



## ‘Niet stoffig, toch?’

Terugblik op het kabinet-Rutte III

‘Niet stoffig, toch?’



# ‘Niet stoffig, toch?’

## *Terugblik op het kabinet-Rutte III*

Redactie: Jan Schinkelshoek en Gerrit Voerman

Met bijdragen van: Joop van den Berg, Bert van den Braak, Caelesta Braun, Anjo Harryvan, Jan van der Harst, Alexander van Kessel, Tom Louwerse, Simon Otjes, Jan Schinkelshoek en Gerrit Voerman

Deel 16 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](http://www.montesquieu-instituut.nl)

ISBN/EAN: 978-94-9161-608-2 NUR-code: 754

Illustratie omslag: Arend van Dam ([www.arendvandam.com](http://www.arendvandam.com))

© 2021 Montesquieu Instituut, Den Haag

# Inhoudsopgave

## **‘Niet zo’n stoffig kabinet, toch?’**

Inleiding op Rutte III 7  
*Jan Schinkelshoek & Gerrit Voerman*

## **Schrammen maar geen wonden**

Premier Mark Rutte en de grenzen van de individualisering 13  
*Joop van den Berg*

## **Kwartetten volgens goed vaderlandse traditie**

Coalitieverhoudingen tijdens Rutte III 27  
*Alexander van Kessel*

## **Oppositie met twee gezichten**

Hoe links en recht omgingen met Rutte III 41  
*Bert van den Braak*

## **Derde keer op de evenwichtsbalk**

Parlementair stemgedrag tijdens Rutte III 55  
*Simon Otjes & Tom Louwerse*

## **Buma, Pechtold en het machtsvacuüm**

Het voortijdige vertrek van de fractievoorzitters van  
CDA en D66 tijdens Rutte III 71  
*Gerrit Voerman*

## **Aan tafel op het Malieveld**

Rutte III en de omgang met het maatschappelijk middenveld 83  
*Caelesta Braun*

<b>‘Hij is er over gaan <i>denken</i>’</b>	95
Premier Mark Rutte en de Europese Unie tijdens Rutte III	
<i>Anjo Harryvan &amp; Jan van der Harst</i>	
<b>Bescheiden ambities en smalle marges</b>	
De wetgevingssoogst van Rutte III	105
<i>Bert van den Braak</i>	

# ‘Niet zo’n stoffig kabinet, toch?’

## *Inleiding op Rutte III*

*Jan Schinkelshoek & Gerrit Voerman*

‘We gaan vast en zeker niet de geschiedenis in als een kabinet dat alleen maar op de winkel gepast heeft.’ Rond de jaarwisseling van 2019 op 2020 liet premier Mark Rutte tegen een vertrouweling ontvallen dat zijn derde ‘niet eens zo’n slecht figuur’ sloeg in het rijtje. Onder kerstboom had hij voor zichzelf een balans opgemaakt. Ja, het kon er wel meer door. ‘Niet zo’n stoffig kabinet, toch?’

Zijn eerste kabinet, gestart in 2010 en gedoogd door Wilders, was een kortstondig, pijnlijk avontuur geworden. Het tweede, de ‘onmogelijke’ combinatie met de PvdA, had bergen verzet, maar sloeg de zaken wel uit erg het lood. Zijn derde, die bijzondere ‘spagaatcoalitie’ van links en rechts, presenteerde beter, veel beter dan iedereen in en om Den Haag bij de start verwachtte. Toch?

De grootste krachtproef moest toen nog komen – de coronacrisis.

Rutte III zal ongetwijfeld de geschiedenis ingaan als het Coronakabinet, het kabinet dat te maken kreeg met de grootste crisis sinds de Grote Crisis van de jaren dertig. Het was een crisis die het uiterste vroeg van het kabinet, de minister-president niet in het minst. Het virus raakte het land midscheeps. Ondanks alle geruststellende verzekeringen bleek de gezondheidszorg minder goed voorbereid dan aangenomen. Ondanks alle goede bedoelingen (van links tot rechts) polariseerde de crisis meer dan iedereen van te voren bezwoer. En ondanks alle overleg, overleg en overleg kwam Ruttés derde kabinet twee maanden voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 tot 17 maart 2021 toch nog voortijdig ten val.

Misschien is covid 19 wel een blessing in disguise voor Rutte III geweest. Misschien zou het zonder de opgelegde noodzaak om de crisis te



bestrijden wel eerder zijn gevallen. Misschien zou het wel in het rijtje onbeduidende kabinetten terecht zijn gekomen.

\*\*\*

Wat zich aan het einde van 2017 presenteerde, was een curieuze coalitie. Gevormd door partijen ter rechter- en ter linkerzijde van het politieke centrum, was het van meet af aan een verstandshuwelijk. Wie wilde regeren met de VVD van Mark Rutte, de partij die al twee keer eerder coalitiegenoten electoraal ten gronde had gericht? Was het CDA voldoende hersteld van de verkiezingsnederlagen van 2010 en 2012 om een stabiele factor te zijn? Wat deden het seculiere D66 en de orthodox-christelijke ChristenUnie samen in een kabinet?

Wat de zaak bij elkaar bracht, was de missie die het politieke centrum zich na de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 had opgelegd om te laten zien dat het een antwoord had op de verlokkingen van het populisme ter rechter- en ter linkerzijde. Het was zo'n beetje de laatste kans van het midden om het land uit de op redelijke koers te houden, somberden politieke commentatoren. Omdat de PvdA zo'n verwoestende klap na Rutte II had gekregen en de wonden likte in de oppositie en GroenLinks, een van de winnaars, gaandeweg de kabinetsformatie afhaakte, bleven alleen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie over om een krap meerderheidskabinet (met 76 zetels in de Tweede en 38 in de Eerste Kamer) te vormen. Het was een onwaarschijnlijke, bijna onmogelijke combinatie, een verlegenheidsoplossing.

Dat kon nooit lang duren. En zou nooit veel kunnen worden...

\*\*\*

Het kabinet kwam inderdaad moeizaam uit de startblokken. Alleen al het gedoe over de dividendbelasting gaf tot diep in de coalitie scheve gezichten. Met name van kabinetsleider Mark Rutte vergde het veel acrobatiek om de zaakjes bij elkaar te houden. Gezegend met een behoorlijke portie lenigheid, behendigheid en souplesse ging het - soms

op het nippertje - steeds goed. Zijn beminnelijkheid, een politiek te vaak onderschatte eigenschap, hielp hem en zijn kabinet er meer dan eens doorheen.

Om de risico's tot een minimum te beperken, tuigde de coalitie een extra zwaar overlegcircuit op. Elke maandagochtend kwamen de leiders van de coalitie op het ministerie van VWS, het departement van vice-premier Hugo de Jonge, bijeen. De vier fractievoorzitters [Klaas Dijkhoff, Sybrand Buma/later Pieter Heerma, Alexander Pechtold/later Rob Jetten en Gert-Jan Segers] namen samen met premier Rutte en 'sous chefs' (De Jonge, Kajsa Ollongren en Carola Schouten) de politieke actualiteit door. Op tafel kwam alles wat iemand zou kunnen irriteren. En dat was veel. Daarom kregen de woordvoerders van de vier regeringsfracties in de Tweede Kamer de opdracht om een soort permanent overleg met elkaar op te zetten. Uitgangspunt: laten we elkaar niet voor verrassingen plaatsen. Soms werden ministers 'gesommeerd' om voor die vier-schaar tekst en uitslag te geven. Minister Schouten van Landbouw voelde zich een keer zo 'bemoederd' dat ze boos wegliep...

Het was politiek risicomanagement dat vlekkeloos past bij een controlfreak als Rutte. Hij wilde in de vrijdagse ministerraad alleen maar zaken bespreken die binnen de coalitie uitvoerig waren voorbesproken. Soms voelden de verzamelde ministers zich in Trêveszaal gedegradieerd tot een stelletje uitvoerders van wat elders binnen de coalitie was besproken.

\*\*\*

Zo kwam Rutte III een heel eind. Ook omdat de minister-president er de sfeer in hield. Maar het zou het waarschijnlijk niet hebben gered zonder een reeks maatschappelijke akkoorden. Wat het kabinet aan politieke steun ontbeerde, compenseerde het door steun te zoeken bij maatschappelijke organisaties. Nieuw was het niet. Al sinds jaar en dag wordt het befaamde poldermodel tot het maximale opgerekt. Maar onder Ruttés derde is de akkoordendemocratie tot volle bloei gekomen: een Klimaatakkoord, een Bestuursakkoord, een Pensioenakkoord, een Noordzee-Akkoord.

Helemaal vrijwillig was het niet. Het kabinet verloor al gauw de meerderheid - eerst in de Eerste Kamer, later in de Tweede Kamer. Na de Provinciale Statenverkiezingen (grote winnaar: Thierry Baudet en zijn Forum voor Democratie) keek het in de senaat tegen een achterstand aan. En in de Tweede Kamer (waar het kabinet zich toch al niet veel kon veroorloven met Einzelgängers in eigen gelederen) ging de meerderheid van één verloren door de oversteek van een uit-de-fractie-gezet Kamerlid naar de oppositie. Maar Rutte zou niet de premier van de geitenpaadjes zijn geweest als hij niet steeds uitwegen wist te vinden.

Het was wankel, het bleef wankel.

Toen zich, ogenschijnlijk uit het niets, stikstof als crisis aandiende, dreigde het bouwwerk te bezwijken. Het Malieveld liep vol, de premier zelf had het over het 'grootste probleem' waarmee zijn derde kabinet werd geconfronteerd werd. Het was meer dan een oloploop van boze boeren, bijgevallen door boze bouwers. Dat er meer onvrede zat, had het onderwijs al demonstrerend op hetzelfde Malieveld laten zien. Ook de klimaatmarsen van scholieren duiden op onrust. Den Haag vroeg zich af of Rutte III de eindstreep wel zou halen.

Toen brak de coronacrisis uit.

Het was een game changer, zoals het heet. Opeens verenigde het land zich achter de regering, aangevoerd door de minister-president. Als volleerd staatsman sprak hij het volk toe. Zijn populariteit verdubbelde bijna. Opeens bleek mogelijk wat altijd voor onmogelijk of onwenselijk werd verklaard: oplopende begrotingstekorten, royale staatssteun voor getroffen ondernemers, sluiten van grenzen. Maar die rally 'round the flag was van tijdelijke aard. Tegen het einde van het jaar moest 'coronaminister' Hugo de Jonge binnen en buiten het parlement spitsroeden lopen. Het duurde te lang.

En het redde het kabinet niet. Midden in de coronacrisis kwam het ten val.

Uiteindelijk werd metaalmoetheid Rutte III te veel. De onderlinge verhoudingen waren uitgesleten, het eindeloze overlegcircuit was gerafeld, er bleef te weinig vertrouwen over-en-weer om de zaak tot het

einde toe gaande te houden, premier Rutte was uitgepraat – met name om het tot aan de Tweede Kamerverkiezingen vol te houden. Wat begon als een ongemakkelijke affaire rond kindertoeslagen bij de Belastingdienst groeide tot een schandaal van de eerste orde, van ‘ongekend onrecht’, dat de hele rechtstaat overschaduwde. Het was domweg te veel geworden, te veel om Rutte III overeind te houden. Zelfs midden in een van de grootste crises.

\*\*\*

De geschiedenis van dat bijzondere kabinet wordt vanaf vandaag geschreven. Het Montesquieu Instituut maakt er een begin mee. Gewoonte getrouw maakt het MI een balans op, noodzakelijkerwijs een eerste balans. Wetenschappers uit eigen kring – afkomstig van de Universiteit Leiden, Rijksuniversiteit Groningen, Radboud Universiteit en het Parlementair Documentatie Centrum – belichten het doen en laten van Rutte III vanuit verschillende invalshoeken. Hoe opereerde minister-president Rutte voor de derde keer? Hoe ging het er binnen de coalitie aan toe? Hoe presteerde de coalitie? Wat speelde zich af in het parlementaire krachtenveld? Hoe was de relatie met de oppositie? Hoe ging het kabinet om met het maatschappelijke middenveld? Hoe opereerde de minister-president in Europa? Hoe verging het politieke partijen tijde van Rutte III? Hoe opereerden partijleiders? Ontstond een machtsvacuüm na het voortijdige vertrek van Pechtold (D66) en Buma (CDA)?

\*\*\*

Nee, Rutte III was geen kabinet dat op de winkel paste. Het werd tot groot activisme gedwongen, groter dan het vermoedelijk lief was. Dat levert een boeiende geschiedenis op. Allesbehalve stoffig.

*Den Haag/Groningen, januari 2021*



# Schrammen maar geen wonden

## *Premier Mark Rutte en de grenzen van de individualisering*

*Joop van den Berg*

Van de ene dag op de andere verloor Mark Rutte zijn onverwoestbare imago van gerespecteerd en zelfs populaire premier, zo leek het. Hij had het in jaren opgebouwd en niet toevallig werd zijn tienjarig jubileum als minister-president met veel vriendelijke en bewonderende formuleringen gevierd. Er leek geen enkele reden voor twijfel over continuering van het minister-presidentschap na de verkiezingen van 17 maart. In de peilingen had hij nooit hoger gestaan. De crisis veroorzaakt door de coronapandemie bleek voor hem bij uitstek de gelegenheid zijn gezag te laten zien en zich tevens te manifesteren als de vleesgeworden individualisering: geen toon van bevel, slechts dringende adviezen aan een bevolking die burger voor burger overtuigd wil worden. Dus toonde hij grote huiver om de vrijheid van burgers te veel te beperken en gebruikte hij vooral geen oorlogszuchtige taal.

Het werkte. Minder sterke formuleringen of handelingen zagen mensen door de vingers. De meeste mensen voelden zich eigenlijk wel veilig bij een premier die hen als het ware huisarrest oplegde, maar die 'het niet overdreef'. In en buiten de Tweede Kamer kreeg zijn aanpak en die van zijn collegae ruime steun. Als er tegen hem werd geprotesteerd, zoals toen hij het volk voor de tweede maal vanuit het Torentje toesprak, was daarvoor geen enkele sympathie.

### **De afbrokkeling van een ijzersterk imago**

Maar in één klap was het mooie beeld weg, dankzij de 'kindertoeslagaffaire', die tienduizenden ouders tussen de raderen van de overheid had laten komen, als gevolg van wantrouwende en repressieve wetgeving, slechte organisatie van de uitvoering ervan,

verbeten vervolgingsbeleid door de Belastingdienst en ontbrekende bescherming door de rechter. Het werd allemaal uiteengezet in het rapport van de Onderzoekingscommissie kinderopvangtoeslagen uit de Tweede Kamer. Het rapport wierp in december 2020 zo ongeveer een bom op heel het Binnenhof en zijn omgeving, waaronder het Torentje van de premier. Het kabinet zag zich genoodzaakt collectief ontslag te vragen aan de Koning.

Dankzij de coronacrisis die net aan zijn tweede golf was begonnen, was er geen denken aan dat het kabinet zichzelf vervolgens tot lopende zaken zou kunnen beperken: het werd demissionair en missionair tegelijk. *A blessing in disguise* voor de minister-president. Zo kon hij immers zijn gezagvolle rol als ‘coronapremier’ met veel steun blijven uitoefenen. Al moet erbij worden gezegd dat zijn rol daarin door de tijd heen niet sterker was geworden.

Het kabinet was, relatief laat, begonnen met een overdosis lef als een ‘intelligente lockdown’, maar het werd in het najaar uit noodzaak een ‘harde lockdown’. Het uitzicht op het einde ervan werd steeds vager. Wel was er uitzicht op meer dan één vaccin in de loop van 2020, maar dat was het licht in een nog heel lange tunnel. Het coronabeleid bleek geregeld niet erg intelligent, of het nu ging over mondkapjes, het testen van potentiële coronalijders, de verkrijging en vooral massale toediening van vaccins, waarmee Nederland alleen sneller bleek dan Bulgarije. Maar, toegegeven, tekenend voor de goede naam van Mark Rutte, dat werd allemaal grotendeels afgeschoven op de vaak al te enthousiaste en praatgrage minister van Volksgezondheid, Hugo de Jonge. De argwaan nam allengs wel toe.

Wat Ruites gezag aan het einde van 2020 evenmin versterkte was het gedoe over de Griekse herfstvakantie van de koning en zijn gezin.<sup>1</sup> Dat was primair misschien de fout van de koning zelf, wat hij dan ook braaf

<sup>1</sup> Titia Ketelaar, ‘De vraag is waarom Rutte niet vooraf inzag dat de reis van de koning onverstandig was. Analyse’, in: *NRC Handelsblad*, 15 oktober 2020; Jan Schinkelshoek, ‘Volkse koers is niet goed voor de monarchie’, in: *NRC Handelsblad*, 5 januari 2021.

op tv toegaf. Maar het was minstens zo zeer de slonzige werkwijze van de premier, voor zover het ging over verantwoordelijkheid voor het privé-optreden van de koning en zijn gezin. Ook daar werd iets zichtbaar van Ruttes identificatie met de individualisering: dat kon de koning toch het best zelf beoordelen? Het was toch een privézaak en bovendien een reis naar een land dat 'code geel' droeg en dus alleen alertheid vroeg? Je kon merken dat Rutte en Willem-Alexander van dezelfde jaargang waren. Ook, dat moet gezegd, als het ging om erkennen en toegeven van fouten. Maar de koning hield er een lelijke knik in het publieke vertrouwen aan over. Dat viel ook de verantwoordelijke premier aan te rekenen. Tot de belangrijke taken van de minister-president behoort immers de bescherming van de constitutionele monarchie, desnoods tegen zichzelf.<sup>2</sup> Die bescherming was tekortgeschoten.

Verliest Mark Rutte nu, bij het scheiden van de markt, zijn goede naam als premier? Vanuit partijen die concurrent van de VVD zijn wordt er ijverig geprobeerd hem met terechte en onterechte kritiek een kopje kleiner te maken. Ook in de journalistiek is er iets te merken van bloeddorst jegens een premier die 'niet te pakken' leek. Dat kan hem beschadigen. Maar of de kiezer het straks ook zo ziet? Aan het einde van dit hoofdstuk komen wij daarop terug.

### **De vleesgeworden individualisering**

Mark Rutte is zo ongeveer de vleesgeworden individualisering en dat is meer dan dat hij een uitgesproken liberaal is. Dat liberalisme kan blijken uit zijn opvattingen en overtuigingen. Zijn identificatie met de individualisering is het best te zien in het pleidooi voor eigen verantwoordelijkheid en tegen dwingend gezag in het algemeen. Hij rekent als het ware op burgers die hun eigengereidheid tonen; die de behoefte uiten zelf uit te maken wat wel en niet goed is; die zichzelf tot maatstaf maken van elk handelen, ook het handelen in andermans of zelfs het algemene belang. Maar juist de coronacrisis laat zien waar de

<sup>2</sup> J.Th.J. van den Berg, *Macht verloren, gezag versterkt. Historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het koningschap in Nederland* (Amsterdam, 2016), 73-77.



grenzen van de individualisering liggen en waar gemeenschappelijk denken en handelen nodig zijn. En een helder en zo nodig bevelend gezag. Het woord ‘samen’ werd populairder dan ooit, ook bij de premier, al bleef het bij hem een ‘samen’ uit eigen, persoonlijk verlangen. Maar het was een andere gezamenlijkheid die geleidelijk werd verwacht, met meer gehoorzaamheid en minder overleg. Dat wilde bij deze premier niet erg lukken.

Overigens, die individualisering en de bijbehorende mentale reserve ten opzichte van sterke groepsloyaliteit heeft bij Rutte ook positieve kanten. Je moet echt Mark Rutte heten om tijdens een vastlopende kabinetsformatie een beroep te doen op een informateur die niet alleen geen liberaal is maar ook geen toekomstig coalitiegenoot, in dit geval de oud-vicepresident van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink. Je moet ook Mark Rutte heten om na het bezwijken van minister Bruno Bruins zonder veel omhaal de sociaaldemocraat Martin van Rijn erbij te halen. Als het aan Rutte had gelegen, was Van Rijn waarschijnlijk minister gebleven, maar dat ging de PvdA (en waarschijnlijk Van Rijn zelf) toch iets te ver. De historische ervaring met van de partij losgezongen ministers is niet erg gunstig.<sup>3</sup>

De slonzigheid in de omgang met het koningschap – zorgvuldig in publieke zaken en te vrijgevig in privékwesities – is eigenlijk kenmerkend voor het premierschap van Mark Rutte. Van protocol en formaliteiten moet hij duidelijk niets hebben. Bij eerste ontmoeting word je benaderd alsof je al jaren een prettige band met hem hebt. Wat hem tot een charmante gesprekspartner maakt. En passant beslis je dan bijna als vanzelf ‘dat een gespreksverslag niet nodig is’.

Hij heeft het afgeleerd, maar in de eerste jaren van zijn premierschap had Rutte het dikwijls over ‘zijn winkeltje’ of zijn ‘baantje’, van nature

<sup>3</sup> De internationale sociaaldemocratie is zo ongeveer blijvend getraumatiseerd door het solistische optreden van de Britse Prime Minister van Labour, Ramsay MacDonald, die in 1931 in functie bleef ondanks een conflict met zijn partij. Zie Hans Daalder en Jelle Gaemers, *Premier en staatsman. Willem Drees 1886–1988. De jaren 1948–1988* (Amsterdam, 2014), 355–356.

wars van ‘officieel’ doen en zo pogend het grote klein te maken.<sup>4</sup> In het persoonlijke verkeer vol aandacht, maar in de openbare sfeer niet erg zorgvuldig. Ter vermijding van misverstand, dit laatste is niet alleen een eigenschap van Rutte, het is een verschijnsel van zijn generatie. De ramp met de MH 17 heeft hem geleerd dat de status van een minister-president formele en ook protocollaire verplichtingen met zich meebrengt en zijn eigen symbolische betekenis heeft. Dat heeft geleidelijk ook zijn speeches beïnvloed, hoewel hij, zoals iemand ooit zei, ‘het liefst praat in sms’jes’. Het maakt hem wel benaderbaar en ook wendbaar; hij weet nog steeds met iedereen snel en goed contact te maken. Iets wat hij trouwens gemeen heeft met de koning, maar als gezegd, zij zijn leeftijdgenoten.

### **Visie en visioenen**

Dat wekte in het verleden allemaal de schijn dat Rutte een ‘Mann ohne Eigenschaften’ zou zijn, maar dat is onzin. Blijkens zijn H.J. Schoollezing – het is een voorbeeld uit vele – heeft hij wel degelijk een visie, een overtuiging over de richting die de maatschappij volgens hem uit moet. Hij heeft echter, met wijlen Bondskanselier Helmut Schmidt, niets wat neigt naar utopie. Daarom sprak Schmidt ook de bekende woorden, die Rutte graag citeert: ‘Wer Visionen hat soll zum Arzt’.

In veel van Ruttés lezingen en toespraken staat de economie en de bevordering van welvaart voorop. Zijn visie op de Europese Unie was lange tijd ook een voornamelijk economische, wat hem tot verwant maakte van de Britten in de EU, die haar bijna uitsluitend zagen als een gemeenschappelijke markt. Intussen is daar bij Rutte wel het een en ander bij gekomen: hij ziet nu ook het belang van de (democratische) waarden die in de EU samenkomen en ook moeten worden gekoesterd.<sup>5</sup>

Ten slotte heeft hij de EU in ruimer perspectief leren beschouwen blijkens zijn indrukwekkende Churchill-lezing, in Zürich gehouden in

<sup>4</sup> Geciteerd door Petra de Koning, *Mark Rutte* (Leiden, 2020), 152.

<sup>5</sup> Zie ook de bijdrage van Anjo Harryvan en Jan van der Harst in deze bundel.

2019.<sup>6</sup> Dat alles heeft zijn positie in de Europese Raad van stijgend belang doen worden en niet alleen de lange duur van zijn deelname daaraan. Het belang van continuïteit in leiderschap is in het internationale verkeer overigens moeilijk te overschatten. Dat alleen zou al reden kunnen zijn om een beetje zuinig op de premier te zijn.

Dat neemt niet weg dat hij niet opvalt door grootse toekomstbeelden, maar door zijn pragmatische manier van werken en denken. Jozias van Aartsen, zijn voorganger als fractievoorzitter in de Tweede Kamer, kwalificeerde hem ooit eens treffend als volgt: ‘niet heel rechts, ook niet al te links. (...) een fixer, een doorzetter, charmant in de omgang. Iemand die de conservatieve en wat meer vrijzinnige VVD’ers met elkaar zou kunnen verzoenen.’<sup>7</sup> Zeker bij de meer conservatieve vleugel van de VVD heeft hem dat heel wat inspanning gekost, vooral toen hij nog de concurrentie ondervond van Rita Verdonk. ‘Fixer’ is het dominante beeld dat over Rutte is te vinden. Dat leek hem ook te kenmerken in de kwestie van de dividendbelasting, maar daar liep het grondig mis.<sup>8</sup> Vaderlijkheid, zoals bij zijn sociaaldemocratische voorganger Wim Kok, is bij hem niet waar te nemen. Wat aan hem ook buiten de VVD charmeert is zijn soberheid en een zekere jeugdigheid, ook al is hij nu bijna 54 jaar. Op de fiets naar het Torentje en desnoods naar Huis ten Bosch, het tekent de informele Rutte.

### **De leiding van het kabinet**

Besluitvorming in een kabinet gebeurt aan de hand van drie maatstaven waaraan moet worden voldaan en die keurig zijn vermeld in de Duitse Grondwet, die spreekt van het sectorprincipe, het collegialiteitsprincipe en het leiderschapsprincipe. Besluitvorming moet recht doen aan wat sectorministers zien als hun specifieke doel en verantwoordelijkheid, maar er moet ook sterk worden gelet op behoud en liefst ontwikkeling van collegialiteit. Er moet ten slotte ook leiding worden gegeven.

<sup>6</sup> Mark Rutte, ‘The EU: from the power of principles towards principles and power’. Churchill Lezing van minister-president Rutte bij het Europa Instituut van de Universiteit van Zürich (Den Haag, 2019).

<sup>7</sup> De Koning, *Mark Rutte*, 25.

<sup>8</sup> Zie de bijdrage van Bert van der Braak in deze bundel.

Onmiskenbaar is Rutte het behoud van collegialiteit en politieke samenhang in de ministerraad het best afgegaan in zijn tweede kabinet, dat met de PvdA, ook al heeft die het nauwelijks overleefd. Maar, dat kan men Rutte bezwaarlijk verwijten. Door alle tien jaar heen, heeft Rutte – meer dan de christendemocratische premier Ruud Lubbers en ongeveer in dezelfde mate als Kok<sup>9</sup> – de ruimte gelaten aan zijn sectorministers. Die moesten tegelijk zelf hun boontjes doppen. Het is dus ook goed voorstelbaar dat wat er in de kindertoeslagaffaire allemaal mis ging hem misschien niet is ontgaan, maar dat hij dat heel lang niet echt heeft gezien als zijn persoonlijke opdracht, althans niet tot 2019.<sup>10</sup>

Mark Rutte had onmiskenbaar de leiding in het kabinet, zeker als het ging om opkomende verdeeldheid of om het vinden van een oplossing voor vastzittende problemen. Befaamde techniek daarbij: het vraagstuk uitbesteden aan maatschappelijk betrokken organisaties en die laten werken aan een akkoord. Onmiskenbaar een succesvolle strategie, zij het niet heel bevorderlijk voor eigen rol en gezag van de Staten Generaal.<sup>11</sup> In de coronacrisis nam hij zelf de leiding, maar ook weer zonder ‘de baas’ te spelen en instructies uit te delen. Hij leverde met zijn persconferenties – samen met minister De Jonge – en zijn toespraken vanuit het Torentje – op zijn eentje – alle tien meest bekeken tv-programma’s van 2020. Niet bepaald een onzichtbare minister-president dus en voorts in het beeld van de burgerij steeds verder uittorend boven de partijen. Tot genoegen van zijn VVD, uiteraard. Toch moest hij zijn werk verrichten in gecompliceerde en tegelijk wisselende omstandigheden. In zijn derde kabinet waren de politieke

<sup>9</sup> Korsten ziet Rutte in zijn optreden vooral als de klassieke ‘primus inter pares’. Korsten, *Tien jaar in het Torentje*, 30–32. Omschrijvingen als deze zijn m.i. meer een kwestie van politieke retorica dan van formeel recht. In een ietwat ander ‘frame’ is ook Rutte zeer wel te omschrijven als regeringsleider; zie J.Th.J. van den Berg, ‘Minister-President in het land van “doen alsof”’, in: J.L.W. Broeksteeg en L.F.M. Verhey (red.), *Een versterking van de minister-president?* (Deventer, 2005), 47–65.

