

University of Groningen

'Geen degelijk kabinet'?

Otjes, Simon; Voerman, Gerrit

Published in:
Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Otjes, S., & Voerman, G. (2014). 'Geen degelijk kabinet'? In G. Voerman (editor), *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II* (blz. 7-20). (Montesquieu-reeks; Vol. 4). Montesquieu Instituut.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Halverwege?

Tussenbalans kabinet-Rutte II

Redactie: Gerrit Voerman

**Met bijdragen van Joop van den Berg, Peter Bootsma,
Bert van den Braak, Aalt Willem Heringa,
Tom Louwerse, Simon Otjes en Gerrit Voerman**

Deel 4 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. Het streeft er naar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen.

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 van de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

© 2014 Montesquieu Instituut, Den Haag

Foto omslag: Serge Ligtenberg

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
info@montesquieu-instituut.nl
www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-02-0

NUR-code: 823

Inhoudsopgave

Woord vooraf.....	5
'Geen degelijk kabinet'?..... <i>Simon Otjes en Gerrit Voerman</i>	7
Regeren zonder vaste meerderheden..... <i>Joop van den Berg</i>	21
Een middenkabinet of een minderheidskabinet?..... <i>Simon Otjes en Tom Louwerse</i>	35
Constitutionele veranderingen onder het tweede kabinet- Rutte..... <i>Aalt Willem Heringa</i>	49
Tussenbalans tweede kabine-Rutte..... <i>Bert van den Braak</i>	67
Coalitievorming in Nederland en Duitsland vergeleken..... <i>Peter Bootsma</i>	75
Bijlage 1. Tijdslijn tweede kabinet-Rutte, 2012-2014.....	94
Personalialia.....	96

‘Geen degelijk kabinet?’

Rutte II als minderheidskabinet

Simon Otjes en Gerrit Voerman

Gedurende de formatie van het tweede kabinet-Rutte van VVD en PvdA en in de periode daarna pleitte oud-VVD-leider Hans Wiegel verschillende keren voor een bredere coalitie. Een regering zonder meerderheid in de senaat zou volgens hem slachtoffer worden van ‘prijsschieten op het kabinet vanuit een grote oppositie’.¹ In maart 2013 noemde de voormalige vice-premier het tweede kabinet-Rutte ‘geen degelijk kabinet’; het proces van zoeken naar *ad-hoc*-meerderheden vond hij ‘rommelig’.² Zonder een stabiele meerderheid in de Eerste Kamer zou er alleen maar ‘gedonderjaag’ komen.³ Wiegel pleitte in december van dat jaar voor een tussenformatie, waarbij het kabinet zou worden aangevuld met extra partijen om zich van een meerderheid in de Eerste Kamer te verzekeren.

Ondanks positieve reacties vanuit de senaatsfractie van D66 kwam het niet van zo’n tussenformatie.⁴ Het op 5 november 2012 aangetreden tweede kabinet-Rutte regeert van meet af aan met een minderheid in de Eerste Kamer. Om omstreden wetsvoorstellen door de Staten-Generaal te loodsen, sloten het kabinet en de coalitiepartijen zeven akkoorden met een aantal oppositiepartijen, waarbij het kabinet een bijzondere band opbouwde met drie van hen (D66, ChristenUnie en SGP). De voorspellingen van Wiegel lijken daarmee niet te zijn uitgekomen.

De vraag die in deze bundel aan de orde komt is hoe het het tweede kabinet-Rutte de afgelopen twee jaar is afgegaan. Viel het inderdaad mee met het ‘gedonderjaag’ en het ‘prijsschieten’, of is Rutte II in vergelijking met andere kabinetten rommelig en niet degelijk? Ook zal worden stilgestaan bij de vraag of het kabinet zijn program grotendeels heeft uitgevoerd en is ‘uitgeregeerd’, zoals critici roepen, of dat nog vele voornemens uit het regeerakkoord op verwe-

¹ ‘Wiegel: Kabinet van vier partijen’, in: *de Telegraaf*, 17 september 2012.

