichzelf is dat begrijpelijk, maar het is niet bevorderlijk voor de overzichtelijkheid, want wat viel nu precies wel onder coronabeleid en wat niet?

Daar kwam tot slot bij dat diverse ministers hun demissionaire status beschouwden als voldoende reden om maar vast aan een andere baan te beginnen, alsof dat niet even kon wachten. Maar toegegeven, wat is ‘even wachten’, als de demissionaire status bijna een vol jaar duurt?

Wat alleen nog echt relevant is: een demissionair kabinet kan niet worden weggestuurd, want het is al weggestuurd of heeft zichzelf weggestuurd. Sinds 1994 weten wij dat demissionaire ministers wel daadwerkelijk met ontslag kunnen vertrekken; dat werd daarvoor ook voor onmogelijk gehouden.<sup>15</sup> Nu moet de resterende conclusie zijn dat een kabinet geen besluiten mag nemen waarvan

het in redelijkheid kan vermoeden dat die zo veel bezwaar bij de Kamer zullen oproepen, dat zij normaal gesproken op grond daarvan haar vertrouwen in het kabinet zou opzeggen. Omgekeerd heeft het voor de Tweede Kamer geen enkele zin een motie van wantrouwen of afkeuring tegen een demissionair kabinet aan te nemen. Dat geldt ook voor de minister-president, tevens formateur van zijn kabinet. Algemeen wordt immers aangenomen dat het vertrek van de premier tevens het vertrek van het kabinet als geheel betekent.<sup>16</sup> De Tweede Kamer was met haar rancuneuze moties van wantrouwen, respectievelijk afkeuring op die diep treurige eerste april 2021 dus ook nog eens lelijk in de war.

### **Regeerakkoord en ‘nieuwe bestuurscultuur’**

Het zou, zo werd ons verzekerd door de informateurs Remkes en Koolmees, een beperkt regeerakkoord op hoofdlijnen worden. Daarvoor had informateur Tjeenk Willink daar ook al op aangedrongen en Mariëtte Hamer dacht in dezelfde richting, al liet zij zich over het karakter ervan minder stellig uit. Duidelijk is dat die hoofdlijnen moesten bewerken dat er meer vrijheid van handelen overbleef voor individuele ministers en staatssecretarissen en vooral meer beoordelingsvrijheid voor de Tweede Kamer, met inbegrip van de fracties van de regerende coalitie. Het is het soort wensdenken dat al vele jaren wordt uitgesproken maar waarvan in de realiteit van alledag weinig terecht komt.

Let wel, er is een hele reeks mogelijkheden tussen geen akkoord en een uiterst gedetailleerde overeenkomst. Het nieuwe regeerakkoord, dat wij van de informateurs ‘coalitieakkoord’ moeten noemen, telt zo’n 45 bladzijden zonder de financiële bijlagen. Het regeerakkoord van Paars II uit 1998 kende bijna negentig bladzijden. Daar was bijna alles wat je maar bedenken kon in vastgelegd, nota bene op aandringen van de zichzelf ‘dualist’ noemende Frits Bolkestein. Die trachtte aldus

per regeerakkoord te voorkomen dat een vrije Tweede Kamer – in meerderheid nogal links gezind – de VVD voortdurend zou desavoueren. Zo blijkt maar weer: het aantal pagina's regeerakkoord is recht evenredig aan de hoeveelheid wantrouwen waaruit het voortkomt.

Geen partij zou zo veel begrip moeten hebben voor een uitgebreid en precies regeerakkoord als de Partij van de Arbeid. Juist zij heeft steeds haar gehechtheid gedemonstreerd aan een uitgewerkt regeerakkoord. Dat is geen wonder. Als linkse partij in een parlement waar centrumrechtse partijen altijd de meerderheid hebben, kan zij zich alleen verzekeren van een meerderheid voor haar belangrijkste voorkeuren als zij die door middel van het regeerakkoord vastlegt en als het ware forceert. Zij kan dat onmogelijk van het toeval van een positieve ontvangst van haar ideeën in de Tweede en Eerste Kamer afhankelijk maken.

De PvdA heeft dat overigens geleerd van de KVP – en voor 1940 al de RK Staatspartij – die de eerste was om belangrijke programma-punten muurvast te metselen in een regeerakkoord.<sup>17</sup> Eerder genoemde Nolsen wist al dat hij niet van zijn protestantse broeders op aan kon, als hij de zaken niet tijdig had geregeld.