<sup>10</sup> *Ongekend onrecht*, 20.

<sup>11</sup> R.A. Koole, ‘Is een “akkoorden-democratie” wel een echte democratie?’, in: *RegelMaat*, 34 (2019), nr. 2, 95–111.

verhoudingen een stuk stroever en wantrouwiger dan in het kabinet met de PvdA. Er zaten nu ook twee keer zoveel partijen rond de tafel in wat in feite een minderheidskabinet was. Veel energie ging dus zitten in coalitieoverleg, maar ook in consultatie van oppositiepartijen. Gebeurde dat onder Lubbers en Kok gewoonlijk in het Torentje (op woensdagmiddag), onder Rutte vond het plaats op maandagochtend bij een van de ministeries. Daar werden in kleine kring van premier, vicepremiers en fractievoorzitters (soms ook met fractieleiders uit de oppositie) de knopen doorgehakt. Ministers ontdekten even later wat er van hen werd verwacht, alsof zij veredelde filiaalhouders waren. Parlementaire fracties werden met dezelfde voldongen feiten geconfronteerd. Uit staatsrechtelijk oogpunt nogal dubieuze besluitvorming, maar politiek waarschijnlijk even onvermijdelijk als effectief.<sup>12</sup>

In coronatijden wisselde het decor drastisch. De coalitie deed er aanvankelijk niet zoveel toe, net zo min als de oppositie. De regering regeerde weer en stond, zo nodig, tegenover het parlement als instituut, zoals bij crises gebruikelijk. Alleen, 'de regering' bestond bij de lockdownmaatregelen uit vier ministers (premier, 2 x VWS en 1 x Justitie) plus de chef van het RIVM, en de overige bewindslieden mochten de besluiten in ontvangst nemen. De voorzitters van de veiligheidsregio's regeerden in de praktijk meer mee dan de meeste collega's in het kabinet. Tenzij hun portefeuille echt rechtstreeks werd geraakt, zoals met de minister voor primair en voortgezet onderwijs, Arie Slob.

Ook hier werd het staatsrecht bij de voordeur afgeleverd en ook hier zat er waarschijnlijk weinig anders op. Wel kwam er nog een tweede gesloten circuit onder Ruttés leiding op gang, in dit geval van de ministers op het sociaaleconomisch terrein met hun crisisprogramma's

<sup>12</sup> R.A. Koole, 'Gouvernementalisering. De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland', in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 9 (2018), (okt.), 317-341; J.Th.J. van den Berg, 'De drie gedaanten van het parlement. Of zijn het er toch vier?', in: Tom Louwerse e.a. (red.), *Van driestromenland tot delta? Beschouwingen over ontwikkelingen in de Nederlandse politiek* (Leiden, 2019), 121-138.

voor het bedrijfsleven. Zoals te verwachten viel, werd het cultuurbedrijf tussen deze beide circuits vormalen, totdat de protesten uit de samenleving te luidruchtig werden. Toen bleken wij ineens ook een minister van OCW te hebben. Cultuur is als bekend niet de sterkste pijler onder de VVD; dat geldt helaas ook voor haar minister-president, ook al houdt hij nog zoveel van Frédéric Chopin.

### **Premier in Europa**

Mark Ruttes rol in Europa wordt gekenmerkt door twee nogal van elkaar verschillende fases in de tijd.<sup>13</sup> De eerste fase was die tot 2017, toen vooral de eurocrisis en het probleem van massale vlucht uit Syrië de Europese Raad bezighielden. Wat de aanpak van de euro betreft, kostte het hem en zijn collega van Financiën, Jeroen Dijsselbloem, weinig moeite de Duitse lijn te volgen.<sup>14</sup> Die was erop gericht de euro in elk geval te behouden en daartoe al die landen te dwingen tot een beperkende monetaire politiek die daarin eigener beweging weinig zin hadden. Daarin waren Nederland en Duitsland elkaars bondgenoten.

Zoals bleek in 2015 toen op het hoogtepunt van het conflict met Griekenland mevrouw Merkel haar Nederlandse collega er in nachtelijke uren bij haalde om de Griekse linkse premier geestelijk te ‘waterboarden’, totdat hij aan alle voorwaarden voor financiële bijstand bereid was te voldoen.

Dat paste allemaal nog in Ruttes economische opvattingen over de EU, al moest hij er de verkiezingsbelofte uit 2012 voor breken ‘geen euro meer naar Griekenland’ te laten gaan. Het was de periode van dikke vriendschap tussen Frau Merkel en Mark Rutte. In dezelfde jaren wisten Merkel en Rutte, niet weinig geholpen door PvdA-leider Diederik Samsom, een deal tot stand te brengen met Turkije. Die leidde ertoe dat de Turken bereid waren migratiestromen van Azië via Griekenland naar

<sup>13</sup> Jan Werts, ‘Mark Rutte in de Europese Raad: Nederlandse invloed groter dan ooit’, in: *de Hofvijver*, 10 (2020), nr. 114, 21 december 2020. Zie verder ook de bijdrage van Harryvan en Van der Harst in deze bundel.

<sup>14</sup> Jeroen Dijsselbloem, *De eurocrisis. Het verhaal van binnenuit* (Amsterdam, 2018), 168-229.

Europa vrijwel te stoppen. Al gaf dat aan de toch al weinig subtiele Turkse president Erdogan ruime chantagepotentie.

Beide kwesties versterkten het Europese gezag van de Nederlandse minister-president. Die zag zichzelf al de rol overnemen van de Britten, nadat die hadden aangekondigd de EU te zullen verlaten. Omdat Nederland nu eenmaal een veel kleinere mogendheid is, zocht de Nederlandse regering steun bij een aantal noordelijke staten in Europa, die graag bereid waren een zeker Nederlands leiderschap te aanvaarden.

Het decor veranderde in de aanloop naar de besluitvorming over het meerjarenprogramma van de EU voor 2021–2027, dat werd begeleid door een enorm hulpprogramma om de coronacrisis te bestrijden. Daarbij werden landen zonder grote financiële reserves ruimschoots bevoorreed boven de lidstaten die in de voorafgaande jaren zwaar hadden bespaard. Het door Nederland ingerichte bondgenootschapje van de *‘frugal four’* (Nederland gesteund door de Scandinavische lidstaten) probeerde de omvang van het hulpprogramma zoveel mogelijk te beperken en uit leningen te doen bestaan. Op de meerjarenbegroting moest, na de Brexit, vervolgens fors worden bezuinigd.

Nu echter kwam Nederland – geen Groot-Brittannië immers – in harde confrontatie tegenover de Duitse vrienden te staan en Ruttes aanpak kreeg nu veel van een nederlagenstrategie, al was de nederlaag stellig niet volledig.<sup>15</sup> Niet alleen de zuidelijke lidstaten werden onvriendelijk, maar ook de twee grote lidstaten, Frankrijk en Duitsland. Op één onderdeel behaalde Nederland een zekere ‘winst’, doordat het samen met het Europese Parlement bewerkstelligde dat hulp aan landen als Hongarije en Polen mede afhankelijk werd gesteld van naleving van de vereisten van de democratische rechtsstaat, al had het wel steviger gekund.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> J.Th.J. van den Berg, ‘Nederlagenstrategie’, column 11 september 2020; zie [www.parlement.com](http://www.parlement.com). Anders: Werts, ‘Mark Rutte in de Europese Raad’.

<sup>16</sup> Rick Lawson, ‘Chamberlain en Pyrrhus in Brussel’, in: *de Hofvijver*, 10 (2020), nr. 114.

## De premier en de instituties

Informateur Tjeenk Willink had in 2017 nog zo gewaarschuwd. In een notitie die hij had gevoegd bij zijn rapport aan de Tweede Kamer had hij uiteengezet dat regering en parlement meer en gerichte aandacht moesten besteden aan uitvoering en uitvoerbaarheid van het overheidsbeleid.<sup>17</sup> Rutte had al laten weten aan zulk rapport niet zo'n behoefte te hebben. Ook de Tweede Kamer wilde er niet over praten; vond het eigenlijk 'irrelevant'.

In een schitterend essay in *EW Magazine* – even elegant als dodelijk in zijn kritiek – beschreef Arno Visser, president van de Algemene Rekenkamer, dezelfde problemen als waarover Tjeenk Willink het had gehad.<sup>18</sup> Intussen kennen wij de afloop van het onderzoek naar de gruwelijke uitwerking van deze desinteresse in het geval van de uitvoering van de kinderopvangtoeslagen. Vissers algemene conclusie: 'Het is alsof je kijkt naar een rondrijdende miniatuurtrein die op een modelspoorbaan telkens bij dezelfde wissel ontspoord.' Bij de kindertoeslagaffaire richtte de ontsporing wel een erg grote ravage aan.

Er is intussen nauwelijks sprake van een 'Rutte-doctrine', zoals vooral het Kamerlid Pieter Omtzigt beweert.<sup>19</sup> Wat Rutte als premier heeft gedaan wijkt niet werkelijk af van wat voorgangers deden op het terrein van informatie aan het parlement. Wat eerder voor kritiek in aanmerking komt, is de erbarmelijke organisatie bij Financiën van de informatiehuishouding, die elk zicht op de uitvoering benam (soms zelfs

<sup>17</sup> H.D. Tjeenk Willink, *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord), of: Hoe geloofwaardig is de overheid?* Bijlage bij het eindverslag informateur Tjeenk Willink, 27 juni 2017; idem, 'Kamer moet beginnen zelf in de spiegel te kijken', in: *NRC Handelsblad*, 14 januari 2021.

<sup>18</sup> Arno Visser, 'Er is te veel, niet te weinig informatie', in: *EW Magazine*, 9 januari 2021, 10-16.

<sup>19</sup> Een 'Rutte-doctrine' in de eigenlijke zin des woords is er helemaal niet. Zo noemde in een sms'je een ambtenaar van het ministerie van Algemene Zaken dat wat eerder al de 'Oekaze Kok' werd genoemd en die ging over de vraag naar vertrouwelijkheid van ambtelijke documenten. Een evenwichtige analyse biedt Wendelmoet Boersema, 'De Ruttedoctrine. 'Waarom komen ambtelijke discussies niet altijd naar buiten?', in: *Trouw/De Verdieping*, 14 januari 2021.



met opzet) en die tijdens de parlementaire ondervraging voor enorme problemen zorgde, als het ging om tijdige informatie.<sup>20</sup> Daarvoor is de minister politiek verantwoordelijk. Maar Omtzigt stortte zich liever op de VVD'er Rutte dan op zijn partijgenoot Wopke Hoekstra.

Dat de premier er toch onder lijdt, heeft te maken met zijn nonchalance als het gaat om de staatsrechtelijke procedures en conventies. Op aan hem aangereikte stukken ontbreekt elke aantekening; hij vertelt het wel rechtstreeks aan de betrokken raadadviseur. Gesprekken worden bij voorkeur niet genotuleerd. Positie en gezag van de Raad van State houden hem hoegenaamd niet bezig, ook niet als er een nieuwe vicepresident moet komen. Dat moet Binnenlandse Zaken maar afhandelen. Als er problemen op de Caribische eilanden ontstaan, roept hij doodleuk: 'Als U mij morgen belt dat U eruit wilt, dan gaan we dat onmiddellijk regelen'.<sup>21</sup>

In het kabinet-Rutte I leek het hem nog wel een goed idee beide Kamers van de Staten-Generaal een derde van hun ledental te ontnemen: mooie bezuiniging en zo gaf je toch als overheid het goede voorbeeld.<sup>22</sup> Er is gelukkig niets van terechtgekomen. Wel werd er bezuinigd op bewindslieden en ministeries in Rutte I en II. Het heeft nogal wat schade aangericht in de ruimtelijke ordening, in het milieubeheer en in de Europese politiek, maar ook in een goede spreiding van ministeriële verantwoording. Daar kwam dan het al genoemde gedoe met de koninklijke familie bij. Een eigenaardige blinde vlek van Mark Rutte: de goede vormen en de zorg voor de instituties.

<sup>20</sup> *Ongekend onrecht*, 99-101.

<sup>21</sup> *De Volkskrant*, 22 juli 2013. Ook op dezelfde dag in *Trouwen NRC Handelsblad*.

<sup>22</sup> *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD – CDA 2010*, 1. Bestuur, 5.

### **Slot: de kansen van Mark Rutte**

Al vanaf het begin van deze eeuw staat fraudebestrijding centraal in het beleid van opeenvolgende kabinetten, uitgevoerd met toenemende hardheid. Daarin is de invloed van het politieke populisme waarneembaar, dat besmettelijk is gebleken.<sup>23</sup> Ook bij de bevolking geldt zij nog steeds als hoogste prioriteit in de uitvoering van de sociale zekerheid en de bijstand.<sup>24</sup> Tegenover enige tienduizenden slachtoffers van de kindertoeslagenaffaire staan ruim veertien miljoen kiezers met zo hun eigen gedachten. Het is dus nog maar de vraag aan wie die kiezers op 17 maart de voorkeur zullen geven. Dat is niet per se in het voordeel van de Omtzigs en Leijtens van deze wereld en hun partijen, CDA en SP. De felle uithalen naar de premier in het debat over het kabinetsontslag van bijna alle partijen in de Tweede Kamer op 19 januari kon dus wel eens averechts werken, in het voordeel van de premier.

Tot nu toe heeft Mark Rutte veel aan gezag en aanhang gewonnen in en door de coronacrisis. Die aanhang is riskanter, omdat het kabinet, waarschijnlijk noodgedwongen, een steeds zwaarder beroep doet op geduld en uithoudingsvermogen van de burgers. Het publieke humeur kan echter onverwacht omslaan. Veel hangt af van het tempo waarmee de vaccinatie van de bevolking op gang komt en het uitzicht groter wordt op het einde van de ‘anderhalvemeter samenleving’.

De premier zou er, mocht hij na 17 maart 2021 in het ambt kunnen blijven, persoonlijk veel aan moeten doen – een beetje tegen zijn karakter in – werk te maken van de uitvoering van de inlichtingenplicht ex art. 68 van de Grondwet. Voor een vreedzaam verkeer tussen regering en parlement in de toekomst is die van cruciale betekenis. Er gaat nu te veel mee mis. De Raad van State, afdeling advisering, heeft daar vorig jaar al belangrijk materiaal voor geleverd, maar er zal meer moeten

<sup>23</sup> Hans Goslinga, ‘Tijd voor omslag en nieuwe gezichten’, in: *Trouw/De Verdieping*, 16 januari 2021.

<sup>24</sup> Tom Jan Meeus, ‘Een vergeten factor in de Toeslagenaffaire’, in: *NRC Handelsblad*, 19 januari 2021.

gebeuren met het constitutionele beginsel van de openbaarheid.<sup>25</sup> Er kan in de komende jaren ernstige wrijving ontstaan, als daar niet diepgaand over wordt nagedacht en gesproken in regering en parlement beide. Kiezers zal het thema niet direct opwinden, maar des te meer – en terecht – de volksvertegenwoordiging.

De meeste kiezers zullen zeker de schrammen zien op het politieke gezicht van Mark Rutte, maar of zij hem zo beschadigd achten dat hij en zijn partij daar bij de verkiezingen echt ernstig nadeel van gaan ondervinden, is lang niet zeker. De individualisering in de bevolking en haar belangrijkste representanten is weliswaar op haar grenzen gestuit, maar dat is niet hetzelfde als dat er afscheid van zal worden genomen. Zo ver is het nog lang niet, daargelaten of dat pad gedachteloos zou moeten worden opgegaan.

<sup>25</sup> Raad van State, *Ministeriële verantwoordelijkheid. Ongevraagd advies van de Afdeling advisering* (Den Haag, 2020); zie ook: Jan Schinkelshoek en Edgar Hoedemaker (red.), *Tegen de verrommeling*. Montesquieu Policy Paper, 10, 2021; zie [www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl).

# Kwartetten volgens goed vaderlandse traditie

## *Coalitieverbanden tijdens Rutte III*

*Alexander van Kessel*

Deze beschouwing over de coalitieverbanden in het kabinet-Rutte III moet worden voorzien van een paar *disclaimers*. Ten eerste laten parlementair historici het stof liefst een flink aantal jaren neerdalen alvorens tot een oordeel te komen, ook al omdat veel betrokkenen pas lang nadat de politieke verantwoordelijkheid is afgelegd bereid zijn om te vertellen hoe het werkelijk gelopen is. Vaak ook komt dan pas relevante documentatie vrij. Ten tweede moet worden opgemerkt dat het kabinet er ook na de Tweede Kamerverkiezingen van 15-17 maart 2021 nog wel enige tijd zit. De duur van de vorige kabinetsformatie indachtig zal Rutte III nog wel even op de winkel moeten passen. In die resterende maanden kan uiteraard nog van alles misgaan, zie bijvoorbeeld de rommelige nadagen van het kabinet-Lubbers III (1989-1994). (Ook) deze bijdrage heeft daarom veel weg van het verslag van de voetbalwedstrijd op de late woensdagavond dat met het oog op het ‘zakken’ van de krant nog voor het laatste fluitsignaal naar de sportredactie moest worden doorgebeld, zoals dat in pre-digitale tijden nog kon gebeuren.

De ‘derde van Rutte’ is door de toeslagenaffaire als missionair kabinet ‘unvollendet’ gebleven. Het kabinet-Rutte III is immers op het moment van de Kamerverkiezingen al twee maanden demissionair. Op 15 januari 2021 trad het collectief af naar aanleiding van het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie die onderzoek had gedaan naar de misstanden bij de aanpak van vermeende fraude bij het uitkeren van toeslagen voor kinderopvang. De conclusies van het rapport *Ongekend onrecht*, dat op 17 december 2020 werd gepresenteerd, waren steenhard. De Belastingdienst had onterecht duizenden ouders aangemerkt als fraudeurs, waarna genadeloos terugvorderingen en hoge boetes waren

opgelegd. Vele gezinnen waren daardoor in grote problemen gekomen. Kabinet, ambtenarij én rechter hadden deze misstanden vervolgens jarenlang in stand gehouden, ook al door de Kamer onjuist en onvolledig te informeren. De commissie stelde vast dat de grondbeginselen van de rechtsstaat waren geschaad.

Het is niet voor het eerst dat een kabinet in het zicht van de haven demissionair wordt. Zo struikelde het kabinet-Den Uyl (1973-1977) twee maanden voor de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1977 vanwege een intern meningsverschil over de grondpolitiek. Het rode kabinet met de witte rand had van aanvang af bol gestaan van de spanningen en persoonlijke tegenstellingen tussen progressieven en confessionelen, en die waren tijdens de rit niet afgenomen – integendeel. Hoewel de profileringsdrang bij de coalitiepartners in het kabinet-Rutte III met het naderen van de verkiezingsdatum wel toenam, was van een messcherpe polarisatie als in de nadagen van het kabinet-Den Uyl geen sprake. De coalitie was ‘in goed overleg’ en eensgezind tot de conclusie gekomen dat aftreden onvermijdelijk was, zo verklaarden de betrokkenen op 15 januari unisono. Er was dan ook geen probleem om volwaardig de aanpak van de coronacrisis voort te zetten. Ook de oppositie was deze mening toegedaan. Overigens kreeg ook het kabinet-Den Uyl in demissionaire status, rond de verkiezingsdatum, met een serieuze externe crisis te maken die vroeg om daadkrachtig en eensgezind optreden: de Molukse gijzelingsacties bij De Punt en Bovensmilde.

Het kabinet-Kok II (1998-2002) trad een maand voor de geplande Kamerverkiezingen van mei 2002 af. Premier Kok nam toen persoonlijk verantwoordelijkheid voor de rol van Nederland in de dramatische val van de Bosnische enclave Srebrenica in juli 1995 – een gebeurtenis die had plaatsgevonden in het voorafgaande kabinet (waarvan Kok eveneens minister-president was geweest), maar die politieke gevolgen kreeg naar aanleiding van het rapport van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie. Het besluit van Kok maakte het vervolgens onvermijdelijk dat de hele ploeg demissionair werd. De parallellen met de afloop van het kabinet-Rutte III liggen voor de hand. Zo werd ook in 2002 opgemerkt dat het kabinetsaftreden vooral ‘symboolpolitiek’ was: de

verkiezingen stonden immers al voor de deur. Echter, ook symboolpolitiek is politiek.

Het bewaren van de harmonie in een vierpartijkabinet is in beginsel minder eenvoudig – of, zo men wil, nog moeilijker – dan bij een tweepartijencoalitie, zoals het kabinet-Rutte II. In een kabinet dat rust op het vertrouwen van vier fracties is het aantal variabelen logischerwijs groter, en daarmee ook de kansen op fricties. Elke partij moet programmatisch concessies doen aan drie andere. Dat lijkt een garantie op teleurstellingen. Eerdere coalities uit de naoorlogse parlementaire geschiedenis die steunden op vier (of meer) partijen bereikten met uitzondering van het kabinet-De Jong (1967-1971) nooit ongehavend de eindstreep. De kabinetten-Drees III (1952-1956), -De Quay (1959-1963) en -Den Uyl (1973-1977) maakten weliswaar de volle vier jaren vol, maar waren tijdens de rit korte tijd demissionair ten gevolge van een crisis. Dat gold uiteindelijk ook voor Rutte III. Een paar reflecties over de coalitiesamenwerking in dat kabinet.

### **Langdurige formatie**

Het derde kabinet-Rutte trad aan op 26 oktober 2017, zo'n zeven maanden na de Kamerverkiezingen. Een groot deel van deze recordformatie zaten de voorlieden van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie met informateur Gerrit Zalm aan de onderhandelingstafel in de Stadhouderskamer. De lange duur van de onderhandelingen was, zo verklaarden alle betrokkenen na afloop, nodig om het vertrouwen tussen de beoogde coalitiepartners te laten groeien – of beter: het wantrouwen te laten afnemen. De verkiezingsuitslag van 15 maart 2017 had het enthousiasme tot (mee)regeren bij de meeste partijen immers niet bepaald doen toenemen. De twee partijen die het kabinet-Rutte II hadden gevormd hadden flink verloren: de VVD verloor 8 zetels, coalitiegenoot PvdA zelfs 29. Vooral de recordnederlaag van de PvdA, die toch vooral werd gezien als afstraffing van de keuze om met de VVD een kabinet te vormen, had politiek-psychologisch gevolgen.

Niettemin ontstond al rond de verkiezingsdatum een 'motorblok' voor een nieuwe coalitie bestaande uit VVD, CDA en D66. Voor een

parlementaire meerderheid was aansluiting van (minstens) nog een partij nodig. D66 zag graag nóg een progressieve partij toetreden en lonkte daarom naar GroenLinks. Dat toonde echter tweemaal koudwatervrees, waarna kabinetsdeelname van de ChristenUnie onvermijdelijk werd. De vier beoogde coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie hadden daarna nog vier maanden formatiegesprekken nodig om te komen tot een akkoord waarin voor alle vier partijen het zoet de moeite waard en het zuur draaglijk was. Het regeerakkoord was, zoals altijd, een zakelijke overeenkomst tussen de vier fracties.

Het kabinet-Rutte III kende verschillende breuklijnen. In cultureel-mentaal opzicht was er de al genoemde tegenstelling tussen vrijzinnigen (VVD/D66) en christelijk geïnspireerden (CDA/ChristenUnie). Op het terrein van de immigratie was er spanning tussen de voorstanders van een restrictief beleid (VVD/CDA) en de pleitbezorgers van een ruimhartiger toelating van vluchtelingen (D66/ChristenUnie). Daarbij leken zich na het vertrek van Buma als CDA-leider, voorjaar 2019, de verhoudingen te wijzigen, toen vooral het kerkelijk actieve kader de fractie bewoog tot een ommezwaai ten aanzien van het kinderpardon. Of dat een bestendige ommezwaai was, bleek niet duidelijk uit de navolgende periode. Een soortgelijke scheidslijn gold de klimaatproblematiek: VVD en CDA waren bereid tot duurzaamheidsmaatregelen, maar wensten daarbij nadrukkelijk ook andere (vooral economische) belangen te laten meewegen. D66 en – in mindere mate – ChristenUnie waren eerder bereid tot investeringen op dit vlak. Dat nam niet weg dat juist minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Carola Schouten (ChristenUnie) zich in het stikstofdossier gedwongen zag tot een balanceeract tussen diverse belangen. Op sociaaleconomisch terrein leken de vier partijen in grote lijnen gelijkgestemd: vanuit verschillende ideologische invalshoeken waren zij alle voorstander van een terughoudende overheid. Daarbij had het kabinet aanvankelijk flink de wind mee: het begrotingstekort verdween en de staatsschuld nam af.

### **Voortgaand monisme**

Het in oktober 2017 gesloten regeerakkoord werd onderhouden en gevoed tijdens coalitieoverleg waarmee de werkweken begonnen. Op

maandagochtend staken de premier, de vicepremiers (Hugo de Jonge, Wouter Koolmees en Carola Schouten) en de vier fractievoorzitters de koppen bij elkaar op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om politieke problemen op te lossen of, beter nog, voor te zijn. Mede hierdoor verliepen – naar verluidt, parlementair-historisch onderzoek zal hier later een en ander moeten bevestigen of weerleggen – de vergaderingen van de ministerraad op vrijdag betrekkelijk vlotjes.

Het fenomeen van het maandagse coalitieoverleg bestond ook al ten tijde van het tweede kabinet-Rutte. En eigenlijk was het wekelijkse coalitieberaad er al veel langer. Tijdens de kabinetten-Lubbers bestond het wekelijkse ‘Torentje-overleg’ met premier, vicepremier en de twee coalitiefractievoorzitters.<sup>1</sup> Het algehele beeld sinds 1982 is er een van groeiend monisme. Het was een reactie op de meer dualistische verhoudingen van de jaren zeventig, die voor de bestuurlijke continuïteit en slagkracht aanzienlijke risico’s bleken op te leveren. Het kabinet-Den Uyl (1973-1977) werd door drie van de vijf betrokken partijen als extraparllementair gezien, waardoor in die jaren de oppositie niet nodig was om de politiek spannend te maken – dat deden de regeringspartijen zelf wel. Het kabinet-Van Agt (1977-1981) van CDA en VVD werd vanzelf een onvoorspelbare zaak door een krappe Kamermeerderheid (77 zetels) en twee handenvol leden van de CDA-fractie die het kabinet slechts gedoogden. Een crisis, of althans de dreiging daarvan, was nooit ver weg. Na de Tweede Kamerverkiezingen van 1982, tijdens het premierschap van Ruud Lubbers, werden de touwtjes aangehaald. Met strakke regeerakkoorden, opgesteld in samenspraak met de coalitiefracties in de Tweede Kamer, werd loyaliteit afgedwongen. Zo zeer zelfs dat CDA-senaatsfractievoorzitter Ad Kaland in 1991 zijn geestverwanten in de Tweede Kamer kwalificeerde als ‘stemvee’. De monistische trend werd na het aantreden van Paars I in 1994, in weerwil van alle verwachtingen van een kabinet zonder christendemocraten, niet doorbroken, integendeel. Onder Kok deed de term ‘Torentjesoverleg’ haar intrede. De

<sup>1</sup> Arendo Joustra en Erik van Venetië, *De geheimen van het torentje. Praktische gids voor het premierschap* (Amsterdam, 1993), 73.



VVD-fractie onder leiding van Frits Bolkestein mocht bij tijd en wijle een afwijkende toon aanslaan, uiteindelijk steunden de liberalen het kabinet steevast als afgesproken.