² ‘Begin weer met formeren’, in: *NRC Handelsblad*, 1 maart 2013.

³ ‘Wiegel houdt opnieuw pleidooi voor tussenformatie’, in: *Elsevier*, 22 december 2013.

⁴ ‘D66’er Van Boxtel ziet tussenformatie wel zitten – ook Wiegel pleitte daar al voor’, in: *NRC Handelsblad*, 24 maart 2013.

zenlijking wachten. In deze bundel wordt het tweede kabinet-Rutte vanuit verschillende wetenschappelijke perspectieven gezien: politologisch, juridisch en historisch, waarbij vergelijkingen worden gemaakt met eerdere kabinetten en met kabinetten in andere landen.

In deze inleiding wordt eerst beknopt ingegaan op het cruciale begrip ‘minderheidskabinet’. Vervolgens komt aan de orde hoe het komt dat Nederland sinds 2010 twee kabinetten heeft (gehad) die niet konden bogen op meerderheden in de Tweede én Eerste Kamer. Daarna wordt in grote lijnen het optreden van het tweede kabinet-Rutte geschetst. Ten slotte zullen de in deze bundel opgenomen bijdragen kort worden ingeleid.

Wat is een minderheidskabinet?

In een parlementair systeem moet een kabinet impliciet of expliciet kunnen rekenen op het vertrouwen van een Kamermeerderheid. Er zijn verschillende manieren om zo’n meerderheid te construeren. Het basisondercheid is tussen minderheids- en meerderheidsregeringen – met andere woorden: beschikken de partijen die de ministers leveren over een meerderheid in het parlement of niet.⁵ In het Nederlandse bestel, waarin het parlement uit twee Kamers bestaat die beide vetomacht hebben over wetgeving maar die op verschillende momenten gekozen worden, bestaat de mogelijkheid dat een kabinet geen meerderheid in de Eerste Kamer heeft maar wel in de Tweede Kamer, of vice versa. In beide gevallen, en in het geval dat er in geen van beide Kamers een meerderheid is, is er dan sprake van een minderheidskabinet.

Een minderheidskabinet moet voor wetgeving in het parlement op zoek naar een meerderheid. Het kan dit op *ad-hoc*-basis doen: van onderwerp naar onderwerp op zoek naar steun gaan. Om zich van een meerderheid te verzekeren, kan een kabinet gedoogsteun zoeken. Wil er volgens politicologen als Kaare Strøm, Tim Bale and Torbjörn Bergman sprake zijn van een minderheidskabinet met formele gedoogsteun, dan moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden:⁶ de partijen die vooraf toe hebben gezegd het kabi-

⁵ V. Herman en J. Pope, ‘Minority Governments in Western Democracies’, in: *British Journal of Political Science*, 3 (1973), 2, 191-212, aldaar 192; S. Otjes en T. Louwse, ‘Een bijzonder meerderheidskabinet? Parlementair gedrag tijdens het kabinet-Rutte-I’, in: *Res Publica*, 55 (2013), 4, 459-480.

⁶ T. Bale en T. Bergman, ‘Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand’, in:

net te steunen moeten beschikken over een Kamermeerderheid⁷ en de afspraak om steun te verlenen dient bezegeld te zijn met een akkoord, dat voor het aantreden van het kabinet is getekend door de partijen die de parlementaire meerderheid vormen waarop het kabinet steunt. Om volgens deze politicologen te voldoen aan gedoogsteun, moet dit akkoord de langetermijnagenda en het voortbestaan van het kabinet betreffen. Vaak zijn er onderwerpen waarop de regeringspartijen en de gedoogpartij(en) hebben afgesproken 'to agree to disagree'. Het kabinet moet alleen voor die onderwerpen zoeken naar een alternatieve meerderheid. In die zin staat een minderheidskabinet met formele gedoogsteun tussen een minderheidskabinet en een meerderheidskabinet in: op een aantal onderwerpen (afhankelijk van de afspraken) functioneert het als een meerderheidskabinet en op andere issues als een minderheidskabinet. De meeste Nederlandse minderheidskabinetten zijn overigens interim-kabinetten. Na de breuk in een coalitie richten zij zich op de lopende zaken en schrijven ze nieuwe Tweede Kamerverkiezingen uit. Als één of meerdere regeringspartijen het kabinet verlaat, kan er een minderheidskabinet ontstaan.