Het is dus ook niet toevallig dat het adagium waarmee in Nederland elk regeerakkoord, schriftelijk of mondeling, is gemotiveerd afkomstig is van Carl Romme, vanaf 1946 tot 1962 de politieke leider van de KVP. Hij was het die in 1956 uitsprak dat de belangrijkste invloed van het parlement op het regeringsbeleid niet 'tijdens de rit' wordt uitgeoefend maar 'voordat de rit aanvangt' en dat wie die invloed dan laat liggen dit later nooit meer kan inhalen.<sup>18</sup> De andere partijen hebben zich die les aangetrokken. Het akkoord dient intussen niet alleen meer om coalitiefracties aan elkaar te binden, maar ook om de interne discipline in de deelnemende fracties te verzekeren. Eigen individuele opvattingen: liever niet.

Regeren kan in een coalitieland als het onze niet anders dan met een programma-akkoord. Het is bij ons de kunst het niet te

overdrijven en het regeerakkoord niet te laten verworden tot een catalogus van voornemens. Het zou vooral moeten dienen als een overeenkomst waarin alleen die kwesties worden geregeld die anders zouden leiden tot onoverkomelijke conflicten tussen de deelnemende partijen. Dat dunt de tekst al behoorlijk uit. Al is het wel zo dat zwakke ministers zich aldus niet meer kunnen verschuilen achter hun loyaliteit aan het regeerakkoord.

Ten dele kan een overeengekomen tekst worden vervangen door een sterke minister die in staat is een meerderheid in het parlement van de juistheid van haar of zijn voorstel te overtuigen. In buurland Duitsland was tot voor kort – ook daar slaat nu het regeerakkoord genadeloos toe – de portefeuillevordering en de selectie van ministers veel belangrijker dan de tekst van het regeerakkoord, als er al een was.<sup>19</sup> Die werd dan ook geregeld voordat er aan een programma werd geschreven.

Bij ons was tot in de jaren zestig de toedeling van portefeuilles en de aanwijzing van ministers minstens zo gewichtig als wat was afgesproken. De naam Mansholt was tegelijk een programma evenals de naam Drees of later de namen van de KVP-ers Gerard Veldkamp en Marga Klompé. Dat spaarde een hoop woorden.

---

## De versnippering in de Tweede Kamer gaat samen met polarisatie en leidt tot 'expressive politics'

---

Het is dus geen wonder dat de coalitie van vier partijen die als kabinet-Rutte IV door het leven gaat toch weer veel heeft vastgelegd. Al moet worden toegegeven dat, ook op de belangrijkste onderdelen nog veel open blijft. Vooral de enorme hoeveelheden geld verwor-

ven uit leningen staan min of meer vast. Dat biedt ruime mogelijkheden aan individuele ministers en staatssecretarissen, maar daaraan is wel de eis verbonden dat zij voldoende bekwaam zijn om hun collegae in de ministeraad van de wijsheid van hun voorstellen te overtuigen en vervolgens de beide Kamers en, niet te vergeten, de maatschappelijke 'stakeholders' op hun terrein. Het kabinet-Rutte IV kan zich dus geen brekebenen veroorloven, zeker niet gelet op de gefragmenteerde humeurigheid van de huidige Kamers. Van de regiekwaliteiten van de minister-president zal meer dan ooit het uiterste worden gevraagd.<sup>20</sup>

### ***Een kabinet van beperkte houdbaarheid***

De parlementaire geschiedenis leert dat een ellenlange formatie geen waarborg vormt voor de duurzaamheid van het daaruit voortgekomen kabinet, zoals bleek bij de formatie van het laatste kabinet-Drees (1956-1958) of van het tweede kabinet-Van Agt (1981-1982). Hoewel er ook voorbeelden zijn van kabinetten die gezond tevoorschijn zijn gekomen uit een zware bevalling, zoals Rutte III (2017-2021) en eerder al het kabinet Van Agt I (1977-1981),<sup>21</sup>

Er zijn goede redenen te bedenken voor de veronderstelling dat het kabinet-Rutte IV, in rancune verwekt, het niet lang gaat maken. Het zal last houden van de hiervoor beschreven treurige start van de formatie, die het gezag van de premier onmiskenbaar heeft beschadigd en die de verhoudingen tussen de coalitiepartners ernstig heeft belast. Het nieuwe kabinet staat vervolgens tegenover een nu al verzuurde oppositie, die zonder enige tact van de brug afgegooid werd. Het wordt in het algemeen geconfronteerd met een humeurige en onvoorspelbare Tweede Kamer.