In die zin past het nauwe coalitieoverleg in het kabinet-Rutte III in een lange trend. Het hoort blijkbaar bij de Nederlandse politieke cultuur. Werd deze na de kiesstelselwijziging van 1917 bepaald door de ongeschreven regels van de door de politicoloog Arend Lijphart gemunte pacificatiedemocratie,<sup>2</sup> enkele kenmerken daarvan hebben een opmerkelijk uithoudingsvermogen: het zakelijk en vertrouwelijk topperleg en de pragmatische erkenning van de ideologische verschillen om toch tot besluiten te komen kenmerken nog steeds de coalitiepraktijk.<sup>3</sup>

### **Onzekere parlementaire meerderheid**

Het toenemende monisme is tevens een reactie op de flinterdunne parlementaire meerderheid van de kabinetten-Rutte, die in 2019 zelfs geheel wegviel. Bij zijn aantreden steunde het kabinet op 76 zetels in de Tweede Kamer en 38 in de Eerste Kamer, beide zeer nipte meerderheden. Toen na de Statenverkiezingen van voorjaar 2019 de samenstelling van de Eerste Kamer veranderde, verloor de coalitie daar de meerderheid. Zes zetels kwam het kabinet sindsdien in de senaat tekort. In september 2019, toen Wybren van Haga uit de VVD-fractie werd gezet omdat hij zich niet hield aan afspraken met betrekking tot zijn zakelijke belangen, verloor Rutte III zijn meerderheid ook in de Tweede Kamer. Van Haga gaf zijn zetel niet op, maar bleef in de Kamer. Aanvankelijk deed hij dat als zelfstandige eenmansfractie, waarbij hij zich onverminderd loyaal aan het regeerakkoord verklaarde, maar gaandeweg de coronacrisis verwijderde hij zich van de coalitie toen hij zich opwierp als belangenbehartiger van het midden- en kleinbedrijf. Vervolgens sloot hij zich aan bij de fractie van Forum voor Democratie.

<sup>2</sup> A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 1968).

<sup>3</sup> Zie ook de column van J.Th.J. van den Berg, “Lijphart” is weer helemaal terug’, 8 mei 2020; zie [www.parlement.com](http://www.parlement.com).

Inmiddels is er een zekere gewenning opgetreden aan kabinetten zonder vaste parlementaire meerderheid. Geen van de drie kabinetten-Rutte beschikte immers de volledige zittingsperiode over een meerderheid in beide Kamers. Het kabinet-Rutte I (2010-2012), bestaande uit VVD en CDA, had de gedoogsteun van de PVV in de Tweede Kamer nodig om tot een minimale meerderheid te komen, en beschikte in de Eerste Kamer zelfs niet over genoeg zetels. Geert Wilders' partij was daar aanvankelijk helemaal niet vertegenwoordigd, maar toen dat na de Provinciale Statenverkiezingen van 2011 wel het geval was, werd dat tenietgedaan door een forse teruggang van het CDA. Het kabinet-Rutte II (2012-2017), samengesteld uit VVD en PvdA, beschikte weliswaar over een meerderheid in de Tweede Kamer (al verdween die enkele maanden voor de Kamerverkiezingen van 2017, toen PvdA-Kamerlid Jacques Monasch zich afsplitste), maar beide regeringspartijen hadden die bij lange na niet in de Eerste Kamer. Het was de reden voor het kabinet om structurele steun te zoeken bij D66, ChristenUnie en SGP. Het regelmatige overleg tussen de twee coalitiepartijen en de 'constructieve drie' droeg ertoe bij dat het kabinet tamelijk ongeschonden de eindstreep haalde.

Het kabinet-Rutte III heeft echter opvallend weinig last gehad van zijn minderheidspositie in beide Kamers der Staten-Generaal. Het bewijst vooral de praktijk dat het leeuwendeel van de kabinetsvoorstellen kan rekenen op brede steun in het parlement.<sup>4</sup> Daarbij ontbrak meestal georkestreerde oppositie tegen het kabinetsbeleid in de vorm van een eenduidig alternatief.<sup>5</sup> Er was dan ook eigenlijk geen aanleiding om, zoals het kabinet-Rutte II noodgedwongen wel moest doen, structurele gedoogpartners te zoeken. Van belang was het uiteraard wel dat de eigen Kamerleden van de coalitiefracties het kabinet steunden. Vooral daarin lagen nut en noodzaak van het maandagochtendoverleg.

<sup>4</sup> Zie ook de bijdrage van Simon Otjes en Tom Louwerse in deze bundel.

<sup>5</sup> Zie ook de bijdrage van Bert van den Braak in deze bundel.

## **Personele mutaties**

Het gezelschap dat op maandagochtenden de coalitieklokken gelijkzette, veranderde in de loop van de kabinetsperiode wel van samenstelling.<sup>6</sup> Op 10 oktober 2018 vertrok D66-leider Alexander Pechtold uit de Kamer, na een fractievoorzitterschap van bijna twaalf jaar. Op 21 mei 2019 gaf Sybrand Buma, na zo'n achtenhalf jaar, de voorzittershamer van de CDA-fractie uit handen. Hun beider opvolgers, Rob Jetten (D66) en Pieter Heerma (CDA), namen weliswaar het fractievoorzitterschap op zich, maar werden niet de leiders van hun partij. Zij beschikten daardoor over minder ervaring én gezag als hun voorgangers, al droegen zij op eigen wijze bij aan het continueren van de coalitie.

Een gevoelige slag voor de coalitie was het gedwongen vertrek van Halbe Zijlstra, midden februari 2018. Tijdens de formatie van 2017 was Zijlstra, meer nog dan Rutte – die wegens internationale premiersverplichtingen nogal eens verstek moest laten gaan –, de voornaamste VVD-onderhandelaar geweest. Toen Zijlstra moest erkennen dat hij in een redevoering in 2016 had verteld over een ontmoeting met de Russische leider Poetin op diens datsja terwijl hij daar nooit was geweest, werd zijn positie als minister van Buitenlandse Zaken onhoudbaar.

De kabinetsperiode telde nog meer politieke slachtoffers. Aan het begin van de coronacrisis trad minister voor Medische Zorg Bruno Bruins (VVD) af wegens oververmoeidheid – zie verderop. Mark Harbers (VVD), als staatssecretaris op Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor vreemdelingenzaken en migratie, trad op 21 mei 2019 af nadat zijn ambtenaren de indruk hadden gewekt misdaadcijfers onder migranten te hebben willen verhullen. De kinderopvangtoeslagkwestie, die uiteindelijk aanleiding werd tot het aftreden van het voltallige kabinet, leidde al op 18 december 2019 tot de val van staatssecretaris van Financiën Menno Snel. De D66'er verloor de steun van de Kamer toen hij de misstanden in deze zaak onvoldoende vlot onder controle kreeg. De complexiteit van de affaire werd vervolgens onderschreven toen Snel

<sup>6</sup> Zie voor de partijleiders uitgebreider de bijdrage van Gerrit Voerman in deze bundel.

werd opgevolgd door twee partijgenoten: Alexandra van Huffelen en Hans Vijlbrief. De toeslagenaffaire maakte ook het (vooralsnog) laatste politieke slachtoffer in het kabinet: Eric Wiebes, ook al van het VVD-smaldeel. Terwijl het hele kabinet na 15 januari 2021 demissionair doorregeerde, trad Wiebes als enige af. Hij nam daarmee verantwoordelijkheid voor zijn rol als staatssecretaris van Financiën in het kabinet-Rutte II, toen hij de Belastingdienst in portefeuille had.

### **Tussentijdse oordelen van de kiezer**

De sfeer in een coalitie wordt doorgaans bevorderd als de schragende partijen bij tussentijdse verkiezingen en in de peilingen geen al te grote schade oplopen. Regeren moet eigenlijk politiek en electoraal een beetje lonen, dat zorgt ervoor dat de achterban of het electoraat bereid is vervelende compromissen te slikken en kabinetsdeelname te blijven steunen. Uit de drie tussentijdse verkiezingen blijkt dat de VVD overeind bleef als grootste partij, terwijl CDA en D66 moeite hadden een bonus op regeringsdeelname te incasseren. De kleinste regeringspartij, de ChristenUnie, boekte doorgaans een kleine winst.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 werd van de landelijke partijen (de lokale partijen behaalden de meeste zetels) de VVD andermaal de grootste, op korte afstand gevolgd door het CDA. D66 werd de derde partij en de ChristenUnie scoorde iets beter dan een jaar eerder bij de Kamerverkiezingen. Bij de Statenverkiezingen van 20 maart 2019, die nieuwkomer Forum voor Democratie de grootste maakte, verloren alle coalitiepartijen behalve de ChristenUnie. Het vertaalde zich vanaf eind mei 2019 in de nieuwe samenstelling van de Eerste Kamer, waar de coalitie als gezegd haar meerderheid verloor. Bij de verkiezingen van het Europees Parlement op 23 mei 2019 werd de door eurocommissaris Frans Timmermans aangevoerde PvdA de grote winnaar, terwijl van de coalitiepartijen de VVD won, CDA en D66 verloren en de ChristenUnie (Europees in een verbinding met de SGP) ongeveer gelijk bleef.

## Gamechanger Covid-19

Midden maart 2020 veranderde de coronapandemie de positie van het kabinet en de interne verhoudingen in de coalitie, bijna van de ene op de andere dag. Gesproken wordt van de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog – latere generaties historici zullen een en ander scherper kunnen beoordelen. De Haagse gang van zaken veranderde in ieder geval aanzienlijk. Het Binnenhof leek de eerste weken na de afkondiging van de eerste ('intelligente') lockdown, op 23 maart 2020, plots uitgestorven. Het parlement als tegenmacht deed aanvankelijk een forse stap terug. Na enkele weken herstelde het zich enigszins, waarbij het op enkele dossiers (de toeslagenaffaire voorop) het kabinet wel degelijk het vuur na aan de schenen legde.<sup>7</sup>

Het Outbreak Management Team (OMT), met daarin medici van onder andere het RIVM, adviseerde het kabinet. Op het Catshuis kwam regelmatig op zondag een kernkabinet bijeen met afgevaardigden van dit OMT om nieuwe maatregelen te bespreken. De premier en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) werden de voornaamste gezichten van het kabinet. Minister van Justitie en Veiligheid Ferd Grapperhaus raakte op de achtergrond nadat hij zich bij de viering van zijn huwelijk ogenschijnlijk zelf weinig gelegen had laten liggen aan de coronamaatregelen van het kabinet. Ook andere bewindslieden kwamen minder in beeld dan gebruikelijk. Vooral de persconferenties over de coronamaatregelen gaven de minister-president en de minister van VWS een prominent en terugkerend podium. Ook hier vond nog een personeel changement plaats. Midden maart 2020 moest als gezegd minister voor Medische Zorg Bruins (VVD) zijn positie opgeven, nadat hij wegens uitputting een Kamerdebat had moeten afbreken. Het leidde tot een opmerkelijke benoeming: Rutte stelde met instemming van PvdA-leider Lodewijk Asscher Martin van Rijn aan als vervanger van Bruins. Van Rijn had zich in het tweede kabinet-Rutte gemanifesteerd als kundig staatssecretaris van VWS met een aanzienlijk incasseringsvermogen. De Jonge werd aangewezen als 'coronaminister'.

<sup>7</sup> Laurens Boven en Sophie van Leeuwen, *Stilte op het Binnenhof. Politiek in coronatijd* (Amsterdam, 2020).

Van Rijn nam het ministerschap waar tot begin juni. Toen schoof Rutte zijn partijgenoot Tamara van Ark door, die tot dan staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was geweest.

In de beeldvorming werden Rutte en De Jonge het gezichtsbepalende duo in de strijd tegen de pandemie. Dat aspect kreeg extra lading toen De Jonge in juli werd verkozen tot kandidaat-lijsttrekker van het CDA.<sup>8</sup> Waar de positie van Rutte tijdens en door de crisisbestrijding in eigen kring (en daarbuiten) in aanzien steeg, had De Jonge grote moeite zijn leiderschap te vestigen. Zijn start was al ongelukkig: in een technisch bepaald niet vlekkeloos verlopen verkiezing onder de CDA-leden had hij slechts een nipte overwinning geboekt op outsider Pieter Omtzigt. Zijn beide rollen – coronaminister en politiek leider – zaten elkaar vervolgens steeds meer in de weg. Kritiek op zijn coronabeleid tastte ook zijn gezag als lijsttrekker aan. Het leidde tot interne druk, waarbij naar het zich laat aanzien ook de collega-bewindslieden van het CDA-smaldeel hem niet onvoorwaardelijk steunden. Op 10 december gooide De Jonge de handdoek; een dag later werd duidelijk dat minister van Financiën Wopke Hoekstra het CDA-leiderschap zou overnemen. Een paar maanden eerder had Hoekstra nog verklaard niet beschikbaar te zijn voor het lijsttrekkerschap: hij vond zich meer bestuurder dan politicus. Toen de partij na het terugtreden van De Jonge een beroep op hem deed, bewilligde hij alsnog. Voor de coalitie maakte het niet veel uit: het CDA-lijsttrekkerschap verschoof binnen de ministerraad.

Vanaf begin september 2020 telde de ministerraad overigens nóg een lijsttrekker. De leden van D66 kozen toen Sigrid Kaag, minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, tot aanvoerder bij de verkiezingen van maart 2021. Al na enkele weken liet Kaag in de pers optekenen dat ze meende dat het kabinet was uitgeregeerd.<sup>9</sup> Zij was klaar voor een nieuwe coalitie.

<sup>8</sup> Zie ook de bijdrage van Voerman in deze bundel.

<sup>9</sup> Lamyae Aharouay en Mark Lievisse Adriaanse, 'We komen in dit kabinet niet verder', n: *NRC Handelsblad*, 30 september 2020.

### **Politieke leiders buiten en in het kabinet en de Rutte-factor**

Uiteindelijk zaten er dus drie politieke leiders in de Trêveszaal. Dat was bij het aantreden van het kabinet nog niet het geval geweest. Waar Rutte na de formatie zelf zitting nam in het kabinet, bleven de aanvoerders van de andere drie coalitiepartijen in de Kamer: Buma, Pechtold en Segers. Deze drie hoopten vanuit de Kamerbankjes het profiel van hun partij beter te kunnen bewaken, meer dan dat ze daartoe in de gelegenheid zouden zijn als ze in de rol van vicepremier onder Rutte in het kabinet zouden plaatsnemen. Bij deze afweging wordt vaak verwezen naar het succes van Frits Bolkestein tijdens het eerste paarse kabinet (1994-1998), toen hij als fractievoorzitter zijn VVD duidelijker herkenbaar kon maken. Het leverde de VVD bij de verkiezingen in 1998 extra zetels op. Een dergelijke beloning viel Diederik Samsom niet ten deel nadat hij er in 2012 voor had gekozen als PvdA-leider in de Kamer te blijven. Hij slaagde er, mede ten gevolge van genoemd maandagochtendoverleg, niet in om afstand van impopulaire onderdelen van het kabinetsbeleid te nemen.

In het functioneren van de coalitie was uiteraard een centrale rol weggelegd voor de minister-president. Rutes pragmatisme, communicatieve vaardigheden en ogenschijnlijk onverwoestbare energie maakten hem de ideale bruggenbouwer voor deze coalitie – voor veel coalities, eigenlijk.<sup>10</sup> De minister-president reed tijdens zijn derde kabinet echter geen feilloos parcours. Op een enkel moment leek zijn politieke instinct hem toch in de steek te laten. Zo dreigde hij in 2017 en 2018 schade op te lopen in de discussie over het in het regeerakkoord opgenomen voorstel om de dividendbelasting af te schaffen, een maatregel die de in Nederland gevestigde multinationals enorme fiscale voordelen opleverde. Het kostte de schatkist zo'n 1,7 miljard euro, maar was volgens Rutte nodig om deze bedrijven in Nederland te houden. De wens was in de formatieonderhandelingen gebracht door Rutte zelf en werd toen node door de coalitiepartners geslikt – 'als een meloen', aldus ChristenUnie-Kamerlid Eppo Bruins.

<sup>10</sup> Zie ook de bijdrage van Joop van den Berg in deze bundel.

Het voorstel stond niet in het VVD-verkiezingsprogramma – noch in dat van welke andere partij. Toen de oppositie in de Kamer het voorstel verwierp en de totstandkoming ervan bekritiseerde werd het hartstochtelijk door de premier verdedigd. Het voorstel verdween in het najaar van 2018 van tafel toen een van de multinationals waarop de maatregel gericht was alsnog besloot zijn hoofdkantoor in Nederland op te geven.

### **Rutte IV?**

Ondanks de krassen die de premier opliep tijdens zijn derde kabinet, wijzen de peilingen al lange tijd op consolidatie van de VVD als de grootste partij. De veronderstelling is daarbij dat het kopmanschap van Rutte de voornaamste reden voor deze kiezersgunst is. Zeker ten tijde van de coronacrisis kon Rutte, onder meer door twee rechtstreeks vanuit het Torentje uitgezonden toespraken tot het land, bouwen aan zijn status als staatsman en sparen voor een nieuwe premiersbonus. Als vanzelfsprekend wees zijn partij hem dan ook weer aan als lijststaanvoerder voor de verkiezingen van maart 2021. De enig overgebleven kandidaat in eigen kring voor Ruttés opvolging, Klaas Dijkhoff, kondigde najaar 2020 aan dat hij na de verkiezingen vertrekt van het Binnenhof. Een kabinet-Rutte IV lijkt onontkoombaar.

Ruttés gebrek aan dogmatiek heeft er sinds 2010 toe geleid dat de VVD aan zo'n beetje elke denkbare coalitie kon deelnemen. Rutte heeft in tien jaar leiding gegeven aan coalities met confessionelen, populistten, sociaaldemocraten en vrijzinnigen. Onder zijn leiderschap neemt de VVD de onvermijdelijke positie in die voorheen decennialang eerst door de KVP, vervolgens door het CDA werd ingenomen.

Door de ogenschijnlijk harmonieuze wijze waarop het kabinet-Rutte III ten val kwam is het goed denkbaar dat meerdere partijen van deze coalitie in een volgende ministersploeg terugkeren. Minder waarschijnlijk, maar ook niet uit te sluiten valt zelfs dat alle vier deze fracties terugkomen in de Trêveszaal. Ook andere opties dienen zich echter aan. Aan het begin van de formatie van 2017 heeft Rutte zijn achterban al geprepareerd op de mogelijkheid van regerings-



samenwerking met GroenLinks. Het kwam er toen niet van, maar hiermee werd wel het scala aan combinatiemogelijkheden vergroot. Aangezien GroenLinks en PvdA elkaar trouw hebben beloofd na de verkiezingen, zal de VVD dan wel twee linkse partijen moeten opvangen.

Hoe dan ook: een nieuwe coalitie onder leiding van Rutte is op het moment van schrijven van deze beschouwing niet onwaarschijnlijk. Of het werkelijk zo loopt is, zoals altijd, sterk afhankelijk van de dynamiek van de verkiezingscampagne. Rutte begint aan die race als koploper, maar die positie kan kwetsbaar blijken. Bij de afloop van het toeslagendrama werd hij duidelijk 'gezocht' door alle andere fracties, ook die van de coalitiegenoten. Indien zijn opposenten erin slagen de man die vanaf 2010 minister-president was te koppelen aan het ontstaan van het politiek-maatschappelijke en bestuurlijke klimaat dat deze affaire mogelijk heeft gemaakt, kan de stemming een wending krijgen die vergelijkbaar is met de deconfiture van Paars vanaf najaar 2001. Zoals altijd is het oordeel over de coalitie die Nederland de voorbije vier jaren heeft geregeerd aan de kiezer.

# Oppositie met twee gezichten

## *Hoe links en rechts omgingen met Rutte III*

*Bert van den Braak*

Het kabinet-Rutte III trad op 26 oktober 2017 in beide Kamers aan met de kleinst mogelijke meerderheid. Bovendien moest rekening worden gehouden met de kans dat de meerderheid in de Eerste Kamer na de verkiezingen van mei 2019 verloren zou gaan. Er bestond voor Ruttés derde kabinet dus direct noodzaak om te zoeken naar bredere parlementaire steun, met name voor het tot stand brengen van wetgeving. Dat bood, zoals eerder tijdens met name het kabinet-Rutte II, volop kansen voor niet-regeringspartijen om invloed uit te oefenen. Een constructieve opstelling was daarmee goed voorstelbaar.<sup>1</sup> Oppositiepartijen kunnen er evenzeer voor kiezen het kabinet zo veel mogelijk te bekritisieren en zelfs dwars te zitten. Beide vormen van oppositie voeren kwamen voor.

### **De oppositie**

Partijen die buiten de coalitie blijven, duiden we gemeenlijk aan als oppositie, maar beter is: niet-regeringspartijen. In geen enkele democratie, maar zeker niet in het meerpartijstelsel als het onze, is echter altijd sprake van een volkomen scheiding tussen kabinet en oppositie. Het beeld werd spoedig duidelijk. GroenLinks en PvdA toonden, evenals de SGP, een flinke mate van bereidheid om ‘zaken’ te doen. Voor PVV en FVD ter rechterzijde en voor de SP ter linkerzijde was die bereidheid er minder of geheel niet. De PvdD had feitelijk altijd de lijn om geen compromissen te sluiten, terwijl 50PLUS en DENK slechts incidenteel grotere inschikkelijkheid toonden.

50PLUS was (bijna als vanzelfsprekend) actief op het gebied van pensioenen. Kamerlid Martin van Rooijen hield in november 2017 zelfs

<sup>1</sup> Zie ook de bijdrage van Simon Otjes en Tom Louwerse in deze bundel.

een filibuster tegen het wetsvoorstel over afschaffing van de zogenoemde Wet-Hillen (het op termijn belasten van een woning na aflossing van de hypotheek).<sup>2</sup> Sluiting van de vergadering om 5.00 uur, waartoe Van Rooijen het bracht, was overigens geen parlementair record. Resultaat had het niet.

De PVV kwam – niet anders dan eerder – geregeld met moties van afkeuring of van wantrouwen. Er waren overigens nogal wat fractieleden van de partij van Geert Wilders die tamelijk onzichtbaar bleven, zowel wat bijdragen aan debatten betrof als waar het ging om voorgestelde moties of amendementen.

Meer dan voorheen maakte de PVV gebruik van het recht van initiatief. De Tweede Kamer verwierp in 2019 een voorstel om via een noodwetje de vergunningplicht voor projecten op grond van de Wet natuurbescherming een half jaar buiten werking te stellen. Die tijd was er dan niet het probleem van de te hoge stikstofuitstoot.<sup>3</sup> Verder kwamen er PVV-voorstellen over instellen van hoge minimumstraffen,<sup>4</sup> over het uitsluiten van kiesrecht (eerste lezing Grondwet) voor wie een dubbele nationaliteit bezit<sup>5</sup> en tot instelling van een verbod op islamitische uitingen.<sup>6</sup> Geen van de voorstellen bracht het al tot parlementaire behandeling.

### **De samenwerking GroenLinks, SP en PvdA**

Na de vorming van Rutte III leken GroenLinks, SP en PvdA aan te sturen op nauwere parlementaire samenwerking. De geweldige klap voor de PvdA bij de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 moest ook bijna wel gevolgen hebben voor haar koers, waarbij linksaf de voor de

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 819, wetsvoorstel Geleidelijke uitfasering van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019-2020, nr. 35 333, initiatiefwetsvoorstel-Kops, Graus en Van Aalst.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 846, initiatiefwetsvoorstel-Kops, Graus en Van Aalst.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2018-2019, nr. 35 144, initiatiefwetsvoorstel-Wilders en Bosma.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2018-2019, nr. 35 039, initiatiefwetsvoorstel-Wilders en De Graaf.

hand liggende richting was. Hoewel de drie partijen zichzelf niet als 'links blok' zagen, werd gestreefd vaker tot een gezamenlijke strategie te komen.

Concrete invulling werd daaraan onder meer gegeven door de indiening van een gezamenlijke tegenbegroting in september 2018. Bij de algemene beschouwingen van 2018 leek PvdA-leider Lodewijk Asscher zich overigens te profileren als 'leider' van de linkse oppositie. Voor zowel hem als GroenLinks-aanvoerder Jesse Klaver gold dat het steeds manoeuvreren was tussen 'hard' oppositie voeren en openingen houden naar het kabinet.

In 2019 kwam er opnieuw een tegenbegroting, maar Klaver liet tevens weten, niet om politieke redenen tegen de door het kabinet voorgestelde begroting te zullen stemmen. Dat verhinderde toen een gezamenlijke strategie, bijvoorbeeld bij het aandringen op hogere uitgaven voor onder-wijs. PvdA en SP stemden, anders dan GroenLinks, tegen de begroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Naast de gezamenlijke tegenbegrotingen waren er enkele door de drie linkse fracties ingediende initiatiefwetsvoorstellen. Al in november 2017 was het Gijs van Dijk (PvdA), die samen met Zihni Özdil (GroenLinks) en Bart van Kent (SP) een wetsvoorstel indiende over betere arbeidsvoorwaarden voor werknemers bij payrollrolling.<sup>7</sup> In juni 2018 dienden Henk Nijboer (PvdA), Sandra Beckerman (SP) en Paul Smeulders (GroenLinks) een initiatiefwetsvoorstel in over de bouw van voldoende betaalbare woningen.<sup>8</sup> In maart 2019 kwamen Lilianne Ploumen (PvdA), Nevin Özütok (GroenLinks) en Jasper van Dijk (SP) met een voorstel over gelijke beloning van mannen en vrouwen.<sup>9</sup> Ook 50PLUS ondertekende dat voorstel.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 837, initiatiefwetsvoorstel-Gijs van Dijk, Smeulders en Van Kent.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 974, initiatiefwetsvoorstel-Nijboer, Beckerman en Smeulders.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2018-2019, nr. 35 157, initiatiefwetsvoorstel-Ploumen, Özütok, Jasper van Dijk en Van Brenk.

Daarnaast waren de drie linkse partijen in maart 2018 mede-indiener van een initiatiefvoorstel om de beloningsregels voor bankiers aan te scherpen. Naast GroenLinks, SP en PvdA was dat een voorstel van PVV en PvdD.<sup>10</sup> De Tweede Kamer verwierp het in mei 2019, waarbij de vier coalitiefracties en de SGP tegen stemden.

De Provinciale Statenverkiezingen van maart 2019 liepen uit op een teleurstelling voor de SP, dat flink wat aanhang verloor (en die in elk geval niet wist te mobiliseren). GroenLinks boekte daarentegen winst. Voor links als 'blok' was het beeld, met slechts 25 procent van de stemmen, weinig rooskleurig. Het ging om een winst van één procent ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezingen van 2017.

De sfeer werd er niet beter op toen de SP in haar campagne voor de Europese verkiezingen PvdA-lijsttrekker Frans Timmermans karikaturaal neerzette als Brusselse slokop. Die ook in eigen kring niet onomstreden campagne-uiting keerde zich als een boemerang tegen de eigen partij. De SP verloor haar vertegenwoordiging in het Europees Parlement. De PvdA herwon bovendien iets aan zelfvertrouwen door als grootste partij (met zes zetels) uit de bus te komen.

Voor zover er al sprake was van een 'natuurlijk' bondgenootschap tussen GroenLinks, SP en PvdA dan was daar in de periode na 2019 veel minder van te merken, al kwamen de drie partijen in september 2020 nog wel met een gezamenlijke tegenbegroting.

Zowel de Statenverkiezingen van maart 2019 als de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in mei dat jaar deden geen goed aan de linkse samenwerking. Niet alleen bij de aanpak van de stikstofproblematiek en bij de hernieuwde poging om tot een correctief referendum te komen, koos de SP voor een eigen lijn, dat was ook het geval bij andere onderwerpen. Ronald van Raak diende een wetsvoorstel in om de sociale zekerheidsaanspraken van politieke ambtsdragers

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 906, initiatiefwetsvoorstel-Snels c.s.

verder te beperken en zo in overeenstemming te brengen met die van ‘gewone’ werknemers.<sup>11</sup> Alleen GroenLinks en PvdA kwamen met een voorstel over het wettelijk mogelijk maken van medicamenteuze abortus.<sup>12</sup> Een eerder door Rutte II ingediend wetsvoorstel werd na de formatie van Rutte III ingetrokken.

Bij de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 lijken GroenLinks en PvdA nog wel gezamenlijk te willen optrekken, maar de SP wordt zeker niet stevig omarmd. Er is hoogstens sprake van een soort niet-aanvalsact, met de vraag of dat bij de onderlinge concurrentie handhaafbaar is.

### **Wetgeving**

Zo ambitieus als de kabinetten-Rutte I en II waren op wetgevend gebied, zo relatief bescheiden was het kabinet-Rutte III. Hervorming van het pensioenstelsel en wijzigingen in het belastingstelsel zouden ongetwijfeld tot wetgeving kunnen leiden, maar concrete wetsvoorstellen lagen er nog niet. Dat gold in belangrijke mate ook voor de klimaatpakket en energietransitie. Het besluit om de gaswinning in Groningen sterk te verminderen, maakte slechts in beperkte mate wetgeving noodzakelijk.