Tabel 1 op de volgende pagina laat zien dat er vanaf 1901 dertien kabinetten zijn geweest die niet beschikten over een parlementaire meerderheid, op basis van de hierboven gehanteerde definities. In totaal waren zij meer dan twee decennia aan de macht. Het tweede kabinet-Rutte is met het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer geen uitzondering: het eerste kabinet-Rutte had met gedoogsteun wel een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer.

Waarom nu een minderheidskabinet?

Dat er in 2012 een kabinet zonder meerderheid in de Eerste Kamer werd gevormd, heeft te maken met de groeiende electorale volatilititeit. Van de kiezers kregen VVD en PvdA bij de Tweede Kamerverkiezingen in september 2012 een meerderheid. De Eerste Kamer

Government and Opposition, 41 (2006), 3, 422-449, aldaar 424; K. Strøm, 'Minority Governments in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions', in: *Comparative Political Studies*, 17 (1984), 2, 199-227; idem, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge, 1990). Zie verder ook Otjes en Louwerse, 'Een bijzonder meerderheidskabinet?'

⁷ In de definitie wordt het opengelaten of er een meerderheid moet zijn in beide Kamers of slechts in één Kamer.

Tabel 1. Overzicht van minderheidskabinetten sinds 1901 (periode 1940-1946 uitgezonderd)

Kabinet	Type	Periode	TK	EK
Kuyper (a)	Minderheidskabinet	1901-1905	48 (57)	36 (44)
De Meester (b)	Minderheidskabinet	1905-1908	36 (45)	38 (38)
Heemskerk (c)	Minderheidskabinet TK	1908-1913	40 (49)	54 (62)
Cort van der Linden	Minderheidskabinet	1913-1918	38	34
Ruijs de Beerenbrouck I	Minderheidskabinet TK	1918-1922	50	60
Colijn V	Minderheidskabinet	1939	29	32
Zijlstra	Interim-minderheidskabinet	1966-1967	42	43
Biesheuvel II	Interim-minderheidskabinet TK	1972-1973	49	59
Van Agt III	Interim-minderheidskabinet	1981-1982	43	43
Balkenende III	Interim-minderheidskabinet TK	2006-2007	48	51
Balkenende IV	Interim-minderheidskabinet	2010	30	33
Rutte I (c)	Minderheid met gedoogsteun	2010-2012	35 (51)	47 (49)
Rutte II	Minderheidskabinet EK	2012-heden	53	40

Bron: www.parlement.com (2014) en Compendium Politiek en Samenleving in Nederland (2004) A0600 pp.28-29, 32, 42-44.

Naam van het kabinet, type (zoals gedefinieerd in de tekst), periode (begin- en eindjaar), percentage zetels in de Tweede Kamer respectievelijk Eerste Kamer bij aanvang kabinet.

- a. Dit kabinet kreeg informeel gedoogsteun van de Christelijk-Historische fractie(s), maar dat was onvoldoende voor een meerderheid in beide Kamers.
- b. Dit kabinet kreeg informeel gedoogsteun van de Vrij-Liberale fracties, maar dat was onvoldoende voor een meerderheid in beide Kamers.
- c. Parlementaire meerderheid met gedoogsteun tussen haken.

die ruim een jaar eerder gekozen was, toont echter een geheel ander beeld: de PvdA en de VVD zijn in de Eerste Kamer een kwart kleiner dan in de Tweede Kamer.