Misschien werkt de Eerste Kamer een stuk kalmer, maar daar heeft de coalitie weer geen meerderheid. Het kabinet kan er steun zoeken bij zowel rechts als links, maar dat klinkt luxueuzer dan het is: als beide mogelijk zijn, neemt de onvoorspelbaarheid eerder toe dan af. Dit alles, terwijl het tempo van werken hoog moet

zijn, want het kabinet heeft nog maar drie jaar tot de volgende verkiezingen. Er is al een nieuwe 'bestuurscultuur' als het gaat om de partijpolitieke verhoudingen, maar een gezonde cultuur is het niet.

Er staat intussen veel op het spel: de stikstofcrisis, de opwarming van de aarde, de vastgelopen volkshuisvesting en de slecht functionerende arbeidsmarkt, het onderbedeelde onderwijs en de fors beschadigde rechtsstaat. Het tijdverlies van de formatie zet beslissingen daarover onder extra druk en of dat tot resultaat leidt zonder ernstige conflicten is verre van zeker.

Het regeerakkoord heeft een hoog D66-gehalte en hetzelfde geldt eigenlijk voor de belangrijkste ministersposten, op het premierschap na. Het kabinet moet echter functioneren in een parlement dat een stuk rechtser is dan het tot 2021 was. Dat kan gemakkelijk leiden tot riskante wrijving. Er zijn dus ministers en staatssecretarissen nodig die van wanten weten, die het politieke ambacht grondig beheersen en die ook zonder gedetailleerde 'voorschriften' in het regeerakkoord hun werk weten te doen. Wie weet helpt het dat ongeveer de helft van het kabinet bestaat uit vrouwen, maar zeker is dat niet.

### ***Het antwoord van links***

De partijen van links konden dus wel eens eerder aan de beurt zijn om het over te nemen dan zij nu waarschijnlijk denken. Het zou goed zijn als ze dan ook voldoende voorbereid zijn. Dit kan op diverse manieren, om te beginnen door daar waar mogelijk taken te verdelen en gezamenlijke woordvoerders in te zetten. Dit zou wel vereisen dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer wordt aangepast, zodat het mogelijk is spreektijd van andere fracties 'over te nemen' en een gezamenlijke woordvoering in te zetten.

Voorts zou kunnen worden gewerkt aan een gezamenlijk minimumprogramma, waarnaast iedere deelnemende partij ook nog een aantal eigen issues kan uitdragen. Het zou dan

alleen maar gemakkelijker worden om in en buiten het parlement 'samen uit, samen thuis' vast te leggen; dan hoeven andere partijen daar niet meer aan te twifelen. Indien ook maar enigszins mogelijk, zou dat niet moeten worden beperkt tot een akkoord van alleen PvdA en GroenLinks, zoals nu het geval is. Zoals Philip van Praag al overtuigend heeft duidelijk gemaakt in S&D: zonder SP ondergraaft de PvdA door een akkoord met alleen GroenLinks haar karakter van volkspartij.<sup>22</sup>

Ten slotte zou, naar het voorbeeld van 1971 en 1972, kunnen worden gewerkt met een

gezelschap 'schaduwministers' die de wil tot samenwerking kan demonstreren.<sup>23</sup> Als dat team al tijdens de rit kan ontstaan, zou dat helemaal mooi zijn. Een gezamenlijke lijst van Kamerkandidaten is misschien wenselijk, maar lijkt mij toch iets voor een volgende fase. Daar gaat immers veel politieke energie in zitten die beter kan worden gebruikt voor investeren in inhoudelijke overeenstemming.

Kortom, oppositiepartijen moeten minstens zo hard aan het werk als het nieuwe kabinet.