Voor het klimaatbeleid was een bestaand parlementair initiatief van belang. In 2016 dienden Diederik Samsom (PvdA) en Klaver (GroenLinks) een initiatiefwetsvoorstel in om het kader vast te leggen voor het stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen, kortweg de Klimaatwet.<sup>13</sup> Bij dat initiatief sloten zich in 2017 D66, SP en ChristenUnie aan. In het regeerakkoord werd vastgelegd dat ook VVD en CDA het wetsvoorstel zouden gaan medeondertekenen. Daarover gingen de eerdere indieners en ondertekenaars onderhandelen, hetgeen in juni 2018 leidde tot een nota van wijziging.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 943, initiatiefwetsvoorstel-Van Raak.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 891, initiatiefwetsvoorstel-Ellemeet en Dijkema.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2015-2016, nr. 34 534, initiatiefwet Klimaatwet.

Het aangepaste wetsvoorstel ging in zijn doelen minder ver dan het oorspronkelijk initiatief van Klaver en Samsom, maar een zeer ruime Kamermeerderheid schaarde zich er nu achter (ook 50PLUS werd medeondertekenaar). Vastgelegd werd dat de uitstoot van broeikasgassen in 2030 moest zijn teruggebracht naar 49 procent van het niveau in 1990. Daarnaast kwam er een doelstelling voor 2050, namelijk dat de uitstoot van broeikasgassen met 95 procent verminderd moet zijn.

Na langdurige onderhandelingen slaagde minister Wouter Koolmees er in 2020 in een akkoord te bereiken over hervorming van het pensioenstelsel, dat ook instemming vond van de FNV. Daarmee was ook steun van GroenLinks en PvdA verzekerd. Zij worden nadrukkelijk betrokken bij de uitwerking van het akkoord.

Enkele keren ondernam een oppositiefractie samen met een coalitiegenoot het initiatief tot wetgeving. De PvdA diende samen met regeringsfractie CDA een initiatiefvoorstel in over strafbaarstelling van seksuele intimidatie<sup>14</sup> en de SP kwam samen met het CDA met een voorstel om de sociale werkvoorziening nieuw leven in te blazen in de vorm van het sociaal-ontwikkelingsbedrijf.<sup>15</sup> Deze voorstellen zijn nog in behandeling.

### **Wat de oppositie bereikte**

De vraag of een kabinet succesvol was bij het tot stand brengen van wetgeving is niet eenduidig te beantwoorden. Net als vrijwel alle kabinetten leed het kabinet-Rutte III weinig parlementaire nederlagen. Dat had deels zeker te maken met de geringe wetgevende ambities. Van de vier verworpen wetsvoorstellen waren er twee nog afkomstig van het vorige kabinet. Eén ‘eigen’ wetsvoorstel werd na verzet in de Eerste Kamer ingetrokken. Van de ‘eigen’ wetsvoorstellen die het tot

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 904, initiatiefwetsvoorstel-Asscher/Van Toorenburg.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2020-2021, nr. 35 644, initiatiefnota-Van Dijk/Peters, Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf: op naar een gerevitaliseerde Sociale Werkvoorziening.

parlementaire behandeling brachten, strandden er twee. Omdat buiten de coalitie alleen 50PLUS en SGP steun gaven, sneuvelde in 2020 in de Eerste Kamer een wetsvoorstel over het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs.<sup>16</sup> Zonder verdere steun buiten de coalitie was er hetzelfde jaar een overeenkomstig lot voor een wetsvoorstel over het schrappen van een uitzondering in de Participatiewet.<sup>17</sup> In een huishouden waarbij bloedverwanten in de tweede graad zijn betrokken en waar er sprake is van een zorgbehoefte, wordt bij een uitkering geen rekening gehouden met het gezamenlijke inkomen of vermogen. Omdat de Hoge Raad had geoordeeld dat de uitzondering discriminerend was, wilde de regering dat onderscheid schrappen. De Eerste Kamer koos er in meerderheid voor de uitzonderingsbepaling juist te verbreden. In beide gevallen ging het om betrekkelijk ondergeschikte wetsvoorstellen.

Die geringe betekenis gold ook voor twee nog door het kabinet-Rutte II ingediende wetsvoorstellen, die geen meerderheid kregen in de Eerste Kamer. Het eerste ging over verruiming van de bevoegdheid van gemeenten en provincies om de ontheffing van de woonplaatsvereiste voor wethouders en gedeputeerden te verruimen.<sup>18</sup> In juni 2019 stemden ook VVD en CDA daar tegen. Dat gebeurde die maand opnieuw bij een wetsvoorstel over de verplichte sanering van asbest door eigenaren van gebouwen. Dat deden zij met PVV, SGP en PvdA. In de Tweede Kamer had alleen de SGP tegengestemd.

Als nederlaag op wetgevend gebied kon ook worden gezien de gedwongen intrekking van een wetsvoorstel over een andere maatstaf (10-jaarsrente in plaats van 5-jaarsrente) voor rente op studieleningen. Het in de Tweede Kamer alleen door de vier coalitiefracties gesteunde

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2018-2019, nr. 35 104, wetsvoorstel Afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2018-2019, nr. 35 174, wetsvoorstel Opheffen discriminerend onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van zorgbehoefte.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2017-2018, nr. 34 807, wetsvoorstel Verruiming bevoegdheid om ontheffing te verlenen van vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden.



wetsvoorstel stuitte in de Eerste Kamer op zoveel tegenstand, dat minister Ingrid van Engelshoven in juni 2019 besloot het in te trekken.

Buiten de Klimaatwet behaalden oppositiefracties zowel op eigen initiatief als door samenwerking met het kabinet enkele successen. Om met dat laatste te beginnen: dankzij steun van SP, 50PLUS en SGP wist minister Carola Schouten in december een wetsvoorstel door de Tweede Kamer te loodsen om de stikstofproblematiek aan te pakken (Wet stikstofreductie en natuurverbetering).<sup>19</sup> Een concurrerend door GroenLinks-Kamerlid Laura Bromet ingediend initiatiefvoorstel werd met dezelfde verhoudingen verworpen. SP-woordvoerder Frank Futselaar, die zich eerder uiterst kritisch had uitgelaten over het stikstofbeleid van het kabinet, verdedigde de draai van zijn partij. Hij wees op de noodzaak om voortgang te maken in het belang van onder meer de bouw. Daarnaast wees hij op het vrijmaken van miljarden voor versterking van natuurgebieden, voor het uitkopen van boeren die willen stoppen en voor verduurzaming van de landbouw. Dat het tonen van bereidheid tot compromisbereidheid en daarmee vergroting op de kans op regeringsdeelname van de SP meespeelde, valt niet te veronachtzamen.

### **Het coronabeleid**

Nadat in maart 2020 minister-president Mark Rutte en minister Bruno Bruins op een persconferentie de intelligente lockdown hadden afgekondigd, veranderde er ook iets in het verkeer tussen kabinet en parlement. De parlementaire vergaderfrequentie liep terug en er werd deels online vergaderd en enige maanden stond vrijwel alleen het coronabeleid op de plenaire agenda. Het aantal gehouden dertigledendebatten was al teruggelopen (41 in het parlementaire jaar 2017/2018 en 20 in 2018/2019), maar in 2019/2020 waren dat er maar vijf.

Hoewel er zeker discussie was, kreeg het coronabeleid de eerste maanden brede steun. Wel verweet de PVV het kabinet te laat te zijn

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2020-2021, nr. 35 600, wetsvoorstel Wet stikstofreductie en natuurverbetering.

gekomen met maatregelen en vond zij die bovendien niet streng genoeg. Vooral vanuit de oppositie werd krachtig aangedrongen op het sneller en grootschaliger beschikbaar stellen van beschermend materiaal. De benoeming van PvdA'er Martin van Rijn na het uitvallen van minister Bruins was niettemin tekenend voor een situatie waarin scheidslijnen tussen (een deel van) de oppositie en het kabinet minder scherp waren.

Naarmate de crisis langer duurde kwam er echter meer kritiek, bijvoorbeeld over het uitblijven van testen en de vertraagde komst van een applicatie om beter bron- en contactonderzoek te kunnen doen. Toen de besmettingen weer toenamen, werd vooral vanuit oppositie kritiek geuit op een te late reactie door het kabinet en nam de kritiek op minister Hugo de Jonge toe.

Minister Kajsa Ollongren werd in de Eerste Kamer geconfronteerd met een motie van afkeuring (ingediend door de SP) over het niet afkondigen van een generieke stop op huurverhogingen gedurende de coronacrisis.<sup>20</sup> Zij stuurde aan op maatwerk. In het kader van het belastingplan 2021 kwam er nadien een (eenmalige) regeling voor de mogelijkheid tot huurverlaging. Daarvoor was in de Eerste Kamer algemene steun.

Met name in de Tweede Kamer werd diverse keren aangedrongen op een zorgbonus voor het zorgpersoneel en op structurele verbetering van zijn beloning. Een reeks moties over dat laatste kreeg net geen meerderheid, waarbij de gehele oppositie tegenover de coalitiefracties stond. De coalitiepartijen en het kabinet wezen op de loonsverbetering die al in een nieuwe cao overeen was gekomen. Een door PVV en SP ingediende motie van afkeuring over het uitblijven van salarisverbetering kreeg slechts steun van een deel van de oppositie. Er kwamen uiteindelijk wel tweede rondes van bonussen (van € 1000 en € 500).

Succes hadden GroenLinks en PvdD met hun pleidooi in het najaar van 2020 om het afsteken van vuurwerk rond oud en nieuw te verbieden.

<sup>20</sup> [www.eerstekamer.nl/nieuws/20200616/motie\\_van\\_afkeuring\\_voor\\_minister](http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20200616/motie_van_afkeuring_voor_minister)

Druk vanuit de zorg, die meldde dat de door corona toch al belaste sector de jaarlijkse stroom aan vuurwerkslachtoffers er niet bij kon hebben, maakte de keuze voor het kabinet makkelijk. Vraag is uiteraard of het verbod er ook zonder de aandrang van de twee oppositiepartijen niet had gekomen.

Veel kritiek was er verder op de vaccinatiestrategie en op de late start met het vaccineren. Minister De Jonge en premier Rutte erkenden de fouten bij de voorbereiding en betuigden spijt. Een door de PVV ingediende motie van wantrouwen in minister De Jonge kreeg echter alleen steun van PVV en FVD. Het beeld van veel van deze ‘coronadebatten’ was dat de Tweede Kamer langdurig en indringend kritische vragen stelde en zelfs sceptisch was, maar dat aan het slot afkeuring uitbleef.

### **Frontale botsingen**

Met een meerderheid van één zetel was het voor het kabinet behoedzaam manoeuvreren, maar bij het uitvoeren van het beleid waren er weinig grote problemen. Misschien was het juist daarom wel dat de gehele oppositie bij enkele specifieke kwesties de aanval zocht. De eerste daarvan diende zich in 2018 aan, toen zowel het voornemen om de dividendbelasting voor multinationale ondernemingen af te schaffen als de besluitvorming daarover tijdens de formatie onder vuur werden genomen. Het beleidsvoornemen had in geen enkel partijprogramma gestaan en de vraag kwam op uit wiens koker het voorstel kwam. Die vraag was vooral relevant omdat coalitiepartij ChristenUnie niet enthousiast was. Kamerlid Eppo Bruins sprak zelfs van het ‘doorslikken van een meloen’.<sup>21</sup> Was het misschien alleen een VVD-plannetje, waarbij Rutte een bepalende rol speelde? De premier moest zich in twee debatten fors verdedigen, waarbij hij wees op het belang van werkgelegenheid door aanwezigheid van bedrijven als Shell en Unilever. Tijdens de formatie zouden memo’s ter tafel zijn gekomen, waarvan er een was geschreven door (staatssecretaris) Eric Wiebes. Rutte moest

<sup>21</sup> [www.trouw.nl/nieuws/reconstructie-hoe-rutte-de-greep-op-zijn-eigen-plan-voor-afschaffing-van-de-dividendbelasting-verloor](http://www.trouw.nl/nieuws/reconstructie-hoe-rutte-de-greep-op-zijn-eigen-plan-voor-afschaffing-van-de-dividendbelasting-verloor).

erkennen dat hij dat vergeten was. Eerder had verklaard daaraan 'geen herinnering' te hebben.

Het debat over de kwestie eindigde in april 2018 met een door Klaver en zeven collega-fractievoorzitters ingediende motie van afkeuring over de onvolledige informatieversterking. Op de SGP na steunde de gehele oppositie die motie. Na een tweede debat, in juni 2018, was er minder steun voor een afkeurende motie-Wilders. Alleen PVV, SP, PvdD en FVD gaven daaraan steun. De melding in oktober dat jaar dat Unilever het hoofdkantoor in Rotterdam zou opgeven en alleen Londen als hoofdzetel zou behouden, was voor het kabinet reden om alsnog het voornemen op te geven om de dividendbelasting af te schaffen.

Informatievoorziening aan het parlement over burgerdoden in Irak bij de strijd tegen Islamitische Staat was opnieuw in 2019 reden voor een brede aanval op het kabinet. Een door Nederlandse vliegtuigen uitgevoerd bombardement bij Hawija op een bommenfabriek had tot 75 burgerslachtoffers geleid. Zowel het incident zelf, als de omvang ervan waren lang verhuuld. Vooral GroenLinks-Kamerlid Isabelle Diks en haar SP-collega Sadet Karabulut beten zich in de kwestie vast, nadat Trouw en Nieuwsuur erover hadden bericht. Zij wezen op de spanning het moeizame onderzoek ter plaatse en de belangen van de betrokken Nederlandse militairen. Een motie-Diks waarin het verstrekken van onvolledige informatie werd afgekeurd, kreeg opnieuw op de SGP na steun van de gehele oppositie. Een motie-Marijnissen na een tweede debat in november 2019 die zich richtte tegen het gehele kabinet, kreeg geen steun van oppositiepartijen PvdA en GroenLinks. Vooral toen op basis van speurwerk van journalisten bleek dat de Verenigde Staten over meer informatie beschikte dan minister van Defensie Ank Bijleveld had gemeld, kwam deze verder in problemen. Haar Amerikaanse ambtgenoot had, zo liet zij de Kamer weten, haar de informatie over de risico's van de aanval op formele gronden aanvankelijk niet willen meedelen. Een debat in mei in 2020 had een nagenoeg zelfde uitkomst,

al stemde de PvdA toen wel voor een afkeurende motie tegen minister Bijleveld.<sup>22</sup>

De volledige oppositie (inclusief SGP) keurde wel het kabinetsbeleid af rond de vestiging van een marinierskazerne in Vlissingen. Het ging daarbij om een toezegging van het kabinet-Rutte I (gedaan kort voor zijn aftreden en tamelijk vluchtig door de Tweede Kamer geloodst). Spoedig bleek dat het personeel er niet voor voelde en dat het plan op te veel verzet stuitte. Staatssecretaris Barbara Visser zei dat in het najaar van 2019 opdracht was gegeven naar een alternatief te zoeken. Het ging echter om najaar 2018. Later erkende zij dat dit een verkeerde datum was en bood zij haar excuses aan. Het kabinet zegde toe Zeeland te compenseren, waarover ook een akkoord werd bereikt met de provincie. Daarmee nam de Kamer uiteindelijk genoegen.<sup>23</sup>

Er tekende zich een patroon af van berichtgeving in de media, waardoor gegevens in de openbaarheid kwamen die het kabinet eerder niet of onvolledig had verstrekt. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gaf journalisten – zo was sterk de indruk – meer mogelijkheden dan artikel 68 van de Grondwet.

### **Toeslagenaffaire**

Dat was eveneens het geval bij de zogenaamde toeslagenaffaire, over de (te) harde aanpak van vermeende fraude met kinderopvangtoeslagen. De Kamerleden Pieter Omtzigt (CDA) en Renske Leijten (SP), maar ook de media, hadden de grootste moeite om de exacte gang van zaken in beeld te brengen. Daarbij bleken zowel etnisch profileren als het niet bieden van de mogelijkheid tot beroep soms praktijk te zijn geweest. Behalve het ontluisterende beeld dat gezinnen mede in financieel opzicht enorm geraakt waren door harde toepassing van regels, ontstond een beeld van een overheid die dat toedekte.

<sup>22</sup> J. Ramakers, 'Het parlementaire jaar 2019-2020', in: C. van Baalen e.a. (red.), Het geplaagde ministerie van Justitie (Jaarboek parlementaire geschiedenis 2020) (Den Haag, 2020), 175-202; 196.

<sup>23</sup> Ibidem, 199-200.

Met het moeizame opgang komen van compensatie voor de slachtoffers leidde dat in december 2019 tot het opstappen van staatssecretaris Menno Snel. Hij was daarmee, na Halbe Zijlstra en Mark Harbers, één van bewindspersonen die zich genoodzaakt zag af te treden.<sup>24</sup> De opstelling van de oppositie speelde daarbij wel een rol, maar was feitelijk niet beslissend.

De rol van de oppositie bij de val van het kabinet-Rutte III was evenmin alles bepalend. SP en DENK speelden zeker een rol bij het in het beeld brengen van de kwestie, maar dat deed evenzeer regeringsfractie CDA in de persoon van Omtzigt. Uiteindelijk waren het vooral CDA, D66 en ChristenUnie die de VVD (premier Rutte) ertoe brachten de volle verantwoording te nemen. De positie van de PvdA was door de vroegere rol van Asscher als minister sowieso lastig; wat tot diens terugtreden als lijsttrekker leidde. GroenLinks kondigde een motie van wantrouwen aan tegen het kabinet, maar Klaver hield de deur naar toekomstige samenwerking open.

### **Slot**

De opstelling van GroenLinks laat – zeker voor een deel van de oppositie – de spagaat zien: wel oppositie voeren, maar tegelijkertijd openingen houden om (later) ‘mee te regeren’. De scheiding oppositie-kabinet is al langer veel minder scherp dan soms lijkt. Regeren is lastiger als een coalitie niet over een (ruime) meerderheid beschikt, maar niettemin goed mogelijk. Dat is sinds 2010 al duidelijk. Dat biedt kansen voor de oppositie en die pakte zij dan ook. De bereidheid – ook bij niet-coalitiepartijen – om ‘zaken’ te doen, is in het algemeen groot. Dat vergt wederzijdse inschikkelijkheid. De tegenstelling regering-oppositie bestaat uiteraard nog, maar de oppositie heeft tegenwoordig meer dan voorheen twee gezichten.

<sup>24</sup> Zie ook de bijdrage van Alexander van Kessel in deze bundel.



# Derde keer op de evenwichtsbalk

## *Parlementair stemgedrag tijdens Rutte III*

*Simon Otjes en Tom Louwerse*

### **Inleiding**

Sinds 2010 wordt Nederland vrijwel permanent geregeerd door coalities die geen meerderheid hebben in ten minste één van de Kamers van de Staten-Generaal. Dit is een breuk ten opzichte van de periode daarvoor, waarin kabinetten beschikten over een meerderheid in beide Kamers. De enige uitzondering op deze serie van minderheidskabinetten zijn de eerste 500 dagen van het derde kabinet-Rutte, dat kon rekenen op de kleinst mogelijke meerderheid in de Eerste en de Tweede Kamer. Na die 500 dagen verloor ook deze coalitie de meerderheid in de Eerste Kamer: Evenwichtskunstenaar Rutte mocht voor de derde keer wisselende meerderheden gaan zoeken voor zijn beleid. Als minderheidskabinet kreeg het kabinet-Rutte III vervolgens in zijn laatste jaar te maken met de coronacrisis. Het besef dat partijen deze crisis gezamenlijk moesten aanpakken, leidde mogelijk tot een depolitisering van het parlementaire debat en gedrag. Deze bijdrage onderzoekt het parlementair stemgedrag in de Tweede en de Eerste Kamer gedurende het derde kabinet-Rutte. De centrale vragen luiden wat de relatie is tussen coalitie en oppositie gedurende het kabinet-Rutte III, en of deze veranderd is door het verlies van de meerderheid in de Eerste Kamer en door de coronacrisis.

We richten ons primair op de Tweede Kamer, het huis waar het politieke primaat ligt, maar we kijken ook naar het stemgedrag in de Eerste Kamer. Onze centrale verwachting is dat het onderscheid in stemgedrag tussen coalitie- en oppositiepartijen tussen 2017 en 2020 geleidelijk vervaagt: eerst met het verlies van de meerderheid in de Eerste Kamer, dat de coalitie dwingt bredere steun voor haar voorstellen te zoeken en vervolgens met de coronacrisis, die aanvankelijk het politieke debat depolitiseert.



## Kabinetten en stemgedrag

Onze analyse richt zich op drie factoren die een belangrijke rol kunnen spelen om de relatie tussen oppositie en coalitie te begrijpen: de meerderheidsstatus van het kabinet (*institutionele verklaring*), de politieke kleur ervan (*ideologische verklaring*) en de politieke vraagstukken waarmee de coalitie te maken heeft, in het bijzonder de coronacrisis (*crisisverklaring*).<sup>1</sup>

Regeringsdeelname heeft een grote invloed op parlementair stemgedrag: coalitiepartijen opereren vaak ‘monistisch’. Het kabinet en de coalitiefracties werken nauw samen om er zeker van te zijn dat er geen kabinetscrisis komt.<sup>2</sup> Ze bepalen in onderling overleg de grote lijnen van het kabinetsbeleid. In het regeerakkoord zijn de belangrijkste afspraken gemaakt en coalitiepartijen verwachten van elkaar dat geen van hen een voorstel zal doen dat hiermee strijdig is.<sup>3</sup> Ook over nieuwe onderwerpen die zich aandienen, maken coalitiepartijen afspraken.<sup>4</sup>

Wanneer het kabinet geen meerderheid heeft in beide Kamers, is van uit het perspectief van de regeringscoalitie alles anders. Overleg tussen de regeringspartijen is dan onvoldoende om een meerderheid veilig te stellen. Een oplossing is de vorming van een minderheidskabinet met gedoogsteun, waarbij een gedoogpartij aansluit bij dergelijk

<sup>1</sup> S. Otjes en T. Louwerse, ‘Een middenkabinet of een minderheidskabinet?’, in: G. Voerman (red.), *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II* (Den Haag, 2014), 35-48.

<sup>2</sup> S. Hix en A. Noury, ‘Government-opposition or left-right? The institutional determinants of voting in legislatures’, in: *Political Science Research and Methods*, 4 (2016), nr. 2, 249-273.

<sup>3</sup> R. Holzhaecker, ‘National parliamentary scrutiny over EU issues. Comparing the goals and methods of governing and opposition parties’, in: *European Union Politics*, 3 (2002), nr. 4, 459-479

<sup>4</sup> T. Louwerse en A. Timmermans, ‘Coalition Politics in the Netherlands. Old Solutions to New Problems’, in: T. Bergman, H. Bäck en J. Hellström (red.), *Coalition Governance in Western Europe* (Oxford, 2021; nog te verschijnen).

coalitieoverleg.<sup>5</sup> De reden dat er voor een gedoogconstructie gekozen wordt – en niet voor een meerderheidskabinet – kan zijn omdat er onoverbrugbare verschillen van mening zijn tussen de potentiële regeringspartijen over een aantal dossiers. De regeringspartijen en de gedogende partij trekken dan op de meeste thema’s samen op, maar op de dossiers waarover ze van mening verschillen, zullen de regeringspartijen voor die dossiers moeten zoeken naar steun bij oppositiepartijen. Als er geen vaste gedoogpartner is, zal het kabinet bij *ieder* onderwerp op zoek moeten naar steun buiten de eigen gelederen. Vanuit dit perspectief is het niet meer dan logisch dat de meerderheidsstatus van een kabinet bepalend is voor het stemgedrag: een minderheidsregering kan zonder steun van partijen die geen ministers leveren, geen beleid maken. Onze eerste verwachting is daarom dat *parlementair stemgedrag tijdens minderheidskabinetten minder vaak langs coalitie-oppositielijnen loopt dan tijdens meerderheidskabinetten* (de ‘institutionele verklaring’). Deze verwachting impliceert dat de relatie tussen oppositie en coalitie na de Eerste Kamerverkiezingen van mei 2019, waarin het kabinet-Rutte III zijn meerderheid in de senaat verloor, fundamenteel anders is dan daarvoor.

Een alternatieve verklaring voor parlementair stemgedrag is gelegen in de ideologie van de regerings- en oppositiepartijen.<sup>6</sup> Waar een coalitie staat op het politieke speelveld, bepaalt hoe oppositiepartijen zich gedragen. De links-rechts tegenstelling en de tegenstelling tussen coalitie en oppositie kunnen namelijk samenvallen en dan elkaar

<sup>5</sup> T. Bale en T. Bergman, ‘Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand’, in: *Government and Opposition*, 41 (2006), nr. 3, 422-449; F.J. Christiansen en R.B. Pedersen, ‘The impact of the European union on coalition formation in a minority system. The case of Denmark’, in: *Scandinavian Political Studies*, 35 (2006), nr.3, 179-197.

<sup>6</sup> Hix en Noury, ‘Government-opposition or left-right?’; T. Louwerse, S. Otjes, D.M. Willumsen en P. Öhberg, ‘Reaching across the aisle. Explaining government–opposition voting in parliament’, in: *Party Politics*, 23 (2016), nr. 6, 746-759.

versterken. Dit is bijvoorbeeld het geval als een regering bestaat uit rechtse partijen en de oppositie uit linkse partijen. De links-rechtstegenstelling en de tegenstelling tussen coalitie en oppositie kunnen ook niet samenvallen en elkaar zo verzwakken. Dat is het geval als er een middenkabinet is dat oppositie van zowel links als rechts te duchten heeft. Onze tweede verwachting is daarom dat *parlementair stemgedrag vaker langs coalitie-oppositielijnen zal lopen als het kabinet alleen uit rechtse (of linkse) partijen bestaat, dan als het kabinet uit zowel rechtse als linkse partijen bestaat* (de ‘ideologische verklaring’). Deze verwachting impliceert dat de relatie tussen oppositie en coalitie gedurende het kabinet-Rutte III min of meer stabiel is gebleven. Het ideologisch speelveld veranderde immers slechts in beperkte mate toen de coalitie haar Eerste Kamermeerderheid verloor: Rutte III bleef te maken hebben met oppositie van rechts en van links.

Vanaf het begin van 2020 houdt het coronavirus de maatschappij en politiek in zijn grip. Dit had niet alleen een groot effect op de politieke agenda, maar de crisissituatie zou ook depoliteiserend kunnen werken. In crisistijd matigen oppositiepartijen vaker hun kritiek op de regering.<sup>7</sup> Er werd een centrale rol gegeven aan wetenschappers zoals directeur Jaap van Dissel van het Centrum Infectieziektebestrijding van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, en het kabinet benadrukte dat zijn aanpak was gebaseerd op de beschikbare feiten.<sup>8</sup> Het centrumrechtse kabinet rekruteerde zelfs tijdelijk een PvdA’er als minister van Medische Zorg. In de woorden van VVD-voorzitter Christianne van der Wal: ‘Van welke partij je bent is van ondergeschikt belang in deze tijden van crisis.’<sup>9</sup> Politici als Rob Jetten (D66) riepen op het debat te depoliteiseren: ‘Wat we niet moeten doen, weet ik nu wel: niet de wetenschap ter discussie stellen, niet onnodig politiseren, niet

<sup>7</sup> T. Louwerse, U. Sieberer, O. Tuttnauer en R. Andeweg, *Opposition in times of crisis. Covid-19 in parliamentary debates*. Leiden University Working Paper (Leiden, 2020).

<sup>8</sup> W. Boersema, ‘Een staatsman in crisistijd. Wat doet dat met het leiderschap van Mark Rutte?’, in: *Trouw*, 24 april 2020.

<sup>9</sup> B. Rijlaarsdam, ‘Met PvdA’er Van Rijn kiest Rutte voor een ongewone oplossing in een ongewone crisis’, in: *NRC Handelsblad*, 20 maart 2020.

eindeloos discussiëren (...).<sup>10</sup> Veel politiek analisten observeerden een depolitisering van de besluitvorming.<sup>11</sup> Dat zou dan ook zichtbaar moeten zijn in het stemgedrag in de Tweede Kamer: we verwachten dat *parlementair stemgedrag tijdens de coronacrisis minder vaak langs coalitie-oppositielijnen loopt dan voor de coronacrisis* (de ‘crisisverklaring’).

### Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek richt zich op het parlementair stemgedrag van de Tweede Kamerfracties in de periode tussen het aantreden van het kabinet-Rutte III op 26 oktober 2017 en december 2020.<sup>12</sup> Om de cijfers in perspectief te plaatsen kijken we ook naar stemgedrag gedurende eerdere kabinetten. Daarnaast analyseren we het stemgedrag in de Eerste Kamer in de periode 2017-2020. We zijn bijzonder geïnteresseerd in de verschillen in stemgedrag in drie periodes: (1) de periode dat het kabinet een meerderheid had in Eerste en Tweede Kamer (tussen de beëdiging van het kabinet op 26 oktober 2017 en de beëdiging van de nieuwe Eerste Kamer op 27 mei 2019),<sup>13</sup> (2) de periode als minderheidskabinet voor de aanvang van de coronacrisis en (3) de periode daarna. De eerste toespraak van premier Rutte vanuit het Torentje (17 maart 2020) nemen wij als startmoment van de coronacrisis.

Dit onderzoek is gebaseerd op de *Dutch Parliamentary Voting Dataset*.<sup>14</sup> Dit bevat alle stemgedrag in de Tweede Kamer over moties,

<sup>10</sup> W. Boersema, ‘Rob Jetten: De communicatie kan nog beter desnoods in het Turks of het Pools’, in: *Trouw*, 25 maart 2020.

<sup>11</sup> T.-J. Meeuws, ‘Hoe deze crisis de pijnlijke leegte van Haagse identiteitspolitiek openbaart’, in: *NRC Handelsblad*, 9 mei 2020; De Wijk, ‘Met polderen versla je Covid-19 niet’, in: *Trouw*, 9 oktober 2020; M. Sie Dhian Ho, ‘Corona is óók cultuur en politiek; Het coronabeleid is cultureel bepaald en betreft wezenlijke politieke keuzes’, in: *NRC Handelsblad*, 21 maart 2020.

<sup>12</sup> De dataverzameling liep tot 9 december 2020.

<sup>13</sup> Op 24 september 2019 verloor het kabinet ook zijn meerderheid in de Tweede Kamer, toen Wybren van Haga uit de VVD-fractie werd gezet.

<sup>14</sup> T. Louwerse, S. Otjes, C.M.C. van Vonno en H. van der Veer, ‘Dutch Parliamentary Voting Dataset’, zie: [dataverse.harvard.edu/dataverse/dutchparl](https://dataverse.harvard.edu/dataverse/dutchparl).

amendementen en wetten sinds 1918.<sup>15</sup> Aangezien meestal per partij wordt gestemd, richt onze analyse zich op het gedrag van fracties. Deze data analyseren we op vier manieren. Ten eerste onderzoeken we de mate waarin de tegenstelling tussen oppositie en coalitie zichtbaar is in stemmingen: dit noemen we *coalitie-oppositie-stemmen*.<sup>16</sup> Als alle coalitiekamerleden tegen stemmen en alle oppositiekamerleden vóór (of vice versa), is deze maat gelijk aan 1. In het geval dat stemkeuze en coalitiedeelname onafhankelijk van elkaar zijn, is de maat 0. Hoe sterker het onderscheid tussen coalitie- en oppositiepartijen in een stemming, hoe hoger de score op *coalitie-oppositie-stemmen*.<sup>17</sup>

De tweede analyse is gebaseerd op ruimtelijke modellen van stemgedrag. We maken deze met *optimal classification*. Dit is een methode die specifiek ontwikkeld is om parlementaire stemmingen om te zetten in ruimtelijke modellen.<sup>18</sup> Deze methode geeft ons een tweedimensionaal model waarin de fracties zijn gepositioneerd op basis van hun gelijkenis

<sup>15</sup> Het stemgedrag in de Eerste Kamer is gedownload vanaf [eerstekamer.nl](http://eerstekamer.nl).

<sup>16</sup> P. Van Aelst en T. Louwerse, 'Parliament without government. The Belgian parliament and the government formation processes of 2007–2011', in: *West European Politics*, 37 (2014), nr. 3, 475-496.

<sup>17</sup> Dit wordt uitgedrukt in de volgende formule:

$$\phi_{co} = \left| \frac{(C_y O_n) - (C_n O_y)}{\sqrt{YNOC}} \right|$$

Hier is  $C_y$  is het aantal coalitiekamerleden dat vóór stemt en  $C_n$  het aantal coalitiekamerleden dat tegen stemt; voor oppositiekamerleden (O) geldt hetzelfde. Y, N, O en C verwijzen naar het aantal stemmen vóór, het aantal stemmen tegen, het aantal oppositiekamerleden en het aantal coalitie-kamerleden. In deze berekeningen beschouwen we de PVV, als gedoogpartner van het kabinet-Rutte-I, als coalitiepartij.

<sup>18</sup> K.T. Poole, *Spatial models of parliamentary voting* (Cambridge, 2005). De methode laat zich als volgt beschrijven. Iedere stemming kan worden gezien als een lijn die partijen die voor stemmen scheidt van partijen die tegenstemmen. Optimal Classification (OC) zoekt naar een ruimtelijke plaatsing van partijen waarbij iedere stemming kan worden weergegeven als zo'n scheidslijn – en daarbij zo min mogelijk fouten worden gemaakt.

in hun stemgedrag. Als partijen op inhoudelijke gronden stemmen, verwachten we bijvoorbeeld dat FVD en PVV dicht bij elkaar worden geplaatst en PvdD en SP aan de andere kant. Maar als het behoren tot de oppositie een dominante factor is, verwachten we dat al deze partijen juist dicht bij elkaar staan. Dit is een inductief model waarin de afstanden betekenis hebben (dichterbij betekent dat partijen meer hetzelfde stemmen), maar de dimensies niet per se betekenis hebben. Dat is een kwestie van interpretatie achteraf.<sup>19</sup>

Ten derde kijken we specifiek naar wetgeving, in het bijzonder de steun van oppositiepartijen voor wetgeving (inclusief begrotingen en initiatiefwetten). Ten slotte gaan we dieper in op de akkoordenpolitiek onder Rutte III: we selecteren een aantal wetten in de drie onderzoeksperiodes en gaan na hoe het kabinet te werk ging om de steun van oppositiepartijen te verkrijgen.

### **Stemmingen**

Als eerste kijken we naar de maat voor coalitie-oppositie-stemmen. Zoals boven al vermeld kan deze tussen de 0 (er is geen onderscheid tussen coalitie en oppositie in stemgedrag) en 1 (coalitie en oppositie stemmen strikt gescheiden) vallen. Gedurende het hele kabinet-Rutte III ligt deze maat op 0,44. Dat betekent dat als de coalitie als één blok stemt, ze ongeveer de helft van de oppositie aan haar kant heeft. Er is dus geen sterke verdeling tussen coalitie en oppositie. Als we inzoomen op de specifieke periodes (zie figuur 1), dan valt op dat de waarde nauwelijks verschuift: het is 0,47 in de meerderheidsperiode en iets lager (0,42) in de minderheidsperiode. Daarbij valt bovendien op dat er geen verschil is voor en tijdens de coronacrisis. Als we op maandniveau inzoomen (figuur 2), dan kunnen we zien dat het begin van de coronacrisis niet

<sup>19</sup> Om deze interpretatie zo veel mogelijk te helpen roteren we de ruimtelijke modellen zodat de verticale as de coalitie- en oppositiepartijen verdeelt en de horizontale as zo goed mogelijk overeenkomt met de links-rechts dimensie van de Chapel Hill Expert Survey (zie R. Bakker e.a., 'Measuring party positions in Europe. The Chapel Hill expert survey trend file, 1999–2010', in: *Party Politics*, 21 (2015), nr. 1, 143-152).

sterk afwijkt van de periodes daarvoor en daarna. Er zijn in maart en april 2020 weliswaar relatief weinig stemmen, maar de mate van coalitie-oppositie-stemmen is niet uitzonderlijk laag of hoog. Ook is er geen sprake van een heldere ontwikkeling in het stemgedrag tijdens de coronaperiode. Waar het gaat om parlementaire stemmen tussen coalitie en oppositie is het *business as usual* voor het minderheidskabinet-Rutte III.

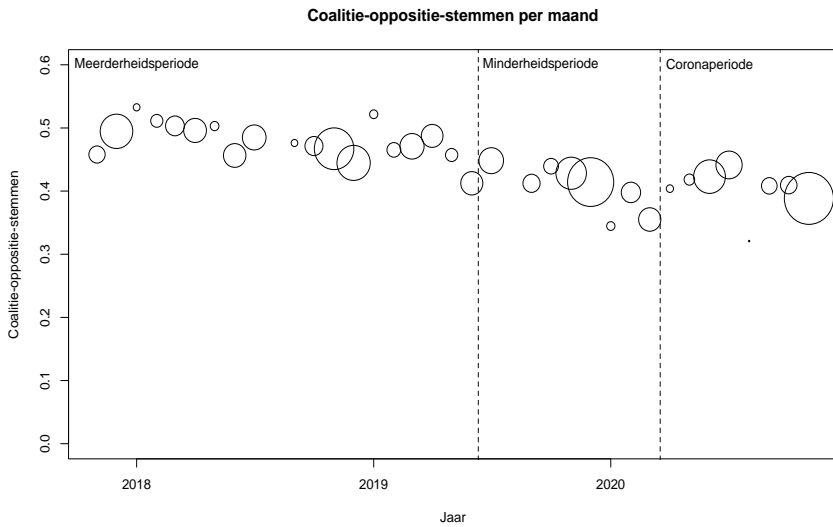
Van de voorgaande kabinetten lijkt het kabinet-Rutte III het meeste op het kabinet-Balkenende IV. Eigenlijk is dat heel logisch, aangezien het leeuwendeel van de voorstellen waarover wordt gestemd moties van de oppositie betreft. Zowel Balkenende IV als Rutte III zijn middenkabinetten die zowel vanaf de linkerkant als de rechterkant met oppositie te maken hadden. Beide kabinetten konden op de steun van de linkse oppositie rekenen als de coalitiepartijen tegen PVV-voorstellen stemden en op steun van de rechtse oppositie als ze tegen SP-voorstellen stemden.

In de Eerste Kamer is de scheidslijn tussen coalitie en oppositie nog minder goed zichtbaar. In de senaat is in alle periodes het niveau van coalitie-oppositie-stemmen heel laag (circa 0,20): de tegenstelling tussen coalitie en oppositie is niet zo scherp omdat een groot deel van de stemmen in de Eerste Kamer wetsvoorstellen betreft die met een ruime meerderheid worden aangenomen.

*Figuur 1. Coalitie-oppositie-stemmen in verschillende periodes, 2007-2020*

Kamer	Kabinet	Coalitie-oppositie-stemmen
Tweede Kamer	Balkenende IV	0.45
	Kabinet Rutte I	0.57
	Kabinet Rutte II	0.39
	Kabinet Rutte III	0.44
	<i>Meerderheidsperiode</i>	0.47
	<i>Minderheidsperiode</i>	0.42
	<i>Coronaperiode</i>	0.42
Eerste Kamer	Kabinet Rutte III	0.2
	<i>Meerderheidsperiode</i>	0.21
	<i>Minderheidsperiode</i>	0.19
	<i>Coronaperiode</i>	0.19

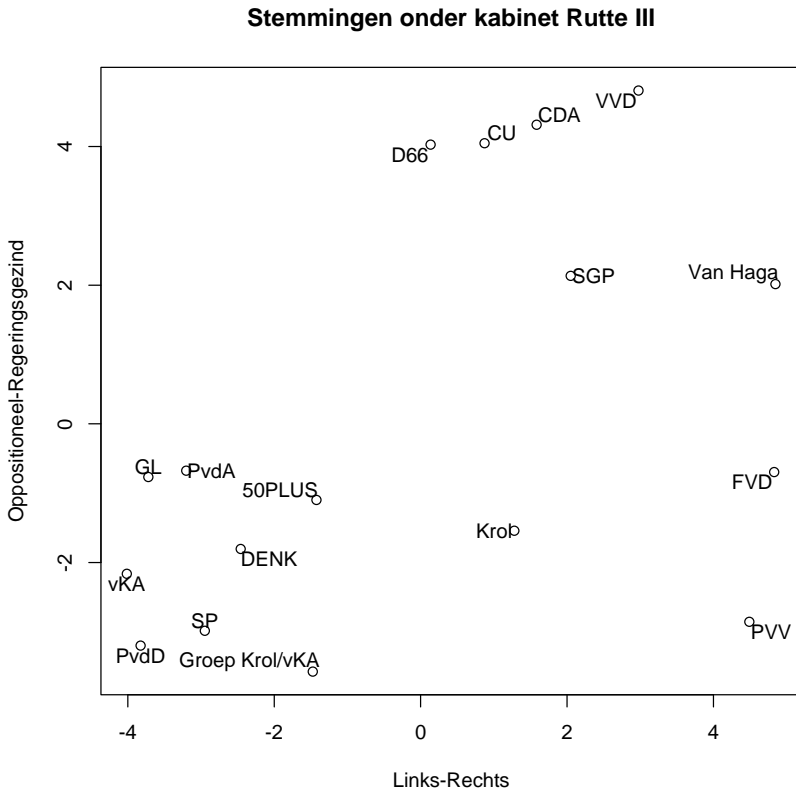
*Figuur 2: Coalitie-oppositie-stemmen per maand, 2017-2020*



N.B.: De bollen zijn de waarden van coalitie-oppositie-stemmen per maand, waarbij de grootte het aantal stemmen aangeeft.



*Figuur 3. Ruimtelijk model van stemgedrag, 2017-2020*



Figuur 3 toont een ruimtelijk model van het stemgedrag gedurende de hele periode Rutte III. Er zijn geen grote verschillen in drie periodes; daarom tonen we hier maar één figuur. Boven aan de figuur staan van links naar rechts de regeringspartijen D66, ChristenUnie (CU), CDA en VVD. Het is duidelijk dat de coalitie vaak hetzelfde stemt. In de bovenste helft van de figuur staat ook de SGP, die het kabinet vaak steunt. In de onderste helft van de figuur staan de andere oppositiepartijen: aan de rechterkant staan FvD en PVV. Aan de linkerkant staat de linkse oppositie: we zien hierin een onderscheid tussen GroenLinks (GL) en PvdA aan de bovenkant en SP en PvdD aan de onderkant. GL en PvdA zijn dus iets vaker geneigd om mee te stemmen met de coalitie dan SP

en PvdD. DENK en 50PLUS staan daartussenin. De figuur bevestigt het patroon dat we boven al zagen: het kabinet-Rutte III staat tussen de linkse en rechtse oppositie ingeklemd. Er zijn drie patronen mogelijk: of de coalitie stemt met het linkerblok mee, of zij stemt met het rechterblok mee, of de oppositie van links en rechts staat tegenover de coalitie. Let wel: de verticale as verklaart meer van het stemgedrag dan de horizontale as. Dit betekent dat een substantieel deel van de stemmen de coalitie en de oppositie scheidt.

Ten slotte kijken we naar stemmingen over wetgeving (tabel 1). Dit geeft een beeld van de mate waarin de voorstellen die coalitie deed, kon rekenen op brede instemming. We kijken hier naar 428 stemmingen over wetgeving waarin de coalitiepartijen samen optrokken. We zien hier duidelijk een verschil tussen de meer constructieve oppositie (PvdA, SGP en GroenLinks) die meer dan 90% van de wetgeving steunt en de meer radicale oppositie die minder steun verleent (SP, PVV, PvdD en FVD). De absolute waarden zijn hoog, zoals deze in Nederland altijd in internationale vergelijking hoog zijn: veel wetgeving kan op brede steun rekenen, wat zeker geldt voor begrotingen en technische wetswijzigingen. Het is dus vooral interessant om de relatieve verschillen tussen partijen en periodes onder de loep te nemen.

Als we kijken naar de drie verschillende periodes, dan vallen een paar patronen op. In de meerderheidsperiode is de steun voor wetgeving lager dan over het algemeen. In de minderheidsperiode stemmen sommige partijen meer mee met het kabinet dan voorheen (50PLUS SP en PVV) en andere minder (FVD, DENK, PvdA en PvdD). Met name voor FVD is de daling opvallend: FVD stemt slechts met twee op de vijf wetsvoorstellen in. In de coronaperiode veren al deze percentages op: 50PLUS stemt voor 99% van de wetgeving (meer dan SGP of PvdA). Ook de kritische oppositiepartijen op rechts (PVV en FvD) stemmen met zeven op de tien wetten in. De PvdD is in deze coronaperiode de meest kritische oppositiepartij. Waar het gaat om wetgeving zien we meer beweging dan bij de algemene maat van coalitie-oppositie-stemmen. Dit kan deels worden verklaard door de opstelling van de oppositie, maar allicht ook door het feit dat de regering minder politiek gevoelige

wetsvoorstellen indiende. Al met al zien we in het stemgedrag over wetgeving een duidelijk effect van de coronacrisis, maar veel minder van de minderheidssituatie van het kabinet.

*Tabel 1. Percentage wetgeving gesteund door oppositiepartij, 2017-2020*

Partij	Rutte III	Meerderheidsperiode	Minderheidsperiode	Corona-periode
PvdA	93%	91%	89%	97%
SGP	92%	91%	91%	93%
50PLUS	92%	85%	93%	99%
GL	91%	89%	89%	96%
DENK	86%	84%	80%	91%
SP	79%	74%	81%	84%
PVV	64%	59%	60%	72%
PvdD	62%	62%	61%	64%
FvD	56%	55%	41%	70%
N	428	187	104	137

Het aandeel van stemmingen over wetgeving waarbij oppositiepartijen hetzelfde stemmen als de coalitiepartijen. We kijken hier alleen naar stemmingen waarbij de coalitiepartijen alle vier hetzelfde stemmen.

### **Akkoordenpolitiek: samenwerking tijdens Rutte III**

Ten slotte kijken we naar een aantal individuele dossiers. Zo kunnen we beter analyseren welke dynamieken een rol spelen in het stemgedrag en wat de rol is van ideologie, meerderheidsstatus en de coronacrisis. Het regeerakkoord bevatte een aantal opvallende voorstellen. Twee lichten we er hier uit: de Klimaatwet en de dividendbelasting. In het regeerakkoord omarmde de coalitie de Klimaatwet die in de voorgaande periode was ingediend door GroenLinks en de PvdA, met steun van andere toenmalige oppositiepartijen (D66, SP, ChristenUnie en 50PLUS). CDA en VVD werden na de formatie ook mede-indieners van de Klimaatwet. Op dit onderwerp opende de coalitie dus nog tijdens haar periode als meerderheidskabinet al haar armen richting de oppositie. De Klimaatwet is een goed voorbeeld van een wet die de coalitiepartijen en de

linkerzijde van de Kamer steunden. PVV, FVD, SGP en PvdD stemden tegen.

Op een ander dossier koos het kabinet juist niet voor samenwerking met de linkse oppositie: de dividendbelasting. Het afschaffen van de dividendbelasting was op verzoek van VNO-NCW in het regeerakkoord gekomen. De linkse partijen verzetten zich hiertegen. In 2018 herzagen de coalitiepartijen het regeerakkoord: de dividendbelasting zou blijven, maar de vennootschapsbelasting zou met eenzelfde bedrag worden verlaagd. Dat plan werd vervolgens in 2019 uitgesteld. In 2020 zette het kabinet datzelfde bedrag in voor de Baangerelateerde Investeringskorting. Dat voorstel kon rekenen op steun van FVD en – in de Eerste Kamer – de Groep-Otten (die in 2019 uit FVD was voortgekomen). De coalitie vond dus steun op rechts voor deze belastingkorting voor het bedrijfsleven.

Nadat de coalitie haar meerderheid verloor, sloot zij over meerdere dossiers akkoorden met de oppositie: over pensioenen en stikstof. GroenLinks en de PvdA tekenden op 5 juni 2019 (toen het duidelijk was de coalitie haar Eerste Kamermeerderheid zou verliezen) een akkoord over de pensioenen. De onderhandelingen hierover verliepen parallel op twee borden: het kabinet onderhandelde met de sociale partners én met enkele oppositiepartijen. De linkse partijen en het FNV trokken hierin samen op. Het kabinet kreeg met de liberalisering van de pensioenregels wat het wilde, de oppositiepartijen en de FNV kregen op andere dossiers hun zin, zoals een beperktere stijging van de AOW-leeftijd en een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers.<sup>20</sup>

Over het stikstofdossier, vóór corona nog de grootste uitdaging van het kabinet, sloot de coalitie twee keer een akkoord. Op 17 december 2019 was er een 'geitenpaadje' open voor de noodwet-Stikstof: in de Eerste Kamer steunden de Onafhankelijke Senaatsfractie, 50PLUS, SGP en de

<sup>20</sup> Zie ook de bijdrage van Caelesta Braun in deze bundel.

Groep-Otten het voorstel. Een definitieve oplossing werd gezocht in het stikstofakkoord. Dit werd gesteund door 50PLUS, SGP en SP. De SP toonde zich op dit dossier flexibeler dan GroenLinks en de PvdA en kreeg in ruil voor haar steun voor de plannen om de stikstofuitstoot te verminderen toezeggingen voor de bouw van extra woningen en buurtzorghuizen.

Voor de begroting was het kabinet in 2019 en 2020 wel afhankelijk van GroenLinks en de PvdA. In 2019 koos GroenLinks – in wat men slechts als een vlaag van verstandsvijandigheid kan omschrijven – ervoor al bij de Algemene Beschouwingen aan te kondigen dat de fractie alle begrotingen en het belastingplan van het kabinet zou steunen. Hiermee hadden alle andere oppositiepartijen hun onderhandelingspositie verloren. In 2020 zette GroenLinks samen met de PvdA wél in op een akkoord, specifiek over de begroting wonen en ruimte. Op 6 november werd bekend dat GroenLinks en de PvdA deze begroting zouden steunen in ruil voor een rem op de huren.

We hebben al gezien dat het kabinet tijdens de coronaperiode akkoorden sloot over de begroting en het stikstofdossier. Ook voor de aanpak van corona zelf moest het kabinet op zoek naar brede steun: de ‘Tijdelijke wet maatregelen covid-19’ bleek onvoldoende draagvlak te hebben in het parlement. Uiteindelijk kwamen PvdA, GroenLinks, SGP en 50PLUS tot een akkoord met de coalitiepartijen. Opmerkelijk was dat het initiatief hier in de Tweede Kamer lag: de aanpassingen werden geregeld door middel van een reeks amendementen.

Al met al valt in dit korte overzicht de flexibiliteit van het kabinet op: het heeft akkoorden gesloten met de PvdA en GroenLinks, maar ook met de SGP, 50PLUS en zelfs met de Groep-Otten en de SP. Dit bevestigt het beeld dat hierboven al is geschetst: de centrumrechtse coalitie kan soms over links en soms over rechts op zoek naar meerderheden.

## **Conclusie**

Onze analyse van het parlementair stemgedrag gedurende Rutte III suggereert dat de ideologische positie van het kabinet een belangrijke factor was: als centrumrechts kabinet kan het soms steunen op oppositiepartijen op de linkerkant (zoals bij wonen, corona, klimaat en pensioenen) en soms op de rechterkant (zoals bij stikstof en belastingen). Vanuit het midden van het speelveld is het kabinet zo spelverdeler.

De verandering van meerderheidscoalitie naar minderheidscoalitie in mei 2019 heeft het kabinet niet fundamenteel van koers doen veranderen. We zien maar kleine veranderingen in onze kwantitatieve analyses. Ook vóór het verliezen van de meerderheid trok het kabinet met de oppositie op (bij de Klimaatwet). Daarna kostte de voorstem van oppositiepartijen soms meer. Bij de belangrijke financiële dossiers sloeg een welwillende houding van oppositiepartijen als GroenLinks en FvD de bodem onder de onderhandelingspositie van andere oppositiepartijen uit. Het onderscheid tussen minderheids- en meerderheidskabinetten speelt duidelijk de tweede viool ten opzichte van de ideologische positie van het kabinet.

De coronacrisis leidde niet tot sterke veranderingen in het parlementair stemgedrag. We zien in algemene zin geen toename in de mate waarin de coalitie en de oppositie hetzelfde stemmen. Alleen als we inzoomen op wetgeving, blijkt dat oppositiepartijen vaker wetgeving steunen. Dit beperkte corona-effect komt overeen met de analyse van Tweede Kamerdebatten in de coronatijd door Louwerse en collega's: de houding van oppositiepartijen was gemiddeld genomen relatief positief in maart en april 2020, maar werd al snel even kritisch als voor het begin van de coronacrisis.<sup>21</sup> Het FVD en de PVV leveren fundamentele kritiek op het coronabeleid van het kabinet. Daardoor moet het kabinet naar links kijken voor steun, maar dat deed ze op veel dossiers toch al.

<sup>21</sup> Louwerse e.a., *Opposition in times of crisis*.

De derde evenwichtsact van premier Mark Rutte, proberen een kabinet staande te houden dat geen meerderheid heeft in beide huizen van de Staten-Generaal, is daarmee bijna zo normaal geworden dat het deel lijkt uit te maken van een Nederlandse traditie: vanuit het midden van het politieke speelveld steun zoeken voor wetgeving. Gezien de hoge mate van politieke fragmentatie lijkt het lastig te worden om na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 een coalitie te sluiten die kan rekenen op een meerderheid in beide Kamers. En dat is ook niet per se nodig: Rutte of zijn opvolger kan prima per dossier op zoek naar parlementaire steun.

# **Buma, Pechtold en het machtsvacuüm**

## *Het voortijdige vertrek van de fractievoorzitters van CDA en D66 tijdens Rutte III*

*Gerrit Voerman*

Op 26 oktober 2017 trad het kabinet-Rutte III aan. Bij de regeringsverklaring in de Tweede Kamer spraken dertien fractievoorzitters. Afgezien van VVD-fractievoorzitter Klaas Dijkhoff kunnen zij allen als de leider van hun partij worden beschouwd. Toen het kabinet op 15 januari 2021 collectief aftrad, waren er van die dertien fractievoorzitters zeven om uiteenlopende redenen vertrokken – iets meer dan de helft en meer dan in het verleden gebruikelijk. Vijf van de afgezwaaide partijleiders hadden een Kamerfractie geleid die tot de oppositie behoorde. Een van hen was PvdA-fractievoorzitter Lodewijk Asscher, die een dag voordat het kabinet demissionair werd was afgetreden.

De overige twee partijleiders waren Alexander Pechtold en Sybrand Buma, die in oktober 2018 respectievelijk mei 2019 de Haagse politiek de rug toekeerden. Zij behoorden tot de vier architecten van het derde kabinet-Rutte en fungeerden als steunpilaren in de Tweede Kamer van de bijzondere regeringscombinatie. Pechtold en Buma werden uiteindelijk opgevolgd door Sigrid Kaag respectievelijk Wopke Hoekstra. Deze bijdrage gaat over hun vertrek als partijleider en de wijze waarop hun opvolging is verlopen. Doordat D66 en het CDA al bij de selectie van bewindspersonen voor Rutte III rekening hadden gehouden met mogelijke opvolgingskandidaten, liep het kabinet het risico het toneel te worden van interne partijstrijd, mede door de potentieel polariserende dynamiek van de interne lijsttrekkersverkiezingen.



## **Niet in het kabinet, maar in de Kamer**

In de Nederlandse politiek is het gebruikelijk dat de leiders van de partijen die gaan regeren in het nieuwe kabinet zitting nemen (als premier of als vicepremier). Zo committeren zij zich nadrukkelijk aan het kabinet, wat de stabiliteit ervan ten goede zou komen. De VVD week daarvan wel af: zo trad Ed Nijpels niet toe tot het kabinet-Lubbers I (1982-1986) en bleef Frits Bolkestein buiten het eerste 'paarse' kabinet-Kok. Partijleider Mark Rutte kon in 2010 de lokroep van het kabinet niet weerstaan en werd de eerste premier van liberalen huize sinds P.W.A. Cort van den Linden in 1913-1918. In 2017 was hij van de vier partijleiders die het naar maanden onderhandelen eens werden over een nieuwe kabinet, de enige die daartoe toetrad. Ruttés medeonderhandelaars Buma (CDA), Pechtold (D66) en Gert-Jan Segers (ChristenUnie) besloten in de Tweede Kamer te blijven.

