

# Inhoudsopgave

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



# **‘Zwakke stee in ons staatsbestel’**

## **Kabinetsformatie 2021: inleiding**

*Jan Schinkelshoek*

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

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

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

Na de dramatische breuk [op 1 april, na de Nacht over Omtzigt] is de kabinetsformatie onderwater gegaan. Er traden informateurs aan om de

scherven te lijmen [eerst Herman Tjeenk Willink, daarna Mariëtte Hamer]. Dat gebeurde in grote stilte, maar opschieten deed het niet. Toch nam men vakantie. Kennelijk ontstond een patstelling, zo diep dat er na de zomer een zwaargewicht als Johan Remkes, later bijgestaan door Wouter Koolmees, voor nodig was om de impasse te doorbreken. En daarna duurde het nog eens een maand of drie voor er een coalitieakkoord lag; een akkoord dat er in uitmuntte dat het verschillen met miljarden dichtplakte.

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

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

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

Traditiegetrouw ontlede we vanuit het MI - een samenwerkingsverband van verschillende universiteiten - Leiden [Faculty of Governance and Global Affairs], Nijmegen [Centrum voor Parlementaire Geschiedenis], Groningen [Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen], Maastricht [sectie staatsrecht] en Den Haag [Parlementair Documentatiecentrum] - kabinetten en kabinetsformaties. Zoals we twee keer eerder deden: *Stratego*, *Risk en Scrabble* [Rutte III, 2017] en *Het Nieuwe Formeren* [Rutte II, 2012],

afgewisseld met kabinetsevaluaties *Halverwege?* (2014), *Niet stoffig, toch?* (2021).

Opnieuw zijn door een keur aan auteurs - elk op hun terrein goed en grondig ingevoerd - de politieke processen rond de verkiezingscampagne en kabinetsformatie onder de loep genomen. Al voor de Kamerverkiezingen zijn lijnen uitgezet om verschillende kanten van dat-wat-komen-ging te volgen, uit te lichten, te commentariëren en te analyseren. Het resultaat is deze bundel, de negentiende uitgave in de Montesquieu Reeks.

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

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

*Leiden/Den Haag/Vilsteren, februari 2022*