## Noten

- 1 F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965*, Deventer: Kluwer 1966, 278-329; B.H. van den Braak en J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1946-2016*, Amsterdam: Prometheus 2017, 185-187.
- 2 Van den Braak en Van den Berg, *Zeventig jaar*, 184-196.
- 3 J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*, Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus 2013, 611-630.
- 4 H. Daudt, 'Coalitievorming in de naoorlogse Nederlandse politiek', in: *Verslag van de verenigde vergadering van beide afdelingen der Akademie*, Amsterdam: KNAW 28 maart 1985. In vergelijkbare vorm opgenomen in: H. Daudt, *Echte politicologie. Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek*, Amsterdam: Bert Bakker 1995, 395-414.
- 5 Joop van den Berg, 'Een minderheidskabinet met één stem meerderheid', in: *S&D*, 74 (2017), nr. 6, 5-11.
- 6 Daudt, *Echte politicologie*, 410-412.
- 7 Paul Bovend'Eert e.a., *Zonder Koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012*, Amsterdam: Elsevier Boeken 2015; Paul Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017. Evaluatie van de langste kabinetsformatie uit de parlementaire geschiedenis*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- 8 Goed beschouwd was de winst van één zetel in tijden van coronacrisis voor de VVD en haar lijsttrekker, tegelijk minister-president, nogal mager. Feit was tegelijk dat van de traditionele partijen in de Tweede Kamer de VVD en D66 de enige waren die überhaupt enige winst hadden geboekt.
- 9 Klassiek voorbeeld is de formatie van het kabinet-Den Uyl in 1977, hoewel toen ook de winnaar zelf, de PvdA, aan de verbrokkeling het hare bijdroeg. Ed. van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar. 25 mei-11 november 1977*, Amsterdam: Van Gennep 1978; Philip van Praag, *Strategie en illusie. Elfjaar debat in de PvdA (1966-1977)*, Amsterdam: Het Spinhuis 1990, 293-346. Zonder dat het letterlijk zo wordt genoemd, vindt men de neiging tot afbrokkelen ook besproken bij: Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, Amsterdam: Boom 2016.
- 10 Moties zijn in staatsrechtelijke zin politieke uitspraken die bedoeld zijn om het beleid van regering of minister te beoordelen, zo nodig gevolgd door de sanctie van opzegging van vertrouwen. Men kan het vertrouwen in een medelid echter niet opzeggen, noch zijn beleid afkeuren. Het medelid is immers gelegitimeerd door zijn of haar kiezers, niet door de volksvertegenwoordiging, zoals dat met ministers en kabinet wel het geval is.
- 11 J.Th.J. van den Berg, 'De parlementaire orde is een politieke orde', in: *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 845, nrs. 2-3 (Rapport 'Vertrouwen en zelfvertrouwen'. Parlementaire zelfreflectie.), 136-137.
- 12 Roger Eatwell and Matthew Goodwin, *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*, Penguin Random House 2008, XXVII.
- 13 Van Praag, *Strategie en illusie*, 347-368.
- 14 L. Prakke, *De positie van een demissionair kabinet in Nederland*, Zwolle: Tjeenk Wilink 1977; Miel Jacobs, *Politiek in schimmenland. De verhouding tussen Tweede Kamer en*



- demissionair kabinet 1945–2008*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2008.
- 15 P.J. Oud geloofde nog in de onmogelijkheid een demissionaire minister weg te sturen. P.J. Oud, *Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1947, 275–279. In 1994 werd daar tijdens de demissionaire periode van het kabinet Lubbers III anders over gedacht: Van den Braak en Van den Berg, *Zeventig jaar*, 569–570.
- 16 J.Th.J. van den Berg, 'Premier weg, kabinet weg', in: Idem, *Kortheidshalve. Over recht en macht in de democratie*, Die-men: Uitgeverij EW 2020, 53–55.
- 17 Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 605.
- 18 *Handelingen II, 1956–1957*, 30;
- zie ook: Carla van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over de kabinetsformatie, 1946–2002* (Oratie RU Nijmegen), Den Haag: Sdu 2003, 9; J.Th.J. van den Berg, 'De regering', in: R.B. Andeweg e.a. (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1981, 228–229.
- 19 Peter Bootsma, *Coalitievorming. Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland*, Amsterdam: Boom 2017, 449–477.
- 20 Vraag is of de effectiviteit van het kabinet wordt versterkt door het aantal ministerschappen te vergroten tot twintig, zoals in 2021 is gebeurd.. Voor het goed functioneren van de ministerraad is een gezelschap van max. vijftien leden waarschijnlijk te prefereren. Daarvoor zou het aantal staatssecretarissen kunnen worden uitgebreid, zodat ook specifieke onderdelen van het beleid adequaat kunnen worden verantwoord ten overstaan van de beide Kamers. J.Th.J. van den Berg, 'Te veel ministers, te weinig staatssecretarissen', [www.parlement.com](http://www.parlement.com), 17 december 2021.
- 21 Als men in aanmerking neemt dat het kabinet-Den Uyl eerst kort voor het einde van de regeerperiode in 1977 uiteen viel, dan zou men dit kabinet kunnen meerekenen onder de 'volhouders' na een langdurige kabinetsformatie (1972–1973).
- 22 Philip van Praag, 'Linkse samenwerking: niet zonder de SP', in: *S&D*, 78 (2021), nr. 3, 29–35.
- 23 Philip van Praag, *Strategie en illusie*, 89–91.