Van Segers was dat te verwachten. In 2007 was de ChristenUnie voor het eerst in haar bestaan gaan regeren. Politiek leider André Rouvoet werd minister voor Jeugd en Gezin en viceminister-president in het kabinet-Balkenende IV. Na de val van dit kabinet verloor de ChristenUnie bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2010 een van haar zes Kamerzetels. Een evaluatiecommissie vond dat Rouvoet te veel een bestuurlijke uitstraling had gekregen en niet voldoende de visie en waarden van de partij had kunnen uitdragen. Wanneer de ChristenUnie weer zou gaan regeren, zou de partijleider in de Tweede Kamer moeten blijven en niet in het kabinet zitting nemen.<sup>1</sup> In 2017 hield Segers zich aan deze richtlijn.

Anders dan Seegers hadden de partijleiders van het CDA en D66 wel de ruimte om zelf – in overleg met hun partijleiding – te bepalen of ze in minister en vicepremier wilden worden. Beiden kozen voor de Tweede Kamer. Buma brak daarmee met de partijtraditie: sinds 1977 was de lijsttrekker/partijleider van het CDA altijd tot het kabinet toegetreden (tot

<sup>1</sup> ChristenUnie. *Met hart en ziel: terugblikken en vooruitzien. Evaluatierapport stuurgroep Tweede Kamerverkiezingen 2010* (Amersfoort, 2010).

2010 altijd als premier). Bij D66 is er minder sprake van een conventie, maar de lijsttrekker/partijleider ging vaker wel dan niet naar het kabinet. De reden voor deze keuze van Buma en Pechtold lijkt enerzijds electoraal van aard te zijn geweest: door in de Kamer te blijven werd het eenvoudiger (enige) afstand te houden van het kabinet. Zij konden zo voorkomen dat hun partijen aan politiek profiel zouden inboeten en wellicht het lot van de PvdA in 2017 zouden ondergaan. Na ruim vier jaar met de VVD in het kabinet-Rutte II te hebben samengewerkt, verloren de sociaaldemocraten bij de Tweede Kamerverkiezingen in dat jaar 29 van hun 38 zetels – een niet eerder vertoonde teruggang. PvdA-leider Diederik Samsom was bij de start van Rutte II in 2012 weliswaar ook in de Tweede Kamer gebleven, maar hij identificeerde zich zo sterk met het kabinet en premier Rutte – onder meer door zelf voor moeilijke problemen in eigen kring omstreden oplossingen aan te dragen, in plaats van dat aan het kabinet over te laten – dat hij wel ‘de dertiende minister’ werd genoemd.<sup>2</sup>

Zoals Samsom het had gedaan moest het dus niet; Bolkestein daarentegen kon wel als inspiratiebron dienen. Hij bleef zoals al vermeld in 1994 in de Tweede Kamer en schroomde niet zich tegen het regeringsbeleid af te zetten, tot ergernis van zijn coalitiepartners PvdA en D66. Door zijn profileringsdrang werd hij wel de ‘buitenboordmotor van paars’ genoemd. Bij de Kamerverkiezingen in 1998 kon Bolkestein oogsten: de VVD ging 31 naar 38 zetels, een record voor de liberalen.

Pechtold en Buma wensten net als Bolkestein ‘het eigen geluid’ van hun partij te laten horen, wat vanuit het kabinet niet zou lukken. Vanwege het staatsrechtelijke homogeniteitsvereiste zouden zij zich als bewindsman moeilijk kunnen profileren.<sup>3</sup> En dat was juist wel hun

<sup>2</sup> Paul Depla, *Op de toekomst* (z.pl., 2017), 33; zie ook Petra de Koning, ‘De les van Rutte II: kom niet over als elkaars beste vrienden’, in: *NRC Handelsblad*, 9 oktober 2017; en Bart Zuidervaart, ‘Pechtold, Segers en Buma zien af van ministerspost in Rutte III’, in: *Trouw*, 10 oktober 2017.

<sup>3</sup> Eric Vrijzen, ‘Coalitie met de handen vrij’, in: Elsevier Weekblad, 28 augustus 2017. Zie ook J.Th.J. van den Berg, ‘Met één mond spreken’, column 12 februari 2010, *parlement.com*.

bedoeling. Buma wilde in de Tweede Kamer verder bouwen aan zijn ‘ideologische agenda’ en (zorgelijk) blijven spreken over immigratie, integratie en identiteit.<sup>4</sup> Pechtold meende dat hij vanuit de Kamer ‘veel beter het eigen gezicht van D66 [kon] bewaken’; hij was bovendien niet van plan ‘om het kabinetsbeleid klakkeloos allemaal te verdedigen’.<sup>5</sup>

De tweede reden voor Buma en Pechtold om niet in het kabinet zitting te nemen had te maken met de minieme meerderheid van 76 zetels waarop Rutte III in de Tweede Kamer kon bogen. In de Tweede Kamer konden zij de fractiecohesie bewaken: één deserterend Kamerlid in de rangen van de coalitie was immers voldoende om het einde van het kabinet in te leiden.<sup>6</sup> ‘De zwakste schakel van Rutte III: het Kamerlid op zetel 76’, schreef een journalist.<sup>7</sup> Twee regeringsfracties hadden voor die cruciale Kamerzetel al wel een kandidaat: het CDA met de met voorkeurstemmen verkozen, tamelijk vrij opererende Pieter Omtzigt,<sup>8</sup> en de ChristenUnie met Joël Voordewind, die grote moeite had met het regeerakkoord omdat daarin geen verruiming van het kinderpardon was opgenomen.<sup>9</sup> Als door de wol geleverde fractievoorzitters (Pechtold sinds 2006; Buma vanaf 2010, maar al vanaf 2002 Tweede Kamerlid) hadden zij voldoende overzicht om hun fractie bij de les te houden – wat wanneer zij tot het kabinet zouden toetreden, van hun eventuele, per definitie in deze functie onervaren, opvolgers nog maar moest worden

<sup>4</sup> Frank Hendrickx en Remco Meijer, ‘Interview Sybrand Buma: “Ik, als CDA-leider, tegenover de premier. Daar zal niks aan veranderen”’, in: *de Volkskrant*, 28 oktober 2017.

<sup>5</sup> Thijs Broer, ‘Het is mooi geweest’, in: *Vrij Nederland*, 25 oktober 2018. ‘Buma en Pechtold geen minister, blijven in de Tweede Kamer’, 9 oktober 2017; zie nos.nl.

<sup>6</sup> Hendrickx en Meijer, ‘Interview Sybrand Buma’.

<sup>7</sup> Ulko Jonker, ‘De zwakste schakel van Rutte III: het Kamerlid op zetel 76’, in: *Financieel Dagblad*,

<sup>8</sup> P.G. Kroeger, *Tand des tijds. Het CDA in de nieuwe eeuw* (Amsterdam 2020), 443.

<sup>9</sup> Het is opmerkelijk dat in tijdens Rutte III slechts één Kamerlid buiten de rijen van de fracties van de regeringspartijen kwam te staan: op 24 september 2019 werd Wybren van Haga uit de VVD-fractie gezet nadat hij in opspraak was geraakt.

afgewacht.<sup>10</sup> Voor Pechtold stond ‘de stabiliteit van de coalitie... voorop’.<sup>11</sup> Ook vanwege de uiterst krappe meerderheid in de Eerste Kamer was een in de Tweede Kamer gepositioneerde gepokt en gemazelde politiek leider beter geëquipeerd om een coördinerende en zo nodig bemiddelende rol te spelen dan vanuit de Trêveszaal. Er kunnen zich in de CDA-senaatsfractie problemen voordoen, zo dacht Buma, maar ‘ik heb de ervaring om dat soort momenten te zien aankomen’.<sup>12</sup>

Rutte was niet blij met de keuzes van Buma, Pechtold en Segers, en dat is begrijpelijk.<sup>13</sup> Zoals al vermeld ligt het voor de hand dat de stabiliteit van een regeringscoalitie toeneemt wanneer de partijleiders van de deelnemende partijen zitting hebben in het kabinet. Zij zijn enerzijds medeverantwoordelijk voor de door hen als onderhandelaars gemaakte afspraken in het regeerakkoord en kunnen anderzijds om staatsrechtelijke redenen nauwelijks afstand nemen van het kabinetsbeleid, laat staan dat zij zich om electorale redenen tegen afzetten.<sup>14</sup> Toen Buma, Pechtold en Segers het lieten afweten, moest Rutte het met hun secondanten stellen als onderhandelaars: Wouter Koolmees van D66 en Carola Schouten van de ChristenUnie, die ook vicepremier werd. Al met al zou zo het coalitieoverleg – dat met vier regeringspartijen toch al ingewikkeld zou worden – nog complexer, met een premier annex partijleider, drie vicepremiers en drie partijleiders in de Tweede Kamer.

### **Terugtrekken Pechtold en Buma als politiek leider**

De overwegingen van de politiek leiders van CDA, ChristenUnie en D66 om niet voor het kabinet maar voor het fractievoorzitterschap in de Tweede Kamer te kiezen hadden elkaar in de weg kunnen zitten: de pro-

<sup>10</sup> Frank Hendrickx en Joost de Vries, ‘Partijleiders bewaken Rutte III vanuit Kamer’, in: *de Volkskrant*, 10 oktober 2017.

<sup>11</sup> Bart Zuidervaar, ‘Pechtold, Segers en Buma zien af van ministerspost in Rutte III’, in: *Trouw*, 10 oktober 2017.

<sup>12</sup> Hendrickx en Meijer, ‘Interview Sybrand Buma’.

<sup>13</sup> Broer, ‘Het is mooi geweest’; De Koning, ‘De les van Rutte II’.

<sup>14</sup> *Eric Vrijzen, ‘Coalitie met de handen vrij’, in: Elsevier Weekblad, 28 augustus 2017. Zie ook J.Th.J. van den Berg, ‘Met één mond spreken’, column 12 februari 2010, parlement.com.*

fileringswens had gemakkelijk ten koste kunnen gaan van het uitgangspunt de stabiliteit van de regeringscoalitie te bevorderen. Het lijkt erop dat het verantwoordelijkheidsbesef het bij Pechtold en Buma gewonnen heeft: met andere woorden, veel minder Bolkestein en toch wat meer Samsom. ‘Pechtold stelt zich wel heel erg op als de hoeder van het kabinet’, aldus oud-D66-leider Jan Terlouw.<sup>15</sup> ‘Buma’s zorgelijke analyse en taal over de stand van het land en de wereld maakten het leven van Mark Rutte niet ongemakkelijk’, zo stelt CDA-historicus Pieter Gerrit Kroeger vast.<sup>16</sup>

Het is dan ook opmerkelijk dat deze mede-architecten van het kabinet, die ervoor hadden gekozen om als steunpilaar van de coalitie in de Tweede Kamer te fungeren, beiden voortijdig hun functie als politiek leider hebben neergelegd: Pechtold in oktober 2018, Buma in mei 2019. Dit gebeurde uitgerekend in een fase waarin het duidelijk werd dat het kabinet na de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2019 zijn meerderheid in de Eerste Kamer zou verliezen, met mogelijke gevolgen voor diens stabiliteit. Het belang dat de D66- en CDA-voorman vanwege de continuïteit van de regeringscoalitie eerder hadden gehecht aan een gezaghebbend politiek leider in de Tweede Kamer, gold kennelijk niet meer. Daarbij komt dat Pechtold achteraf heeft meegedeeld dat hij al tijdens de kabinetsformatie had besloten na de Algemene Politieke Beschouwingen van 2018 te zullen vertrekken; hij gaf ruiterlijk toe dat hij dat als minister nooit had gekund.<sup>17</sup> Niettemin waren zijn motieven om op te stappen ook wel weer begrijpelijk: hij was vermoeid na ruim twaalf jaar D66 te hebben geleid, en had te maken met enkele affaires die in de media breed werden uitgemeten. Wat ook speelde was dat Pechtold zich in zijn rol van leider van een regeringspartij niet zo senang leek te voelen: hij floreerde meer in de oppositie.<sup>18</sup> Bij Buma lijken meer politieke overwegingen een rol te hebben gespeeld; anders dan bij

<sup>15</sup> Petra de Koning en Barbara Rijlaarsdam, ‘Alexander Pechtold, aftredend fractievoorzitter. Hij straalde al het hele jaar niet meer’, in: *NRC Handelsblad*, 8 oktober 2018

<sup>16</sup> Kroeger, *Tand des tijds*, 443; zie ook 503.

<sup>17</sup> Broer, ‘Het is mooi geweest’.

<sup>18</sup> De Koning en Rijlaarsdam, ‘Alexander Pechtold, aftredend fractievoorzitter’.

Pechtold was zijn leiderschap in zijn partij omstreden. In het CDA raakte zijn krediet op, zowel bij de partijtopy als bij een deel van de achterban. Electoraal was de rek eruit, zo bleek in maart en mei 2019 bij de verkiezingen voor de gemeenteraden en het Europees Parlement, en zijn verhaal over de 'bezorgde burgers' riep steeds meer weerstand op.<sup>19</sup> Een 'eervolle' aftocht werd gevonden in het burgemeesterschap van Leeuwarden.

### **Het vacuüm**

Na het vertrek van Pechtold en Buma stond er in hun partij geen duidelijke opvolger klaar. Zowel in D66 als in het CDA brak een partijleider-loos tijdperk aan, waarin een tussenpaus de periode moest overbruggen totdat de nieuwe partijleider was aangewezen. Bij het CDA was dat ook nadrukkelijk zo bedoeld. Fractiesecretaris Pieter Heerma, die in 2012 Tweede Kamerlid was geworden en met Buma tijdens de formatie van Rutte III had onderhandeld, volgde Buma als fractievoorzitter op. Hij gaf daarbij aan geen enkele ambitie te hebben om lijsttrekker/partijleider te worden. Bij D66 was dit aanvankelijk minder duidelijker. Daar werd Rob Jetten de nieuwe fractievoorzitter. Hij had anders dan Heerma nauwelijks parlementaire ervaring; hij was in 2017 in de Tweede Kamer verkozen en daarvoor fractievoorzitter in de gemeenteraad van Nijmegen geweest. Ten tijde van de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer was Pechtold nog niet echt van hem gecharmeerd, maar dat veranderde snel nadat Jetten in de fractie was gekomen. Hij werd Pechtolds protégé: hij trad toe tot het fractiebestuur en de D66-leider prees hem openlijk in zijn afscheidspeech.<sup>20</sup> Na het vertrek van de partijleider werd Jetten unaniem door de fractie tot voorzitter gekozen. Aanvankelijk wilde hij lijsttrekker en partijleider worden en profileerde hij zich binnen de regeringscoalitie vooral op het klimaatbeleid. Toen de binnen de partij erg populaire minister Sigrid Kaag van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

<sup>19</sup> Kroeger, *Tand des tijds*, 471-472 en 489-490; Niels Markus, 'Vertrek Buma: andere koers CDA mogelijk', in: *Trouw*, 17 mei 2019..

<sup>20</sup> Jan Hoedeman, 'Als Pechtold Rutte belt, vloeien tranen', in: *Algemeen Dagblad*, 18 december 2018; Frank Hendrickx, 'Rob Jetten. Bedachtzame en capabele oogappel van de oudere generatie', in: *de Volkskrant*, 10 oktober 2018.

opstoomde naar het lijsttrekkerschap, daarbij gesteund door de partijleiding, stapte Jetten terug en schikte zich in zijn rol als tussen-paus.<sup>21</sup>

### **Aanwijzing nieuwe lijsttrekker annex partijleider**

Bij de selectie van de ministers in de formatie van 2017 hebben de partijtop van zowel het CDA als D66 al mogelijke opvolgers van Buma respectievelijk Pechtold in het kabinet geplaatst. Pechtold, toen nog sceptisch over de Kamerkandidatuur van Jetten, vroeg aan kandidaatsbewindslieden of ze bereid waren een rol te spelen in de toekomst van de partij.<sup>22</sup> Als potentiële partijleider werd naast Kaag ook minister Kajsa Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezien, maar na een langdurige ziekte besloot zij in mei 2020 zich niet kandidaat te stellen. Omdat Jetten zoals vermeld zijn aspiraties aan de kant schoof en ruim baan maakte, kwam daarmee de weg vrij voor Kaag. Hiermee kreeg de partijleiding haar zin; een open strijd tussen beiden zou zo maar rampzalig kunnen eindigen – zoals in 2006, toen Pechtold in een harde lijsttrekkersstrijd maar nipt zijn tegenstander Lousewies van der Laan versloeg; of in 2016, toen in de PvdA Asscher en Samsom lijnrecht tegenover elkaar stonden, met desastreuze gevolgen voor hun partij. Dat de D66-leden toch voor het eerst sinds 2006 de lijsttrekker konden kiezen, kwam omdat een volstrekt kansloze kandidaat zich meldde. Kaag won overweldigend, met bijna 96% van de uitgebrachte stemmen (bij een recordopkomst van zo'n 50%).

Ook bij de CDA-leiding speelde de opvolging van Buma als partijleider een rol bij de aanwijzing van christendemocratische ministers. Kroeger beweert dat partijvoorzitter Ruth Peetoom daarop haar stempel zou hebben gedrukt.<sup>23</sup> Het is echter niet goed denkbaar dat partijleider Buma

<sup>21</sup> Wilma Kieskamp, 'Wie wordt de nieuwe lijsttrekker van D66? Sigrid Kaag, de verbinder, of de "linkse" Rob Jetten?', in: *Trouw*, 6 juni 2020; Frank Hendrickx, 'Niets staat Kaag meer in de weg', in: *de Volkskrant*, 18 juni 2020; Wilma Kieskamp en Bart Zuidervaart, 'Rob Jetten zegt het zelf: Wat hij doet, opzij stappen, "is in politiek Den Haag iets gek"', in: *Trouw*, 23 juni 2020.

<sup>22</sup> Hoedeman, 'Als Pechtold Rutte belt, vloeien tranen'.

<sup>23</sup> Kroeger, *Tand des tijds*, 469 en 485-486.

daarbij geen rol van betekenis heeft gespeeld. Hoe dan ook: met de keuze van de ministers Hugo de Jonge en Wopke Hoekstra kwamen er twee potentiële opvolgers in het kabinet en had Buma de handen vrij om indien nodig tussentijds op te stappen. Peetooms opvolger Rutger Ploum schreef in de zomer van 2020 lijsttrekkersverkiezingen uit in de veronderstelling dat die tussen de twee ministers zouden gaan. De partijtop zag Hoekstra als droomkandidaat. Hij leek zich al enige tijd warm te lopen, maar trok zich om onduidelijke redenen onverwachts terug. De Jonge, die geen lijsttrekkersverkiezingen had gewild en bereid was geweest zich terug te trekken voor Hoekstra, moest het nu opnemen tegen staatssecretaris Mona Keijzer en *outsider* Pieter Omtzigt.<sup>24</sup> In twee chaotisch verlopen rondes wist hij weliswaar de laatste achter zich te laten, maar het geringe verschil (50,7% tegen 49,3%) getuigde niet van een stevige machtsbasis binnen de partij, wat zijn gezag aantastte. De Jonges al wankele positie als nieuwe partijleider werd verder bedreigd doordat hij als minister van Volksgezondheid veel kritiek kreeg op de bestrijding van de coronapandemie. Omdat dit al zijn aandacht zou vergen legde De Jonge eind 2020 het lijsttrekkerschap neer, maar groeiende interne kritiek zal minstens aan dit besluit hebben bijgedragen. Drie maanden voor de Kamerverkiezingen moest het CDA op zoek naar een nieuwe lijsttrekker – en die werd alsnog Hoekstra.<sup>25</sup> In januari 2021 kreeg hij op het digitale partijcongres bijna 96% van de eerder digitaal uitgebrachte stemmen.<sup>26</sup>

## Slot

Het kabinet-Rutte III, dat in de herfst van 2017 was begonnen met één partijleider in zijn midden – premier Rutte zelf – telde er bij zijn terugtreden begin 2021 drie. Al relatief snel na zijn start verloor het twee van zijn drie stutten in de Tweede Kamer. Pechtold en Buma hadden weliswaar meer voor stabiliseren dan voor profileren gekozen, maar

<sup>24</sup> Guus Valk, 'CDA versnelt zoektocht naar een leider', in: *NRC Handelsblad*, 16 juni 2020.

<sup>25</sup> Wilma Kieskamp, 'Dit keer kan Hoekstra het leiderschap van het CDA niet meer afslaan', in: *Trouw*, 12 december 2020.

<sup>26</sup> 'Hoekstra krijgt ondanks de toeslagenaffaire de zegen van het CDA-congres en wordt lijsttrekker', in: *de Volkskrant*, 18 januari 2021.



oefenden deze eerste cruciale, door henzelf opgelegde taak niet erg lang uit – alsof voor het bewaken van de bestendigheid van de coalitie een ervaren en voorspelbaar partijleider niet langer was geboden (terwijl het verlies van de meerderheid in de Eerste Kamer aanstaande was of zich al had voltrokken). Pechtold had al bij de formatie van het kabinet besloten dat hij in het najaar van 2018 zou vertrekken, Buma zag waarschijnlijk toen al de bui hangen.

In beide gevallen kan gesproken worden van in politiek opzicht onverantwoordelijk gedrag, hoe begrijpelijk dat wellicht ook is vanuit het perspectief van de actoren zelf. Ervaren en geroutineerde partijleiders haakten vroegtijdig af in een voor het kabinet penibele periode, terwijl er voor hen geen opvolgers klaar stonden. Heerma en Jetten waren tussenpauzen: bij de eerste was dat vanaf het begin de bedoeling; bij de laatste werd dat pas achteraf echt duidelijk. Zonder de statuur en het gezag van Buma en Pechtold moesten zij vooral op de winkel passen totdat de ware opvolgkandidaten naar voren konden treden. Die bevonden zich in het kabinet: bij de selectie van de ministers voor het kabinet was door beide partijen niet alleen gelet op de relevante competenties van de kandidaten als bewindspersoon, maar ook als potentiële partijleider.

Dit leidde ertoe dat toen het kabinet-Rutte III aan de slag ging, er voor het CDA-leiderschap twee mannelijke en voor het D66-leiderschap twee vrouwelijke kandidaten deel van uitmaakten. Deze constellatie was voor de regeringscoalitie niet zonder risico, ook al omdat de interne lijsttrekkersverkiezingen die de meeste partijen na de eeuwwisseling hadden ingevoerd nogal eens polariserend konden uitpakken. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat het kabinet het strijdtoneel had kunnen worden van eerst de zichzelf profilerende opvolgkandidaten van dezelfde partij, en vervolgens – na de interne verkiezingen – van de met elkaar concurrerende lijsttrekkers van de verschillende partijen.<sup>27</sup> Het is

<sup>27</sup> Zie ook J. Schinkelshoek, 'Gebutst en gehavend: op weg naar een enerverende slotronde'; september 2020, [www.schinkelshoekverhoog.com](http://www.schinkelshoekverhoog.com).

niet zo gegaan, maar wel kan gesteld worden dat de wijze waarop het CDA en D66 de aflossing van het partijleiderschap hadden geregeld, voor het functioneren van het kabinet zeker niet onproblematisch was. Dat het uiteindelijk met een sisser afliep, had ook te maken met combinatie van onvoorspelbare factoren (het verrassende besluit van Hoekstra om niet aan de interne verkiezingen deel te nemen, de ziekte van Ollongren, het voortijdige einde van het kabinet zodat de partijleiders de ruimte kreeg om zich te profileren) en het verantwoordelijkheidsbesef en de inschikkelijkheid van hoofdrolspelers zoals Jetten (en indirect Omtzigt). Uiteindelijk kregen CDA en D66 met Hoekstra en Kaag de opvolgers die zij wensten.

Lange tijd schoof in de meeste politieke partijen de zittende partijleider zijn opvolger naar voren. Dat ging niet altijd goed, zoals bijvoorbeeld de aanwijzing in 1992 van Elco Brinkman als CDA-leider door premier Ruud Lubbers laat zien. Bovendien werd op deze wijze partijachterban voor voldongen feiten gesteld. Interne lijsttrekkerverkiezingen moeten de leden meer invloed geven, maar dat betekent niet dat de rol van de partijleiding daarmee geheel is uitgespeeld. Regeringsdeelname biedt haar een extra mogelijkheid om op het speelveld waarop de opvolging van de partijleider plaatsvindt, de opstelling van de kandidaten te beïnvloeden. Buiten beschouwing gelaten wat de leden daarvan vinden, kan dat voordelen hebben voor de continuïteit van de partij, maar het brengt ook risico's met zich mee voor de stabiliteit van het kabinet.



# Aan tafel op het Malieveld

## *Rutte III en de omvang met het maatschappelijke middenveld*

*Caelesta Braun*

### **Verstomd tegengeluid vanuit de Polder**

Een groep verontruste en boze burgers stond in december 2020 aan de rand van de Hofvijver luidkeels te protesteren tijdens premier Mark Ruttes toespraak over de aangekondigde tweede lockdown. Aanvankelijk leken de demonstranten succes te hebben. Ze waren hoorbaar voor de ruim acht miljoen kijkers van Ruttes toespraak en een filmpje over een in de Hofvijver gevallen ‘protestpan’ van een van de demonstranten ging viral op sociale media.<sup>1</sup> Rutte reageerde nog tijdens zijn toespraak op onderkoelde wijze op dit protest naast de voordeur van het Torentje. Met de in het water gevallen pan verstomde op dat moment het maatschappelijk georganiseerd tegengeluid.

Het beeld van de in het water gevallen pan lijkt onbedoeld tekenend voor de manier waarop Rutte en zijn kabinet de afgelopen periode zijn omgegaan met het maatschappelijk middenveld en verontruste burgers. Veel van de besluit- en beleidsvorming werd gedelegeerd naar overlegtafels, convenanten, regio- en citydeals. Aldaar werden verantwoordelijkheden oeverloos gedeeld, waardoor onevenredig veel ruimte ontstond voor specifieke deelbelangen. Boze burgers, boeren en buitenlui restten weinig meer dan te protesteren op het Plein, naast de Hofvijver, op het Koekamp of het Malieveld. Vaak, maar niet altijd, bleken hun pogingen tevergeefse moeite, waarbij vooral het recht van de sterkste leek te gelden. Vanuit dit licht bezien is het ironisch dat daags na Ruttes tweede toespraak het Haags Historisch Museum de brandweer

<sup>1</sup> B. van der Spek, ‘Brandweer zoekt tevergeefs naar protestpan in Hofvijver’, in: *NRC.nl*, 22 december 2020.

verzocht om de pan uit de Hofvijver op te vissen om de ‘bekendste pan van de pandemie’ aan de corona-expositie van het museum toe te voegen. Ook hun poging bleek tevergeefs.<sup>2</sup>

In dit essay beargumenteer ik dat de manier waarop het kabinet-Rutte III met georganiseerde belangen en burgers omging, vooral een voortzetting was van de al eerder gekozen aanpak van besturen met akkoorden onder de voorgaande kabinetten-Rutte. Wel nieuw was de schaal waarop en reikwijdte waarmee deze aanpak werd ingezet door verschillende overheidslagen. De toenemende kritiek op deze ‘tafel-isering van besluitvormingsprocessen’<sup>3</sup> legde nog duidelijker dan voorheen een al langer bestaand patroon bloot: de signalen van de werkvloer en de achterban van veel belangenorganisaties bleven te vaak ongehoord. Alleen daar waar er mobilisatiekracht was binnen de sector buiten de al bestaande belangenorganisaties konden deze belangen verwoord worden door het luidkeels organiseren van de troepen. Maar daar waar dergelijke capaciteit ontbrak of veel kleiner was, ontstonden pijnlijke blinde vlekken die getuigden van onzichtbaarheid van verschillende maatschappelijke belangen. Veel van het protest viel net zoals de protestpan in de Hofvijver in het water of verstomde na een tijd. Deze ontwikkeling is niet alleen te verklaren door de politieke keuzes van Rutte-III, maar is ook toe te schrijven aan de uitholling van het representativiteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging, en de beperkte democratische verantwoording over de omgang met georganiseerde belangen.