Dat die parlementaire meerderheden tegenwoordig zo snel kunnen veranderen, hangt samen met sterk wisselende kiezersgunst. In Nederland is de electorale volatiliteit sterk toegenomen sinds 1994: kiezers zijn minder loyaal aan de politieke partijen. Zij wisselen vaker van partij. Dat wil overigens niet zeggen dat ze te beschouwen zijn als ‘stuifzand’ dat elke kant op kan waaien: als kiezers van partij wisselen, dan behoren die partijen vaak wel tot ‘een beperkt, afgebakend deel van het politieke spectrum’.⁸ Een maat om de volatiliteit te meten biedt de index van de Deense politoloog Mogens Pedersen, die de geaggregeerde zetelwinst van alle winnende partijen afzet tegen het totale aantal parlamentszetels. Het gaat hier om het meten van de zichtbare volatiliteit – dat wil dus zeggen dat het de minimale omvang betreft, aangezien de wisselingen van kiezers elkaar voor een deel zullen opheffen. Deze volatiliteit tonen we in figuur 1. Duidelijk is dat de volatiliteit sinds 1994 sterk is toegenomen. De Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen behoren ook in internationaal opzicht tot de electoraal meest volatiele.⁹

De electorale volatiliteit heeft in de eerste plaats te maken met ingrijpende maatschappelijke processen als individualisering en ontzuiling. Traditionele sociale of religieuze breuklijnen die vroeger in belangrijke mate het kiesgedrag structureerden, doen dat steeds minder. Daarvoor zijn ideologische scheidslijnen in de plaats gekomen: deze bevorderen misschien wel de loyaliteit aan bepaalde ideologische domeinen (zoals ‘linkse partijen’ of ‘rechtse partijen’ in het algemeen), maar niet aan bepaalde partijen.¹⁰ Daarbij komt dat de volatiliteit in Nederland nauwelijks wordt beperkt door de institutionele context. Meerderheidsstelsels gebaseerd op kiesdistricten bijvoorbeeld beperken de keuze voor kiezers, ‘limiting expressive voting in favour of more strategic behaviour’, aldus de

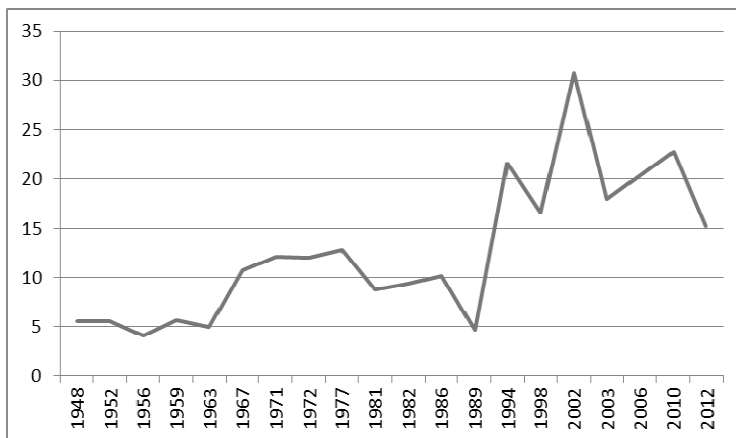
⁸ Joop van Holsteyn en Josje de Ridder, ‘Verandering in continuïteit. Houdingen en gedragingen van Nederlandse kiezers’, in: *Bestuurskunde*, 17 (2008), 3, 39-46, aldaar 43.

⁹ Peter Mair, ‘Electoral volatility and the Dutch party system: a comparative perspective’, in: *Acta Politica*, 43 (2008), 2/3, 235-253.

¹⁰ Tom van der Meer e.a., ‘Bounded volatility in the Dutch electoral battlefield: a panel study on the structure of changing vote intentions, the Netherlands 2006-2010’, in: *Acta Politica*, 47 (2012), 4, 333-355.

politicoog Peter Mair. In het open Nederlandse kiesstelsel met een kiesdrempel van 0,67 procent en *de facto* één nationaal kiesdistrict, is daarvan weinig sprake. Bovendien worden de keuzemogelijkheden van de kiezer niet ingetoond door het gedrag van de partijen zelf, in de zin dat zij voorafgaand aan de verkiezingen aan het electoraat mogelijke regeringscoalities voorleggen waaruit gekozen kan worden. Het gevolg is dat er een electorale dynamiek op gang is gekomen die zichzelf kan versterken, aldus Mair, door het grote succes dat nieuwe partijen vaak hebben. ‘Dutch electoral instability is a form of instability that feeds on itself.’¹¹

Figuur 1. Electorale volatiliteit Nederland, 1948-2012



Omdat de Eerste en Tweede Kamerverkiezingen niet gelijktijdig plaatsvinden, is het vanwege de grote volatiliteit dus mogelijk dat een kabinet dat een meerderheid heeft behaald bij de Tweede Kamerverkiezingen – omdat de regeringspartijen bij de verkiezingen sterk in de kiezersgunst zijn gestegen – in de Eerste Kamer die eerder verkozen is, niet over een meerderheid beschikt. Tijdens de formatie van het tweede kabinet-Rutte consulteerden de informateurs Wouter Bos (PvdA) en Henk Kamp (VVD) voorzitter Fred de Graaf (VVD) van de Eerste Kamer over de ontstane situatie. In diens ogen hoefde de minderheid in de Eerste Kamer geen obstakel te zijn voor het kabinet – ondanks het vetorecht van de senaat: ‘De Eerste Kamer stelt zich op als beoordelaar van de rechtmatig-

¹¹ Mair, ‘Electoral volatility and the Dutch party system’, 251-252.

heid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van wetten. Dat is onze taak, ongeacht de samenstelling van het kabinet.¹²

Als gevolg van de combinatie van enerzijds de grote electorale volatiliteit en anderzijds de beperkte taakopvatting van de Eerste Kamer trad het tweede kabinet-Rutte aan dat een meerderheid in de senaat ontbeerde en de politieke implicaties daarvan willens en wetens negeerde. De vraag is dan hoe het zich staande wist te houden in de eerste twee jaar van zijn bestaan.

Wat deed het tweede kabinet-Rutte?

Wat zijn de belangrijkste mijlpalen die het kabinet-Rutte II sinds zijn aantreden is gepasseerd? De achter in deze bundel weergegeven tijdslijn (bijlage 1) geeft een beknopt overzicht van in het bijzonder zijn optreden in het parlement. Hier gaan we op de belangrijkste ontwikkelingen in. Na een in veel opzichten opmerkelijke formatie trad het kabinet aan op 5 november.¹³ De eerste twee maanden van het kabinet waren veelbewogen: het regeerakkoord werd in de eerste week na de beëdiging opengebroken om tegemoet te komen aan de onvrede binnen de achterban van de VVD over de inkomensafhankelijke zorgpremie. De door de PvdA gewenste inkomensnivellering die deze maatregel moest bevorderen, diende nu via de belastingen tot stand te komen. De sociaaldemocraten moesten nog een veer laten: staatssecretaris van Economische Zaken Co Verdaas trad al na een maand af.

In de volgende maanden werd duidelijk dat het kabinet, vanwege de ontbrekende meerderheid in de Eerste Kamer, voor de uitvoering van delen van het regeerakkoord op zoek moest naar bredere steun. Het waren de financieel woordvoerders van D66, Christen-Unie en SGP uit de Tweede Kamer (respectievelijk Wouter Koolmees, Carola Schouten en Elbert Dijkgraaf), die dit als eersten aan het kabinet duidelijk maakten. Voor de afspraken die VVD en PvdA hadden gemaakt over de woningmarkt stelden zij een alternatief plan voor, waarbij zij aangaven dat hun fracties in de Eerste Kamer de kabinetsvoornemens niet zouden steunen. In februari 2013 stemde minister Stef Blok (VVD) van Wonen en Rijksdienst hiermee in. De volgende maanden richtte het kabinet zich op akkoor-

¹² 'Henk Kamp en Wouter Bos samen informateur nieuw kabinet', in: *NRC Handelsblad*, 18 september 2102.