### **Rutte III en de Polder: akkoorden, deals en maatschappelijk protest**

Achteraf bezien lijkt de geïmplodeerde akkoordenwoede van het kabinet-Rutte II (2012-2017) een voorloper van de bestuurlijke aanpak van het in 2017 aangetreden kabinet-Rutte III in de omgang met georganiseerde

<sup>2</sup> Omroep West, ‘Zoekactie in Hofvijver naar pan die in het water viel tijdens toespraak Rutte’, 22 december 2020.

<sup>3</sup> R. Koole, ‘Is een “akkoordendemocratie” wel een democratie?’, in: *RegelMaat*, 34 (2019), nr. 2, 95-111.

belangen.<sup>4</sup> In het voorjaar van 2013 alleen al werden binnen ongeveer een maand tijd meerdere akkoorden gesloten, een trend die aanvankelijk bejubeld werd als ‘de herontdekking van de polder.’<sup>5</sup> De euforie over de vele akkoorden uit het eerste regeringsjaar van Rutte II bleek voorbarig te zijn. In plaats van een duurzame herijking van in het verleden effectief gebleken samenwerkingsvormen, leek de akkoordenwoede van dit kabinet eerder het resultaat van veel ad hoc politiek opportunisme.<sup>6</sup> De Raad van State typeerde dit fenomeen van ‘regeren bij akkoord’ in zijn jaarverslag van 2013 als een ‘opvallend en riskant aspect van het handelingsvermogen van kabinetten’ en wees op het beperkte legitimiteitsgehalte van deze vormen van besluitvorming, waarbij draagvlak belangrijker leek dan effectiviteit en die nauwelijks ruimte lieten voor democratische controle.<sup>7</sup>

In dit opzicht is de omgang van Rutte III met georganiseerde belangen niet veel anders dan tijdens de voorgaande kabinetten-Rutte, maar dan op een duidelijk grotere schaal en breder qua aanpak.<sup>8</sup> Van al deze akkoorden en deals hebben vooral het Nationaal Preventieakkoord (2018), het Klimaatakkoord (2019) en het Pensioenakkoord (2020) veel aandacht gehad. Vaak werden deze akkoorden met veel elan gepresenteerd en werd vooral bij de eerste twee het aantal deelnemers bejubeld dat aan verschillende tafels had onderhandeld.

<sup>4</sup> In dit stuk doel ik met de term ‘georganiseerde belangen’ op het scala aan belangenorganisaties die zowel bedrijfs-, beroeps- als maatschappelijke belangen vertegenwoordigen, inclusief ad hoc opgerichte burgerbewegingen.

<sup>5</sup> J. Mommers, B. Heilbron, T. Muntz en H. de Zeeuw, ‘De herontdekking van de polder. Reconstructie: hoe de SER een onmogelijk akkoord sloot,’ in: *De Groene Amsterdammer*, 23 oktober 2013.

<sup>6</sup> C. Braun, ‘Gevangen in oude routines? De polder als uitgeholde reflex’, in: A.J. Kruijer en I. Verhoeven (red.), *Reflexoverheid* (Den Haag, 2016), 105-112.

<sup>7</sup> Raad van State, *Jaarverslag 2013*, 11-23; zie jaarverslag.raadvanstate.nl.

<sup>8</sup> Koole, ‘Is een “akkoordendemocratie” wel een democratie?’ Zie ook voor een eerste overzicht: A. Idenburg en P. de Jong, ‘Groeiende complexiteit vraagt om een ander samenspel’; bijlage bij het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst* (Den Haag, 2020).

Toch bleek, net zoals tijdens het kabinet-Rutte II, het enthousiasme over de akkoorden ook hier snel af te nemen. Bij het nieuwe pensioenakkoord ging de FNV-leiding ervan uit dat de instemming van het ledenparlement een formaliteit was, maar dat bleek een vergissing. Deze misrekening zorgde voor frictie en vertraging van het proces.<sup>9</sup> Bij het Nationaal Preventieakkoord was er alom kritiek op de maatregelen, die volgens velen niet ver genoeg gingen om consumptie van ongezonde voeding tegen te gaan. Dit werd vaak toegeschreven aan de oneigenlijke invloed van de industrie.<sup>10</sup> Eenzelfde implosie van enthousiasme overkwam het Klimaatakkoord dat succesvol werd aangevochten door Urgenda, een NGO die streeft naar innovatie en duurzaamheid, tot aan de Hoge Raad. Volgens deze organisatie moest de Nederlandse overheid meer doen om aan de internationale klimaatdoelstellingen te voldoen dan dat wat was overeengekomen in de onderhandelingen aan al die verschillende tafels.<sup>11</sup> Het draagvlak onder de vele akkoorden bleek vaak smaller dan werd aangenomen en de overkomsten leken tot mindere effectieve uitvoering te leiden dan verwacht.

Niet alleen bij deze grote akkoorden liep de aanpak met maatschappelijke partners averij op. Ook bij de totstandkoming van andere beleidsplannen en wetsvoorstellen bleek de omgang met deze partners tot frictie te leiden. De totstandkoming van de wet BIG II; het onderwijsconvenant om de werkdruk en het lerarentekort aan te pakken; de voorgestelde hervormingen in het hoger onderwijs door de commissie-Van Rijn; en een voorstel van D66 over het inkrimpen van de veestapel om de stikstofuitstoot te verminderen<sup>12</sup> laten eenzelfde patroon

<sup>9</sup> 'Nieuw pensioenakkoord: dit is wat er precies verandert', in: *Algemeen Dagblad*, 24 juni 2020.

<sup>10</sup> M. Chavannes, 'De regering wil dat we gezonder gaan leven – maar geeft de lekkernijlobby vet veel ruimte', in: *de Correspondent*, 1 november 2018; H. Lelieveldt, 'De mysterieuze verdwijning van de suikertaks uit het Preventieakkoord', *Follow the Money*, 9 juli 2020.

<sup>11</sup> C. Braun en R. Stolk, 'Strategisch procederen uit naam van het algemeen belang', in: *De Hofvijver*, 4 maart 2020.

<sup>12</sup> Raad van State, 'PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt', 29 mei 2019; zie [raadvanstate.nl/@115651/pas-mag-NOS](https://raadvanstate.nl/@115651/pas-mag-NOS), 'D66 wil

zien. De besluitvorming leidde tot onvrede bij de achterban en op de werkvloer, waaruit bleek dat de gevestigde belangenorganisaties de stem van hun achterban onvoldoende voor het voetlicht hadden gebracht, al dan niet gecombineerd met selectief luisterende bewindslieden.

Het jaar 2019 was daarmee vooral het toneel van maatschappelijke onrust en protesten, vaak op het Malieveld. Nieuw waren dergelijke massale protesten overigens niet, het Malieveld werd in de vorige eeuw wel vaker beproefd. Nieuw was wel de verbreding van de protesten binnen en tussen verschillende sectoren, aangewakkerd door sociale media en het feit dat in veel sectoren de gebruikelijke (sociaal-economische) overlegpartners steeds vaker geen goede vertegenwoordiging bleken te zijn van hun achterban. In de woorden van Ton Wilthagen, hoogleraar arbeidsmarkt, is wat we in die periode zagen gebeuren, ‘een regelrechte clash tussen de polder en Twitter.’<sup>13</sup> De voorzitter van de Algemene Onderwijsbond (AOB) trad bijvoorbeeld af na het ondertekenen van het akkoord met onderwijsminister Arie Slob vanwege de miskennis van het ongenoegen van veel leraren. De lerarenstaking vond ondanks het sluiten van een akkoord toch plaats onder aanvoering van andere belangenorganisaties zoals ‘PO in actie’. Ook in de zorgsector zagen we hetzelfde patroon. Het gehele bestuur van de beroepsvereniging voor Verplegenden en Verzorgenden (V&VN) stapte op nadat talloze verpleegkundigen via sociale media hun ongenoegen uitten en protestacties initieerden tegen het met de beroepsorganisatie afgestemde wetsvoorstel.<sup>14</sup> In veel sectoren ontstonden nieuwe, veelal meer activistische, bewegingen. Zij gingen buiten de gebruikelijke overlegkanalen te werk en wisten via sociale media hun mede-professionals binnen de sector te mobiliseren uit onvrede met de door de gevestigde belangenorganisaties overeengekomen afspraken. Ze hadden overigens maar ten dele succes

---

aantal kippen en varkens halveren voor lagere stikstofuitstoot’, 9 september 2019; zie NOS.nl.

<sup>13</sup> P. Veldhuis en F. Weeda, ‘Bond houdt achterban niet meer bij’, in: *NRC Handelsblad*, 8 november 2019; zie [www.nrc.nl/nieuws/2019/11/08/bond-houdt-achterban-niet-meer-bij-a3979661](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/08/bond-houdt-achterban-niet-meer-bij-a3979661).

<sup>14</sup> Ibidem.



met hun acties. Daar waar sommige sectoren met massale protesten de politiek op haar knieën wisten te krijgen, bleven andere sectoren grotendeels met lege handen achter. De ludieke actie van de leraren om met speelgoedtractoren het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te 'bezetten'<sup>15</sup> in plaats van met groot materieel het openbare leven in het hele land te ontwrichten, was symbolisch voor dit verschil in politieke hefboomwerking van maatschappelijke protesten. Het tekende de staat van niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging tijdens Rutte III, waarbij 'de een gelijker leek te zijn dan de ander'.<sup>16</sup>

Deze vaak massale maatschappelijke protesten speelden zich af aan de vooravond van 2020, het jaar waarin het kabinet-Rutte III danig op de proef werd gesteld door een wereldwijde pandemie. In de aanpak van de crisis zagen we gaandeweg eenzelfde patroon van de omgang met georganiseerde belangen ontstaan. Rutte III leunde aanvankelijk in de communicatie over de aanpak van de coronacrisis enerzijds zwaar op de experts van het Outbreak Management Team. Het kabinet gaf daarmee zowel de verantwoordelijkheid voor als de verantwoording over de crisisaanpak bijna volledig uit handen. Anderzijds leek het selectief te luisteren naar georganiseerde belangen in de samenleving, zeker naarmate de crisis vorderde. Ook in dit crisisjaar leek de een daarbij gelijker dan de ander. De stem van de verpleeghuizen bleef bijvoorbeeld tijdens de eerste golf te lang niet gehoord, met desastreuze gevolgen voor de bewoners en het personeel. In de Kerstperiode werd toegegeven aan de toenemende roep vanuit met name de ziekenhuizen om de groep zorgverleners in de acute coronazorg als een van de eersten te vaccineren, tegen het herhaaldelijke advies van de Gezondheidsraad in.<sup>17</sup> Het bleef onduidelijk waarom uiteindelijk aan deze oproep gehoor werd

<sup>15</sup> Omroep West, 'De leraren bezetten met tractoren het ministerie van Onderwijs', *Twitter*, 6 november 2019; zie [twitter.com/omroepwest/status/1191983268310257664](https://twitter.com/omroepwest/status/1191983268310257664).

<sup>16</sup> C. Gagard, 'Wat de boze boer en de klimaatactivist met elkaar gemeen hebben', in: *De Correspondent*, 13 december 2019.

<sup>17</sup> Gezondheidsraad, 'Vaccin BioNTech/Pfizer vooral inzetten bij ouderen'. Persbericht, 24 december 2020; idem, 'Ook vaccin Moderna vooral inzetten voor ouderen'. Persbericht, 11 januari 2021.

gegeven, anders dan dat de 'druk op Hugo de Jonge om ziekenhuispersoneel eerder te vaccineren onhoudbaar werd'.<sup>18</sup> Deze verschillende voorbeelden illustreren dat ook in tijden van crisisbeheersing de omgang van Rutte III met maatschappelijke partners zich kenmerkte door selectieve hardhorendheid en blinde vlekken betreffende het maatschappelijk middenveld.

Niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging en de effecten daarvan tijdens Rutte III worden vaak uitgelegd als een uitvloeisel van de politieke ideologie van dit kabinet, waardoor bedrijfsbelangen meer gewicht kregen dan andere maatschappelijke belangen. Maar deze 'liberale omhelzing van de industrie' is niet de enige verklaring voor deze omgang met georganiseerde belangen.<sup>19</sup> Dit patroon komt ook voort uit een uitgehold representativiteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging en de beperkte democratische verantwoording over de omgang met en invloed van georganiseerde belangen.

### **Belangenvertegenwoordiging in de Nederlandse Polder**

In essentie gaat het in ons poldermodel om de niet-parlementaire betrokkenheid van georganiseerde belangen bij zowel het beleidsvormings- als het uitvoeringsproces. Dit is vanuit democratisch oogpunt potentieel problematisch, omdat deze betrokkenheid zich grotendeels afspeelt buiten de vertegenwoordigende en controlerende functie van het parlement. Een aantal factoren is van belang om het democratische gehalte van niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging te beoordelen, waaronder het representativiteits-beginsel dat eraan grondslag ligt, en de responsiviteit van de overheid ten opzichte van deze georganiseerde belangen.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> K. Berkhout, 'Druk op Hugo de Jonge om ziekenhuispersoneel eerder te vaccineren werd onhoudbaar', in: *NRC Handelsblad*, 4 januari 2021.

<sup>19</sup> Chavannes, 'De regering wil dat we gezonder leven'.

<sup>20</sup> C. Braun, 'Het Nederlandse poldermodel langs de democratisch meetlat', in: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de 21e eeuw* (Amsterdam, 2016), 37-60.

Het representativiteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de niet-parlementaire betrokkenheid van georganiseerde belangen veronderstelt een tweetrapsraket. Op zowel organisatie- als systeemniveau gaat het om een goede verbinding tussen belangenaggregatie (worden alle relevante maatschappelijke belangen effectief gemobiliseerd?) en belangenarticulatie (worden alle relevante maatschappelijke belangen effectief verwoord in politieke-bestuurlijke inbreng?). Op het organisatieniveau gaat het er om of individuele belangenorganisaties op een evenredige manier hun eigen achterban vertegenwoordigen.<sup>21</sup> In goed functionerende belangenorganisaties zijn beide pijlers van belangenaggregatie en -articulatie sterk met elkaar verbonden. Ze functioneren als het ware als communicerende vaten: de belangen van de achterban worden evenredig meegenomen en vervolgens vertaald naar inbreng voor publieke besluitvormingsprocessen. Dat deze verbinding vaak hapert, werd onder andere duidelijk door de lastige positie van de AOb bij het doorgaan van de lerarenprotesten na het sluiten van een akkoord met minister Slob van OCW in 2019. Ook de gebrekkige consultatie van de achterban door de V&VN bij de formulering van het wetsvoorstel BIG II in 2019 liet obstructie zien in de communicerende vaten van belangenarticulatie en -aggregatie.

Het principe van communicerende vaten tussen belangenarticulatie en -aggregatie op organisatieniveau veronderstelt vervolgens een dynamisch en toegankelijk speelveld op systeemniveau. Op dat niveau veronderstelt het representativiteitsbeginsel namelijk een breed palet aan belangenorganisaties die gezamenlijk alle relevante maatschappelijke belangen mobiliseren en effectief articuleren.<sup>22</sup> Deze tweetrapsraket is

<sup>21</sup> A. Albareda, 'Connecting Society and Policymakers? Conceptualizing and measuring the capacity of civil society organizations to act as transmission belts', in: *Voluntas. International journal of voluntary and non-profit organizations*, 29 (2018), 1216-1232; zie doi.org/10.1007/s11266-018-00051-x.

<sup>22</sup> P.C. Schmitter en W. Streeck, *The Organization of Business Interest. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*. MPIfG Discussion Paper 99/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 1999 (originele versie (1981): WZB Discussion Paper, IIM/ LMP 81-13); D. Lowery, 'Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying', in: *Polity* 39 (2007), 1 (jan.), 29-54.

de kern van het representativiteitsbeginsel van niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging. De onzichtbaarheid van het belang van verpleeg- en verzorgingstehuizen in de aanpak van de coronacrisis is een pijnlijke illustratie van het dysfunctioneren van de tweetrapsraket. De belangenorganisaties in kwestie zijn niet voldoende in staat gebleken het belang te mobiliseren en articuleren en op systeemniveau bleven de verpleeghuizen lang onzichtbaar op het gehele speelveld van zorgbelangen.<sup>23</sup>

Niet alleen een uitholling van het representativiteitsbeginsel leidt tot blinde vlekken in niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging. De mate waarin en manier waarop de overheid responsief is ten opzichte van deze belangen speelt een cruciale rol in het democratisch gehalte van niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging. Ik belicht hierbij drie belangrijke aspecten. Ten eerste is het realiseren van een gelijk speelveld van belang. Om het representativiteitsbeginsel optimaal recht te doen is het van belang dat elk relevant maatschappelijk belang de mogelijkheid heeft om zich te mobiliseren. Deze mobilisatiecapaciteit is geen vanzelfsprekendheid, zo is al decennialang bekend. Deze onevenwichtigheden in belangenaggregatie vragen daarmee om maatregelen om die te voorkomen of te compenseren.<sup>24</sup> Het is deels een politieke keuze of en zo ja, hoe dit te doen. De ‘liberale omhelzing met de industrie’ als verklaring voor de onevenwichtige omgang met georganiseerde belangen door Rutte III vertrekt vanuit een dergelijk politiek perspectief.<sup>25</sup> Ambtelijk gezien daarentegen zouden alle relevante maatschappelijke belangen en hun organisaties op evenredige wijze geacommodeerd moeten worden.<sup>26</sup> Een politieke afweging is

<sup>23</sup> B. Fraussen, A. Albareda, C. Braun, M. Muller en S. Sullivan, ‘Lobbying in times of Crises. The good, the bad, and the ugly’. FGGA governance blog 2020; zie [www.universiteitleiden.nl/en/news/2020/06/lobbying-in-times-of-corona-crisis-the-good-the-bad-and-the-ugly-i](http://www.universiteitleiden.nl/en/news/2020/06/lobbying-in-times-of-corona-crisis-the-good-the-bad-and-the-ugly-i).

<sup>24</sup> B. Fraussen en C. Braun, “‘De Lobby’ aan banden? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging’, in: *Tijdschrift voor Toezicht*, 9 (2018), nr. 4, 103-113, DOI: 10.5553/TvT/187987052018009004004.

<sup>25</sup> Chavannes, ‘De regering wil dat we gezonder gaan leven’.

<sup>26</sup> C. Braun en B. Fraussen, ‘Samen proactief beleid maken. Factsheet verbindend leiderschap’. Leiden Leadership Centre, Den Haag, zie:

zorgvuldiger te rechtvaardigen als alle relevante belangen op tafel liggen. Dit gaat overigens verder dan enkel een extra burger- of consumentenorganisatie aan tafel uit te nodigen om zo op het oog inclusief te zijn.<sup>27</sup>

De noodzaak om een gelijk speelveld te faciliteren leidt automatisch tot het tweede belangrijke aspect van een responsieve overheid in dit verband, namelijk het zorgdragen voor een transparant en toegankelijk besluitvormingsproces. Omdat de betrokkenheid van georganiseerde belangen zich buiten de democratische arena van het parlement voltrekt, is dit van cruciaal belang. Over vragen zoals de samenstelling van de onderhandelingstafels, het toegekende mandaat en normatief kader voor de besluitvorming<sup>28</sup> en met welk deelbelang voor ogen maatschappelijke partners hebben deelgenomen, zou geen twijfel moeten bestaan. Bij veel van de gemaakte afspraken tijdens Rutte III bleef dit echter onduidelijk of werd dit slechts ten dele openbaar gemaakt. Daar waar het Preventieakkoord bijvoorbeeld gesloten is met veel partijen, worden vrijwel alleen VNO-NCW en MKB-Nederland genoemd als partners, terwijl vaak ook specifieke ondernemingen betrokken zijn in de besluitvorming en de uitvoering ervan, die niet of slechts deels met naam en toenaam genoemd worden.<sup>29</sup>

Dit alles raakt ten slotte aan een derde belangrijk aspect van de niet-parlementaire betrokkenheid van georganiseerde belangen, namelijk het afleggen van democratische verantwoording over de gemaakte belangenafweging op basis van de inbreng van georganiseerde belangen. Welke belangen nu meer of minder werden gewogen in de aanpak van de coronacrisis bleef vaak in nevelen gehuld. De besluitvorming was daarbij vooral reactief. Vaak werd tegemoet gekomen aan luide stemmen

---

[www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/factsheet-verbindend-leiderschap.pdf](http://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/factsheet-verbindend-leiderschap.pdf).

<sup>27</sup> Fraussen en Braun, “De Lobby” aan banden?; en ROB, *Akkoord?!*

<sup>28</sup> Koole, ‘Is een “akkoordendemocratie” wel een democratie?’

<sup>29</sup> Een voorbeeld hiervan is het programma Jongeren op Gezond Gewicht (JOGG), als onderdeel genoemd in het Nationaal Preventieakkoord en dat ondersteund wordt door specifieke ondermingen uit de voedings- en levensmiddelenindustrie met tegenstrijdige belangen bij het realiseren van verminderde consumptie van ongezonde producten.

vanuit de samenleving en zelden werd daar heldere verantwoording over afgelegd. Niet alleen de aanpak van de coronacrisis getuigt van een dergelijke mistige democratische verantwoording. Ook voor de totstandkoming van het Klimaatakkoord en het Preventieakkoord was de democratische verantwoording ervan vaak beperkt. Het tekent de inperking van de rol van parlementariërs bij dergelijke grootschalige akkoorden dat het Binnenhof te klein lijkt als ze ondanks de behaalde onderhandelingsuitkomsten wel een politiek tegengeluid laten horen.<sup>30</sup> Het wekt dan ook geen verbazing dat de democratische verankering van akkoorden en het explicieter invullen van de rol van de overheid binnen dergelijke akkoorden als belangrijke voorwaarden worden gezien om het besturen met akkoorden als legitiem sturingsinstrument te kunnen inzetten.<sup>31</sup>

Of de betrokkenheid van georganiseerde belangen in onze Nederlandse Polder democratisch is, hangt dus niet alleen af van het representativiteitsbeginsel van niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging – de tweetrapsraket van belangenaggregatie en -articulatie op organisatie- en systeemniveau. Het democratisch gehalte van de Polder hangt nog meer af van de responsiviteit van de overheid. Hierbij zijn het zorgdragen voor een gelijk speelveld, transparante en toegankelijke besluitvormingsprocessen alsmede democratische verantwoording over de niet-parlementaire betrokkenheid van georganiseerde belangen cruciaal. Vanuit dit perspectief is de omgang van Rutte III met georganiseerde belangen vaak ondemocratisch gebleken.

### **Aan tafel op het Malieveld**

Het Malieveld was niet alleen in 2019, maar is van oudsher het symbool van demonstraties en protesten.<sup>32</sup> Daar roept de maatschappij regelmatig

<sup>30</sup> J.Th.J. van den Berg, 'Een democratie van akkoorden', 21 juni 2019, zie: [parlement.com](http://parlement.com).

<sup>31</sup> ROB, *Akkoord?!*, 8-13; Koole, 'Is een "akkoordendemocratie" wel een democratie?'

<sup>32</sup> Haagse Zaken, 'Een jaar op het Malieveld', 2 januari 2021; zie [www.nrc.nl/nieuws/2021/01/02/een-jaar-op-het-malieveld-a4024798](http://www.nrc.nl/nieuws/2021/01/02/een-jaar-op-het-malieveld-a4024798); J.

publiekelijk de regering ter verantwoording voor (voor)genomen besluiten. Protesteren op het Malieveld is vaak een laatste strohalm voor professionals, burgers of een gehele sector om politieke invloed af te dwingen of dan toch ten minste een regering publiekelijk kleur te laten bekennen. Zo bezien had het kabinet-Rutte III wel wat vaker aan tafel op het Malieveld gemogen met maatschappelijke partners.

Democratische, en daarmee legitieme, betrokkenheid van georganiseerde belangen vereist het waarborgen van het representativiteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan niet-parlementaire belangenvertegenwoordiging, het faciliteren van een gelijk speelveld op ambtelijk niveau, transparante en toegankelijke besluitvorming-processen, en democratische verantwoording hierover. Anders zijn en blijven het ‘regeren bij akkoord’ en alle andere omgang met georganiseerde belangen ondemocratisch. Tegelijkertijd vraagt de groeiende complexiteit van vraagstukken in de samenleving om andere samenwerkingsvormen tussen overheden en maatschappelijke organisaties. Dit betekent dus eerder grootschalig onderhoud dan afbraak van de Polder,<sup>33</sup> maar dan wel met aandacht voor de legitimiteit ervan. Zonder de tandem van een representatieve Polder en responsieve overheid, leidt de niet-parlementaire betrokkenheid van georganiseerde belangen tot een grotere politieke invloed van degenen die de weg al prima kunnen vinden in Den Haag (en Brussel), maar die niet per se representatief zijn voor de stem van de werkvloer, het publieke belang en individuele burger.

---

Schinkelshoek, ‘Afgeragd Malieveld’, in: *de Hofvijver*, 27 januari 2020; zie [montesquieu-instituut.nl](http://montesquieu-instituut.nl).

<sup>33</sup> M. Chavannes, ‘De polder vraagt om onderhoud, geen afscheid’, in: *NRC Handelsblad*, 1 december 2018.

# **‘Hij is erover gaan *denken*’**

## *Premier Mark Rutte en de Europese Unie tijdens Rutte III*

*Anjo Harryvan & Jan van der Harst*

Toen Mark Rutte als staatssecretaris van Sociale Zaken (2002-2004) zijn eerste schreden in de Brusselse arena zette, vertrouwde hij de verzamelde Nederlandse ambtenaren en diplomaten openhartig toe: ‘Ik weet niets van die hele Europese Unie. En ik wil graag zo veel mogelijk leren’. De Nederlandse vertegenwoordigers bij de EU liet hij ook weten hoe ‘gaaf’ het was dat zij iedere dag opkwamen voor het Nederlandse belang. Zij kregen toen niet de indruk dat Rutte iets tegen de EU had. ‘Het was in Europa’, zei hij, ‘dat Nederland zijn geld verdiende’.<sup>1</sup>

We zijn intussen vele jaren verder. Rutte leidt zijn derde kabinet en kent na tien jaar premierschap het klappen van de zweep in en buiten Brussel. Hij is na de Duitse Bondskanselier Angela Merkel en de Hongaarse premier Viktor Orbán de langst zittende regeringsleider in de Europese Raad en geldt als één van de meest invloedrijke leden van die Raad. Hij heeft in de tussenliggende tijd veel geleerd en ervaring opgedaan, sinds het prille begin als staatssecretaris tijdens het eerste kabinet-Balkenende. Toch is er ook veel hetzelfde gebleven. De noodzaak op te komen voor het Nederlandse belang en de overtuiging dat Nederland de EU nodig heeft voor zijn welbevinden zijn constanten gebleken in het Europese denken van de premier. Nederland verdient zijn geld in Europa. Daarin is niets veranderd, weet Rutte.

### **Aanvankelijke scepsis**

Toch stond hij jaren lang bekend als iemand die niet veel op had met Europa. In het eerste kabinet-Rutte (2010-2012), gedoogd door de PVV, was hij eerder scepticus dan aanhanger van de Europese samenwerking.

<sup>1</sup> Petra de Koning, *Mark Rutte* (Leiden, 2020), 101.



En ook daarna richtte hij zich aanvankelijk vooral op binnenlandse aangelegenheden. Dit tot grote ergernis van bijvoorbeeld partijgenote en Eurocommissaris Neelie Kroes, die vond dat Rutte en de VVD Europa te veel zagen als alleen een ‘markt en een kassa’.<sup>2</sup> Daar kon je je geld verdienen, maar verder moest Brussel zich met zo weinig mogelijk bemoeien, zo was de heersende opvatting. Nogal wat ingewijden constateerden dat het thema Europese integratie Rutte niet erg bezig hield en dat hij slechts ‘halfslachtigheden’ over Europa debiteerde.<sup>3</sup> In een boekje over de politicus Rutte, gepubliceerd in 2010, komt de term Europese Unie welgeteld één maal voor.<sup>4</sup> Toen hij in 2018 en 2019 drie speeches hield over Europa (waarover later meer), zeiden sommigen dan ook: ‘Rutte is er niet *anders* over gaan denken, hij is erover gaan *denken*’.<sup>5</sup> Omdat hij zich persoonlijk zekerder was gaan voelen op het ingewikkelde Europese speelveld, maar ook en vooral omdat de wereld om hem heen niet langer dezelfde was.