¹³ Careljan Rotteveel Mansveld (red.), *Het nieuwe formeren. Terugblik op de formatie van het kabinet-Rutte II* (Den Haag, 2013).

den met maatschappelijke organisaties om brede steun voor zijn agenda te krijgen: een sociaal akkoord met werkgevers en werknemers over de arbeidsmarkt werd gevolgd door twee akkoorden met belangenorganisaties uit de zorg, een onderwijsakkoord en een energieakkoord. Enkele grote FNV-bonden in de publieke sector zagen echter af van medewerking (AbvaKabo bij het zorgakkoord en de AOb bij het onderwijsakkoord).

Gaandeweg verhardde de relatie zich tussen coalitie en oppositie: onderhandelingen tussen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Jet Bussemaker (PvdA), en de Tweede Kamerfracties van VVD, PvdA, D66 en GroenLinks over de studiefinanciering en de kindregelingen liepen op niets uit. De minister hield vast aan haar eigen plannen, maar moest uiteindelijk bakzeil halen: de voorstellen werden ten minste een jaar uitgesteld. Deze vorm van bluffpoker tussen coalitie en oppositie zette zich enige tijd voort: het kabinet had op Prinsjesdag 2013 een begroting ingediend zonder zich van steun in de Eerste Kamer te verzekeren. Bij het begin van de algemene beschouwingen kreeg het kabinet onmiddellijk een motie van wantrouwen van Geert Wilders voor zijn kiezen: volgens de PVV-leider zou Rutte II de economische crisis verergeren en draagvlak ontberen. De motie kreeg naast de fractie van de PVV bijval van die van de SP en de PvdD. Hoewel de andere fracties hun steun onthielden, spraken ook zij hun onvrede uit over de begroting. Hierdoor dreigde een impasse in de Eerste Kamer. Eind september opende het kabinet uiteindelijk toch onderhandelingen over de begroting: in ruil voor steun konden de partijen invloed krijgen op de begrotingsplannen. Alle oppositiepartijen werden uitgenodigd, maar de PVV en de SP sloegen de uitnodiging af – zij hadden immers hun vertrouwen in het kabinet opgezegd. De andere Tweede Kamerfracties kwamen wel praten. In verschillende onderhandelingsronden vielen achtereenvolgens de PvdD, 50Plus, het CDA en GroenLinks af. Het is opvallend dat de PvdD er wel voor koos om te onderhandelen, aangezien ze de motie van wantrouwen tegen het kabinet had ondersteund. Naar eigen zeggen greep de partij ‘elke gelegenheid aan (...) om dit kabinet ertoe te bewegen te stoppen met zijn desastreuze beleid’, maar zou ze niet mee werken aan ‘lente-, zomer-, herfst- of winterakkoorden’.¹⁴ Het CDA, waarvan als traditionele regeringspartij verwacht zou kunnen worden dat het zich gouvernementeel en constructief zou

¹⁴ ‘Gesprek met Dijsselbloem: Thieme bepleit radicale koerswijziging’ (30 september 2013); zie www.partijvoordedieren.nl/recent/news/i/7735/thieme-bepleit-radical-koerswijziging (geraadpleegd 1 oktober 2014).

opstellen, stelde als voorwaarde voor de onderhandelingen 'dat het kabinet kiest voor maatregelen waarin de belasting niet verhoogd wordt, waarin niet wordt genivelleerd en waarin de overheid wordt verkleind'. Toen het kabinet duidelijk maakte vast te blijven houden aan belastingverhogingen en nivelleringsmaatregelen, braken de christendemocraten de gesprekken af.¹⁵ Uiteindelijk tekenden alleen D66, de ChristenUnie en de SGP, de drie partijen die aan het begin van 2013 al het woonakkoord hadden gesteund, het begrotingsakkoord 2014.

Het kabinet moest met betrekking tot de pensioenen eveneens een U-bocht maken. Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Jetta Klijnsma (PvdA) had een wetsvoorstel door de Tweede Kamer gelooft om de fiscale aftrekbaarheid van de pensioenpremies te beperken, maar in de Eerste Kamer was er geen meerderheid voor haar voorstel. Opnieuw werden alle partijen door het kabinet uitgenodigd en weer eindigde de regeringscoalitie bij de Tweede Kamerfracties van ChristenUnie, D66 en SGP.

In 2014 werden deze drie partijen beloofd voor hun constructieve houding, die ze nu al drie keer hadden getoond. In de media werd het drietal de 'C3', de constructieve drie, genoemd; in de Kamer 'de meest geliefde oppositie'. In plaats van controversiële plannen eerst door de regeringspartijen in de Tweede Kamer te laten aannemen zonder zich van steun van een meerderheid in de Eerste Kamer te verzekeren, onderhandelde de coalitie in het voorjaar met vertegenwoordigers van de Tweede Kamerfracties van de C3: staatssecretaris Klijnsma bereikte een akkoord over de Participatiewet en staatssecretaris Martin van Rijn (PvdA) van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de Wet langdurige zorg – beide ingrijpende wetsvoorstellen, die de verantwoordelijkheid voor de bijstand en de langdurige zorg bij de gemeenten leggen. De decentralisatie van jeugdzorg kwam overigens zonder akkoord tot stand. Dat gold ook voor de Wet werk en zekerheid, die het sociaal akkoord omzet in wetgeving en fiscalisering van de pensioenen. In lijn met deze nieuwe werkwijze ging het kabinet onderhandelingen aan met de C3 over de begroting van 2015, die in september 2014 op Prinsjesdag werd gepresenteerd. De nieuwe plannen hadden de dekking van D66, de ChristenUnie en de SGP. De 'meest geliefde oppositie' heeft overigens ook al wel haar tanden laten zien: dat

¹⁵ 'CDA houdt vast aan lastenverlichting gezinnen en bedrijven' (3 oktober 2013); zie www.cda.nl/actueel/toon/cda-houdt-vast-aan-lastenverlichting-gezinnen-en-bedrijven-1/ (geraadpleegd 1 oktober 2014).

D66 in januari 2014 het vertrouwen in staatssecretaris Frans Weekers (VVD) van Financiën dreigde op te zeggen, was een belangrijke reden voor hem om af te treden.

Op onderwerpen waarop het kabinet niet kon rekenen op de SGP en de ChristenUnie, richtte het zijn ogen op GroenLinks. De Tweede Kamerfracties van GroenLinks en D66 onderhandelden met de coalitie over de studiefinanciering (onder verantwoordelijkheid van Bussemaker) en de zogeheten ‘Noordvleugelprovincie’, waarin de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht zouden moeten samengaan (onder verantwoordelijkheid van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk, PvdA). De eerste onderhandelingen slaagden wel, maar de tweede liepen vast.

Al met al heeft het kabinet in de afgelopen twee jaar dus zeven akkoorden gesloten met oppositiepartijen. Zeven keer met D66, zes keer met SGP en ChristenUnie en een keer met GroenLinks. Tabel 2 op de volgende pagina geeft een overzicht.

De bijdragen

In de verschillende bijdragen in deze bundel staat het parlementaire functioneren van het tweede kabinet-Rutte en zijn wetgevende activiteiten centraal. Auteurs afkomstig uit verschillende wetenschappelijke disciplines laten hierover hun licht schijnen, waarbij zij vergelijkingen door de tijd maken en tussen Nederland en andere landen.

Joop van den Berg kiest voor een historische benadering. Hij beziet Rutte II als een kabinet van ‘gemengde samenstelling’, dat twee sterk verschillende ideologische tradities verenigt. Het kabinet dient het evenwicht te bewaren tussen de sociaaldemocratische en liberale oriëntatie. Daarbij mist het een meerderheid in de Eerste Kamer en moet het voortdurend op zoek naar samenwerkingspartners. Van den Berg verwacht dat deze situatie – gezien de onverminderd grote electorale volatiliteit – na de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2015 en de daaropvolgende Eerste Kamerverkiezingen niet meer werkbaar zal zijn. Hij stelt daarom net als Wiegel een tussenformatie voor.

Tabel 2. Steun oppositiepartijen voor deelakkoorden, 2013-2014

Akkoord	Datum	D66	CU	SGP	GL	CDA	50+	PvdD	PVV	SP
Woonakkoord	13/2/2013	•	•	•						
Begroting 2014	11/10/2013	•	•	•						
Pensioenakkoord	18/12/2013	•	•	•						
Participatiewet	3/2/2014	•	•	•						
Wet langdurige zorg	17/4/2014	•	•	•						
Onderwijsakkoord	28/5/2014	•			•					
Begroting 2015	27/8/2014	•	•	•						
<i>Totaal</i>		7	6	6	1	0	0	0	0	0

Simon Otjes en Tom Louwerse analyseren het kabinet vanuit politologisch perspectief. Door het stemgedrag in de Tweede Kamer tijdens het tweede kabinet-Rutte te vergelijken met het stemgedrag ten tijde van een eerder minderheidskabinet (Rutte I) en een kabinet van 'gemengde samenstelling' (Balkenende IV), proberen zij Rutte II te duiden: functioneert het huidige kabinet als een minderheidskabinet of als een middenkabinet, dat vanwege zijn centrumkoers op steun kan rekenen van andere gematigde oppositiepartijen. Hun conclusie is dat het kabinet vanuit dit perspectief bezien beter te duiden is als middenkabinet dan als minderheidskabinet. Hierbij valt met name de rol van het CDA op. Deze partij stemt vaak met de coalitiepartijen mee, terwijl zij niet zoals de C3 met het kabinet een vorm van samenwerking heeft opgebouwd.

Aalt Willem Heringa beziet het tweede kabinet-Rutte vanuit staatsrechtelijk opzicht. In zijn bijdrage onderzoekt hij de staatsrechtelijke vernieuwingen die onder dit kabinet plaats hebben gevonden. Centraal daarin staat de keuze om een kabinet te vormen zonder meerderheid in de Eerste Kamer, alsmede de nieuwe modus operandi die ontstond toen oppositiepartijen in de Tweede Kamer de zwakte van het kabinet in de Eerste Kamer uitbuiten om in ruil voor hun steun, delen van hun programma te realiseren. Hij meent dat de traditionele rol van de Eerste Kamer in deze constellatie fundamenteel is gewijzigd: de senaat fungeert minder als 'rechtmatigheidscontroleur' en meer als waarborg voor een breed politiek draagvlak voor het kabinetsbeleid.

Bert van den Braak beschrijft in hoeverre Rutte II halverwege zijn regeringstermijn geslaagd is in zijn missie: het uitvoeren van een ambitieuze hervormingsagenda op het gebied van de woningmarkt, de arbeidsmarkt, de zorg, de pensioenen en het onderwijs. Hij heeft het regeerakkoord doorgelopen en vastgesteld wat hiervan tot nu toe tot stand is gekomen. Daarbij vergelijkt hij de productie van Rutte II met die van eerdere kabinetten.

Peter Bootsma ten slotte kijkt over de grens en vergelijkt de Nederlandse kabinetsformatie met het Duitse proces van regeringsvorming. Hierbij valt op dat instituties en formele procedures in Duitsland politiek stabiliteit in de hand werken: het aantal mogelijke coalities is beperkt vanwege de kiesdrempel, een nieuw kabinet moet altijd beschikken over een meerderheid in de Bondsdag en er is sprake van een formatiemaand na de verkiezingen, waarin de gesprekken plaats vinden. In Nederland daarentegen ligt het pro-

ces van formeren meer open. Het opvallende is daarbij wel dat bij al deze Duitse *Gründlichkeit* een minderheid in de *Bundesrat* (de Duitse senaat) acceptabel is en partijen hier pragmatisch mee omgaan, terwijl dit in Nederland gezien wordt als een staatsrechtelijk novum.