### **Turkije-deal en Brexit**

Twee gebeurtenissen waren daarbij in het bijzonder van belang, zich beide afspelend in het jaar voor het aantreden van het kabinet-Rutte III. Allereerst was er de migratiedeal met Turkije in maart 2016. De forse toestroom van vluchtelingen en migranten uit het Midden-Oosten en Noord-Afrika vroeg om een antwoord van de Europese leiders, die te maken kregen met een steeds ongeruster wordende publieke opinie. Rutte en Merkel speelden van EU-zijde een beslissende rol in het beklinken van een ‘terugneem-overeenkomst’ met de Turkse regering. Ofschoon de afspraken nadien regelmatig geschonden werden en de relatie met de Turkse president Recep Erdogan steevast gespannen was, droeg de deal toch bij aan een substantiële afname van het aantal migranten in de EU. Ruttés prestige in de Europese Raad nam hierdoor zonder twijfel toe. Ook bevestigden de onderhandelingen met Turkije eens te meer de goede banden die hij had opgebouwd met

<sup>2</sup> Idem, 104.

<sup>3</sup> Sheila Sitalsing, *Mark. Portret van een premier* (Amsterdam, 2016), 35.

<sup>4</sup> Martijn van der Kooij en Dirk van Harten, *Mark Rutte. Alleen voor de politiek* (Arnhem, 2010), 13.

<sup>5</sup> De Koning, *Mark Rutte*, 104 (cursivering door de auteurs).

Bondskanselier Merkel. De twee vertrouwden elkaar en trokken regelmatig gezamenlijk op tijdens de Europese toppen, zowel bij begrotingskwesities (die Noord tegenover Zuid plaatsten in de EU) als bij vraagstukken betreffende de rechtstaat (waarbij Oost tegenover West kwam te staan).

Behalve de migratiedeal stond een flink deel van 2016 in het teken van de nasleep van het Britse lidmaatschapsreferendum in juni van dat jaar. De Brexit-beslissing van het Verenigd Koninkrijk had een ingrijpende invloed op het denken van Rutte over de noodzaak van Europese samenwerking. Als anglofiel, met een van jongs af aan grote fascinatie voor de politieke cultuur en debat-praktijken in het Britse Lagerhuis, was Rutte zeer teleurgesteld over de beslissing van het Verenigd Koninkrijk afscheid te nemen van de EU. Deze teleurstelling was vooral ingegeven door de verwachte nadelige effecten van Brexit voor de Nederlandse economie. Maar Rutte zag ook mogelijkheden, die hem noopten zijn handelwijze aan te passen. Volgens Rutte-biograaf Petra de Koning ging hij zich na het Britse referendum voorzichtiger uiten over Europa. Rutte hield plotseling op met het gebruik van termen als het dragen van een ‘geladen pistool in de zak’ tijdens EU-onderhandelingen – uitingen die hij in het verleden niet had geschuwd.<sup>6</sup> Hij realiseerde zich dat Nederland door de Brexit zijn positie in de EU kon versterken, ja zelfs moest versterken. Nederland kon zich niet meer verschuilen achter de grote bondgenoot in de onderhandelingen over EU-afdrachten, vrijhandel en concurrentie, en Atlantische invloeden op de Europese veiligheid.

Als aanvoerder van een middelgrote lidstaat met duidelijke voorkeuren voelde Rutte de drang zich sterker te profileren en het voortouw te nemen bij het smeden van allianties. Zo wierp Nederland zich in de Europese begrotingsdiscussies op als leider van de ‘zuinige vier’ (met Oostenrijk, Zweden en Finland) en als vormgever van de Hanzeliga, een samenwerkingsverbond van Noord-Europese landen op het gebied van handel en financiën. Deze Nederlandse profilering was vooral mogelijk

<sup>6</sup> Idem, 106.

geworden door de persoonlijke inbreng van Rutte, die in de loop der jaren ervarener, bekender en geslepen was geworden op het Europese toneel.<sup>7</sup>

### **Drie speeches**

De profileringsdrang manifesteerde zich in drie grote speeches die Rutte binnen een periode van een jaar hield over Europa: in Berlijn (maart 2018), Straatsburg (juni 2018) en Zürich (februari 2019).<sup>8</sup> Vooral de Straatsburgse speech voor het Europees Parlement viel op door de warme woorden die Rutte aan de EU wijdde. *De Telegraaf* sprak zelfs van een 'liefdesverklaring aan Europa'.<sup>9</sup> Rutte bekende daar dat hij de Europese samenwerking in de loop der jaren anders was gaan bekijken. Natuurlijk, de EU bracht welvaart en economische vooruitgang voor de lidstaten, maar zij was daarnaast minstens zo belangrijk als verzekeraar van 'veiligheid, stabiliteit en rechtstaat'. Ook was het machtsverwicht in de wereld aan het verschuiven. Zelfs op de Verenigde Staten, onder president Donald Trump, kon Europa niet meer automatisch rekenen. Maar de EU-landen hadden in elk geval elkaar nog, aldus Rutte: 'Eenheid definieert ons vermogen om te handelen'. Dat de Britten uit de Unie traden vond hij 'betreuenswaardig', maar de overige lidstaten waren daardoor nog sterker het belang van onderlinge samenwerking gaan inzien.<sup>10</sup> In zijn Churchill-lezing in Zürich spoorde Rutte de EU aan om een plek op te eisen naast machtsblokken als China en de VS en meer taken op zich te nemen. Deze ondersteuning van het streven naar een geopolitieke rol voor Europa was mede ingegeven door Rutes frustratie over het zich al jaren traag voortslepende MH-17 dossier, betrekking hebbend op het in juli 2014 door pro-Russische separatisten boven Oekraïne neergehaalde vliegtuig van Malaysia Airlines met 193

<sup>7</sup> Idem, 106-107.

<sup>8</sup> Respectievelijk 'Underpromise and overdeliver. Fulfilling the promise of Europe', Bertelsmann-Stiftung, Berlijn, 2 maart 2018; 'A deal is a deal. A Union of rules in an unruly world', Europees Parlement, Straatsburg, 13 juni 2018; en 'The EU. From the power of principles towards principles and power', Churchill-lezing, Universiteit van Zürich, 13 februari 2019.

<sup>9</sup> Ruud Mikkers, 'Wereldorde onder druk. Rutte vol voor de EU', in: *De Telegraaf*, 13 juni 2018, geciteerd in De Koning, *Mark Rutte*, 108.

<sup>10</sup> De Koning, *Mark Rutte*, 109.

Nederlandse inzittenden aan boord. Rutte wist maar al te goed dat hij in EU-verband een krachtiger vuist kon maken tegen het weerspannige Rusland van president Vladimir Poetin dan Nederland in zijn eentje vermocht.

Toegegeven, Rutte vond nog steeds dat er van alles beter kon in de EU: de Europese begroting moest kleiner worden, welvarende landen dienden ‘niet onevenredig’ veel meer te betalen en zwak presterende lidstaten moesten eerst via interne hervormingen hun eigen economie op orde brengen alvorens in Europa hun hand op te houden. De Unie moest bovendien minder beloven en beter presteren, en gemaakte afspraken dienden te worden nageleefd (‘a deal is a deal’). Maar daartegenover sprak Rutte verscheidene malen over het belang van een Unie van gedeelde normen en waarden, met lidstaten die zich niet alleen op materieel gebied tot elkaar verhielden. Zijn pleidooi voor een Europese waardengemeenschap week nogal af van de exclusieve focus op ‘markt en kassa’, waar we in het begin van dit artikel over schreven.

Niet iedereen vond dit vooruitgang. Publicist Gerry van der List, voormalig medewerker van de aan de VVD gelieerde Teldersstichting, schreef dat Rutes pleidooien voor een waardengemeenschap en een geopolitieke rol voor Europa ‘wel eens bevreemding’ wekten, vooral in eigen politieke kring. Refererend aan Rutes toespraak voor het Europees Parlement gaf Van der List toe dat het normaal was dat premiers zich in Europa eurofieler toonden dan in het nationale parlement. Maar wat Rutte deed was toch wel opmerkelijk: ‘Het klonk allemaal heel anders dan de uitlatingen waarmee Frits Bolkestein zich in de jaren negentig als euroscepticus profileerde’. Bovendien, zo voegde Van der List eraan toe, ‘heeft de premier in Brussel de reputatie van een soepele man die als puntje bij paaltje komt toch praktisch nooit een spaak tussen de Europese wielen durft te steken’.<sup>11</sup> Thuis kritisch over Europa. In Europa

<sup>11</sup> Gerry van der List, *Liberale lessen. Macht en onmacht van de VVD* (Amsterdam, 2019), 92-93.

best Europees', vatte *NRC*-journalist Menno Hurenkamp de spanningsrelatie samen.<sup>12</sup>

### **Brussel of Den Haag?**

Nogal wat waarnemers vroegen zich af: vanwaar die plotselinge profileringsdrang van Rutte? Doet hij dit puur om de Nederlandse Europa-strategie uitgebreid voor het voetlicht te brengen of zijn er andere, meer persoonlijke motieven in het spel? Zijn redevoeringen in Berlijn, Straatsburg en Zürich vonden plaats juist in een periode dat de discussie gestart was over de opvolging van Jean-Claude Juncker als voorzitter van de Europese Commissie en van Donald Tusk als voorzitter van de Europese Raad. Rutte werd vooral in verband gebracht met deze tweede functie. Zou hij als ervaringsdeskundige in de Europese Raad niet bij uitstek geschikt zijn om deze instelling te gaan leiden? En was hij na bijna een decennium premierschap in Nederland niet toe aan iets anders?

Nederlandse bronnen benadrukken dat Rutte het zeker had kunnen worden als hij gewild had, maar dat hij er eigenlijk geen zin in had.<sup>13</sup> Hij was geschikt voor de functie van Raadsvoorzitter, maar hij wilde premier blijven. De Koning schrijft dat Rutte in kleine kring het EU-voorzitterschap een 'deeltijdbaan' had genoemd, een klus voor maximaal twee dagen per week, en dus niet uitdagend genoeg. Maar, zo vervolgt De Koning, doordat iedereen over zijn kandidatuur praatte was er in elk geval veel aandacht voor zijn ideeën die in de redevoeringen naar voren kwamen.<sup>14</sup> De journalisten Stéphane Alonso en Clara van de Wiel constateren: '[Rutte] is te veel gesteld op zijn leven in Nederland. In spijkerbroek naar het Catshuis, op de fiets naar het torentje, de tas nonchalant over het stuur geslingerd – en altijd weer die smakelijke

<sup>12</sup> Menno Hurenkamp, 'Een goede herder loopt achter de kudde', in: *NRC Handelsblad*, 16 oktober 2020.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld De Koning, *Mark Rutte*, 111; Stéphane Alonso en Clara van de Wiel, 'Rutte in Europa. Naar Brussel in een hoody', in: *NRC Handelsblad*, 3-4 oktober 2020.

<sup>14</sup> De Koning, *Mark Rutte*, 110-113.

verbazing van de internationale pers hierover. In Brussel is de politieke cultuur stijver'.<sup>15</sup>

Er zit ongetwijfeld veel waars in deze constatering. Het is inderdaad de vraag of Rutte, getrouwd met zijn Haagse rituelen, gelukkig was geworden in Brussel. Toch kan men zich afvragen of zijn benoeming wel zo'n opgelegd pandoer was, of hij inderdaad eerste man van de Europese Raad was geworden als hij zich had gekandideerd, zoals de Nederlandse media suggereerden. Rutte staat in Brussel bekend als charmant en succesvol, een 'Macher', een vaardig debater en een vindingrijke onderhandelaar. Bovendien wekt hij sympathie en bewondering in Europa omdat hij een mogelijk EU-vijandige binnenlandse machtsgreep door populistische partijen tot op heden glansrijk heeft weten te weerstaan.<sup>16</sup> Maar hij roept ook weerstand op. Tijdens een discussie over EU-uitbreiding in 2019 wist Rutte aandacht te trekken toen hij zich in het bijzijn van de premiers van Bulgarije en Roemenië liet ontvallen dat de toetreding van beide landen achteraf gezien 'een vergissing' was. Rutte bood snel zijn excuses aan, maar een nare nasmaak bleef.<sup>17</sup> In Zuid-Europese landen heeft de Nederlandse premier de bijnaam Mr. No gekregen vanwege zijn onophoudelijke acties tegen uitbreiding van de meerjarenbegroting en tegen overdrachten van Noord naar Zuid in de vorm van een 'Europese transfer-unie'.<sup>18</sup>

Kortom, Rutte heeft bepaald niet alleen maar vrienden gemaakt in Europa. Zijn benoeming had bovendien kunnen stuiten op een veto van de premiers van Polen en Hongarije, die zich al enige tijd ergerden aan Ruttés felle ageren tegen de verwaarlozing van de rechtstaat en de verspreiding van corruptie in beide landen. EU-kenner Peter Ludlow is

<sup>15</sup> Alonso en Van de Wiel, 'Rutte naar Europa'.

<sup>16</sup> Naomi O'Leary, 'Mark Rutte, North's quiet rebel', in: *Politico*, 8 juni 2018, zie: [www.politico.eu/article/mark-rutte-quiet-rebel-of-the-north-eu-netherlands](http://www.politico.eu/article/mark-rutte-quiet-rebel-of-the-north-eu-netherlands); Benjamin Dodman, 'Dutch PM Mark Rutte, the thrifty europhile holding Europe hostage', in: *France 24.com*, 20 juli 2020, zie: [www.france24.com/en/20200720-dutch-pm-mark-rutte-the-thrifty-europhile-holding-europe-hostage](http://www.france24.com/en/20200720-dutch-pm-mark-rutte-the-thrifty-europhile-holding-europe-hostage).

<sup>17</sup> Alonso en Van de Wiel, 'Rutte naar Europa'.

<sup>18</sup> Idem.

van mening dat Rutte in zekere zin een buitenstaander is gebleven. ‘Rutte is iemand die je niet kunt negeren, en van wie je zeker moet weten dat hij iets niet blokkeert. Maar zijn opstelling gaat uit van het negatieve, zonder visie op hoe het wel zou moeten zijn’.<sup>19</sup>

Bij die laatste uitspraak kan men trouwens vraagtekens plaatsen. Ruttés drie redevoeringen hebben wel degelijk een beeld opgeleverd van hoe hij in Europa staat en wat hij met Europa wil. Waar het vroeger alleen om het Europa van de markt ging, gaat het nu ook om Europa als waardengemeenschap, die moet ingrijpen als de onafhankelijkheid van media en rechtspraak in sommige Oost-Europese landen in het geding is. Europa doet er wel degelijk toe, maar voor Rutte niet in emotionele zin en er zijn grenzen aan de toe te kennen bevoegdheden. De EU moet vooral datgene doen wat de lidstaten zelf niet kunnen.

### **Tot besluit**

Het lijkt geen twijfel dat Ruttés denken over Europa en de betekenis van de Europese integratie zich heeft verdiept. Hij beschikt nu voorbij zijn pragmatisme over een Europese visie, een ideologie, zelfs een beeld van Europa zoals dat zich zou moeten ontwikkelen. Historicus Jan Drentje evenwel meent dat Ruttés Europa-visie bovenal *procesmatig* georiënteerd is: regeren als de kunst van het accommoderen; het zoeken en vinden van oplossingen. Waarbij burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven zich zo vrij mogelijk moeten kunnen uiten en onderling verkeren. De staat – of dat nu de Nederlandse staat of de Europese regionale staat betreft – heeft een beschermende functie. In zijn antwoord op Kamervragen van SP-Tweede Kamerlid Ronald van Raak sprak Rutte over de staat als ‘schild voor de zwakkeren’ en als marktmeester die zorgt dat in het economisch verkeer het publieke belang recht gedaan wordt. Maar tevens over het imperatief van een voortdurende politieke discussie of een gerechtvaardigd belang inderdaad noopt tot inschakelen van de Nederlandse of Europese *politeia*. Overheidsingrijpen als een optie die dient te worden afgewogen

<sup>19</sup> Geciteerd in Alonso en Van de Wiel, ‘Rutte naar Europa’.

tegen keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid van de burgers en overige maatschappelijke actoren.

Met andere woorden, het heeft er alle schijn van dat Rutte het Nederlandse poldermodel projecteert op Europa. Hij benadrukt de kwaliteit van de Nederlandse gezondheidszorg, het nationale pensioenstelsel en de inrichting van de sociale zekerheid als 'de beste ter wereld'. Maar dat alles moet wel betaald worden en daarom 'heb je in zo'n land een sterk bedrijfsleven nodig dat in staat is in grote vrijheid te ondernemen'. Het zijn de polderakkoorden tussen de overheid en de sociale partners die de BV Nederland de buffers hebben verschaft om in weerwil van de coronacrisis economie en samenleving draaiende te houden. Zo is de Europese visie van Rutte er een die in Nederland niet opvalt, omdat ze in haar pragmatische procesmatigheid op nationaal niveau als een vanzelfsprekendheid geldt. In Europa zijn de discussies over de verhoudingen tussen staat en markt, over de kwaliteit van het openbaar bestuur, over het belang van dialoog tussen sociale partners, minder of anders uitgekristalliseerd. Een minister-president die op de fiets komt aanrijden, dan wel zich in een stokoude Saab voortbeweegt en ook anderszins lak heeft aan luxe en bij dit alles er niet kien op was om president van Europa te worden, dat wekt elders in Europa verwondering.<sup>20</sup> Dat deed ook zijn uithalen naar de illiberale regeringsleiders in Midden- en Oost-Europa: 'Verschrikkelijk' noemde hij in november 2020 in de Tweede Kamer zijn Hongaarse ambtgenoot Orbán. Twee maanden eerder sprak hij over de mogelijkheid van een heroprichting van de Europese Unie. Zonder Polen en Hongarije, wel te verstaan.<sup>21</sup>

Ruttes harde lijn tegen de leiders van de illiberale democratieën in Europa betaalde zich uit ten tijde van de onderhandelingen in december 2020 over de Europese meerjarenbegroting, het coronaherstelfonds van 750 miljard en de EU-rechtstaattoets, die verder democratieverval in lidstaten een halt moet toeroepen. Het belang van de Europese begroting

<sup>20</sup> Jan Drentje, 'Het is niet dat Rutte geen visie heeft. Die valt alleen niet op', in: *NRC Handelsblad*, 13 oktober 2020.

<sup>21</sup> Stéphane Alonso, 'Europese ruzie komt Rutte niet slecht uit', in: *NRC Handelsblad*, 9 december 2020.



voor de zondige lidstaten werd daarbij als hefboom gebruikt om de rechtstaattoets door alle Europese landen aanvaard te krijgen; precies het omgekeerde van wat de Hongaarse en Poolse regeringen zich voorgesteld hadden. Ze kozen daarmee eieren voor hun geld. Niet dat de Nederlandse opvattingen op zich beslissend waren, maar Ruttes scherpe koers stelde de Duitse regering in staat het eigen compromisvoorstel als een middenstandpunt te presenteren. Rutte toonde zich verheugd over het resultaat. ‘Echt historisch’ noemde hij de nieuwe rechtstaattoets.<sup>22</sup>

De Brusselse analist Jan Werts constateert dat de visie van Rutte ook in 2020 overeind is gebleven: ‘Nog steeds blijft hij met vooral een economische bril naar de EU kijken. Hij ziet weinig in een politieke unie met een Europees leger, Europese belasting en Europese grensbewaking.’<sup>23</sup> Weliswaar moest de minister-president voor het coronaherstelfonds de noviteit van gemeenschappelijke schuldverplichtingen van de EU-lidstaten slikken, maar dat was een voorwaarde om dat fonds tenminste ten dele met leningen in te richten, en niet in zijn geheel te laten bestaan uit giften. Werts kwalificeert Rutte als ‘de sterkste regeringsleider die Nederland in de Europese Raad heeft gehad’.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Clara van de Wiel, ‘Rutte noemt nieuwe rechtstaattoets van EU “echt historisch”’, in: *NRC Handelsblad*, 11 december 2020; Rutger van der Hoeven, ‘Inleidende beschietingen’, in: *De Groene Amsterdammer*, 10 december 2020.

<sup>23</sup> Jan Werts, ‘Mark Rutte in de Europese Raad: Nederlandse invloed groter dan ooit’, in: *de Hofvijver*, nr. 114, 21 december 2020.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

# Bescheiden ambities en smalle marges

## *De wetgevingsoogst van Rutte III*

*Bert van den Braak*

Veel minder dan voor het kabinet-Rutte II leek voor het kabinet-Rutte III wetgeving centraal te staan. Natuurlijk, voor sommige doelen is wetgeving nodig, maar akkoorden leken minstens zo belangrijk. Bovendien werd bijvoorbeeld bij het klimaatbeleid in eerste instantie aangesloten bij een parlementair initiatief, de Klimaatwet. Met wetgeving tot herziening van het pensioenstelsel is een begin gemaakt en dat geldt heel bescheiden ook voor het belastingstelsel. Voor het klimaatbeleid en de energietransitie geldt dat er al iets meer op stapel staat of werd gerealiseerd.

Als we allereerst kijken naar de ‘oude’ voorstellen (van Rutte II) die alsnog werden gerealiseerd, dan valt op dat de ‘voorraad’ daarvan ook niet zo groot was. Rutte II bracht zijn wetgevende programma (Participatiewet, Jeugdwet, Wet langdurige zorg, nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning) vrijwel geheel tot stand vóór 2016. De belangrijkste ‘oude’ voorstellen die Rutte III in het *Staatsblad* bracht, waren: het achterwege laten van de indexerings van het bedrag van het verplicht eigen risico voor 2018 (minister Edith Schippers had daartoe in september 2017 nog een (spoed)wet ingediend), een wet over het verruimen van de sluitingsbevoegdheid van drugspannen, het boerkaverbod, een wet kwaliteitsborging in de bouw, een wet bestuur en toezicht rechtspersonen (met name bedoeld voor vennootschappen) en een regeling van de vergoeding van affectieschade. Genoemd kunnen ook nog worden twee (enigszins) omstreden gemeentelijke herindelingen: die van Haren en Groningen, en die in de Hoeksche Waard.

Drie nog door Rutte II ingediende wetsvoorstellen werden onder druk van de Eerste Kamer ingetrokken. Dat betrof de modernisering van het

speelcasinoregime, de uitbreiding van de ontheffing van de ingezetenschapsplicht voor gedeputeerden en wethouders, en een wet over toezicht in zorg, waarbij de privacy in het geding was. Er is een novelle in de maak voor het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Het enige ‘oude’ wetsvoorstel dat werd verworpen, was dat over de verplichte sanering van asbestdaken.

Van de 437 tot 22 januari 2021 (het moment van schrijven) door het kabinet-Rutte III ingediende wetsvoorstellen hebben er 186 de eindstreep bereikt. Er liggen nog 23 wetsvoorstellen bij de Eerste Kamer. De aantallen zijn bescheiden, maar het is goed om wat meer in detail te kijken. Cijfers op zich zeggen immers niet zo veel. Onder de 437 wetsvoorstellen waren 53 ter implementatie van EU-wetgeving, zaten er vijf reparatiewetten en waren 16 wetten ter goedkeuring van verdragen. Bovendien kwam het kabinet tot nu toe met 19 noodwetsvoorstellen in het kader van de coronacrisis (begrotingen zijn hierbij niet meegerekend).

Wat waren de belangrijkste tot stand gebrachte ‘eigen’ wetten van Rutte III?

### **Justitie**

Wet experiment gesloten coffeeshopketen
Wet straffen en beschermen (vervallen recht op voorwaardelijke invrijheidstelling)
Herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen
Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

### **Financieel-economisch**

Uitfasering Hillen-aftrek eigen woning
Oprichting Invest NL
Aanpassing belastingheffing over sparen en beleggen

### **Klimaat/energie**

Minimalisering gaswinning Groningen
Verbod kolen bij elektriciteitsproductie

Wet vliegbelasting
Beperken vraag laagcalorisch gas
Wet CO <sub>2</sub> -heffing industrie

### **Sociaal beleid**

Wet invoering extra geboorteverlof
Wet arbeidsmarkt in balans
Temporisering verhoging AOW-leeftijd
Wet verandering koppeling AOW-leeftijd
Wet bedrag ineens RVU en verlofsparen
Deactivering quotumheffing arbeidsparticipatie
Activering participatie jonggehandicapten en harmonisatie Wajongregimes

### **Onderwijs**

Verlaagd wettelijk collegegeld
Meer ruimte voor nieuwe scholen
Versterken positie MBO-studenten
Wet taal en toegankelijkheid HO/MBO
Wet voortgezet onderwijs 2020
Afschaffen rekentoets VO

### **Bestuur/overig**

Intrekking wet raadgevend referendum
Invoeringswet Omgevingswet
Verzamelwet Brexit
Uitbreiding rookverbod
Tijdelijke wet Groningen (regeling schadeafhandeling)
Wet inburgering 20xx
Wijziging Crisis- en Herstelwet ter versnelling woningbouw
Spoedwet aanpak stikstof

### **Nog in behandeling**

Buiten voorstellen tot grondwetsherziening (over de tweede lezing grondwetsherziening en de zittingsduur van de Eerste Kamer) wachten enkele wetsvoorstellen nog op afhandeling. Voor het CETA-verdrag gold dat in de Tweede Kamer alleen de regeringsfracties voor stemden.

### **Bij de Eerste Kamer**

CETA-verdrag
Strafbaarstelling verblijf in door terroristen gecontroleerd gebied
Wet stikstofreductie en natuurverbetering
Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

### **Bij de Tweede Kamer**

Wet digitale overheid
Ondersteunen opgave windenergie op zee
Minimumprijs CO <sub>2</sub> -opwekking
Beperking CO <sub>2</sub> -emissie
Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven
Wet pensioenverdeling bij scheiding
Verhouding man/vrouw in raden van commissarissen NV/BV

### **Niet gerealiseerd**

Van de 'eigen' wetsvoorstellen zijn er twee verworpen, in beide gevallen door de Eerste Kamer. Het eerste was een wetswijziging om een onderscheid tussen bloedverwanten met een gezamenlijk huishouden in relatie tot de zorgbehoefte op te heffen. Het tweede ging over het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs. Onder druk van de Eerste Kamer trok minister Ingrid van Engelshoven het wetsvoorstel in over aanpassing van de rentemaatstaf voor leningen in het studiefinancieringsstelsel.

# Personalia

*Joop van den Berg* is fellow van het Montesquieu Instituut en emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel). Hij is oud-lid van de Eerste Kamer.

*Bert van den Braak* is bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis en parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht en werkzaam bij PDC als onder meer eindredacteur parlement.com.

*Caelesta Braun* is als hoogleraar verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Haar expertise omvat belangenbehartiging, publieke besluitvorming en toezicht.

*Anjo Harryvan* promoveerde op het Nederlandse Europeabeleid en doceert Nederlands buitenlands beleid en Europese samenwerking en integratie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

*Jan van der Harst* is hoogleraar in de Geschiedenis en Theorie van Europese Integratie bij de Afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie van de Rijksuniversiteit Groningen.

*Alexander van Kessel* is onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, verbonden aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

*Tom Louwerse* is universitair docent Politicologie aan de Universiteit Leiden. Zijn expertise omvat politieke representatie, parlementen, politieke partijen, verkiezingen en peilingen.

*Simon Otjes* is universitair docent Nederlandse Politiek aan de Universiteit Leiden en onderzoeker bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke partijen.

*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.

*Gerrit Voerman* is directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen en hoogleraar Ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel aan de Rijksuniversiteit Groningen.

# Montesquieu reeks

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



## **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)



## **Coronacratie**

Is de Nederlandse democratie vatbaar gebleken voor corona? Hoe heeft de politiek gereageerd op de coronacrisis? Hebben onze democratie en rechtsstaat stand gehouden in het voorjaar van 2020? (2020)



## **Groot onderhoud of kruimelwerk**

Heeft de Nederlandse democratie en rechtsstaat groot, achterstallig onderhoud nodig, of blijft het beperkt tot kruimelwerk? Zorgt het advies van Staatscommissie Remkes voor te hoge constitutionele verwachtingen? (2019)



## **‘Europa, Europa’**

Verkiezingen zijn het feest van de democratie. Maar valt er tijdens de Europese verkiezingen van 2019 eigenlijk nog wel iets te vieren? Wat is de invloed van brexit? (2019)

Zie [www.montesquieu-instituut.nl/montesquieu\\_reeks](http://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)*

ISBN 9789491616082

 **MONTESQUIEU INSTITUUT**  
VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

[www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl)