

DE FORMATIE VAN PAARS II

Nabetrachting aan de hand van onterechte en terechte kritieken

R.B. Andeweg

De formatie van het tweede paarse kabinet zal niet worden 'bijgeschreven als een klassieker in de parlementaire geschiedenis', zo constateert de journalist J. Hoedeman terecht in het voorwoord bij zijn bundel columns over kabinetsformaties.¹ De verkiezingsuitslag maakte een voortzetting van de paarse coalitie mogelijk, en de onderhandelingen voerden haast onvermijdelijk naar die tevoren aangekondigde uitkomst. Geen formateur of informateur gooide het bijltje er bij neer; geen partij verliet, al was het maar eventjes, de onderhandelingstafel; de koningin hoefde niet in te grijpen; en uit het komen en gaan van politieke leiders (bij D66 vertrok H. van Mierlo na de formatie uit de politiek; bij de PvdA werd fractievoorzitter J. Wallage kort voor het einde van de formatie benoemd tot burgemeester van Groningen en opgevolgd door A. Melkert; bij de VVD droeg F. Bolkestein het fractievoorzitterschap na de formatie over aan H. Dijkstal) liet zich in geen enkele partij een koningsdrama destilleren.

Maar misschien biedt deze zo gewone kabinetsformatie ons wel meer inzicht in de wetmatigheden van het proces van coalitievorming dan de 'klassiekers', zoals de vorming van het kabinet-Den Uyl eind 1972 - begin 1973, de vorming van het eerste kabinet-Van Agt in 1977, of de vorming van Paars I in 1994, die elk immers gekenmerkt werden door wel zeer uitzonderlijke politieke omstandigheden. Als de minder opmerkelijke formatie van 1998 meer model mag staan voor de doorsnee-formatie, dan is het van belang om na te gaan of de commentaren en kritieken op het proces en op de uitkomst van die kabinetsformatie ook hout snijden. Deze nabetrachting van de vorming van het tweede paarse kabinet laat zien dat veel van de commentaren even voorspelbaar als ongefundeerd zijn, terwijl een aantal meer relevante aspecten en kritiekpunten aan de aandacht lijken te ontsnappen.²

1. Het formatie-proces

1.1 Onterechte kritiek: de lange duur

De meest voorspelbare klacht over Nederlandse kabinetsformaties betreft de lange duur. Het gebrek aan spanning versterkte deze klacht in 1998. Zo maande

Tabel 1. *Duur van kabinetsformaties en kabinetten (in dagen), 1945-1998*

kabinet	duur formatie	zittingsduur
Schermerhorn	47	374 ^a
Beel I	47	766
Drees I	31	950 ^b
Drees II	50	537
Drees III	69	1.502
Drees IV	122 ^x	800 ^b
Beel II	10	148 ^b
De Quay	68	1.527
Marijnen	70 ^x	630 ^b
Cals	46	587 ^b
Zijlstra	38	134 ^a
De Jong	49	1.553
Biesheuvel I	69	380 ^b
Biesheuvel II	22	295 ^a
Den Uyl	163	1.683
Van Agt I	208	1.362
Van Agt II	108	260 ^b
Van Agt III	17	159 ^a
Lubbers I	57	1.348
Lubbers II	52 ^x	1.212 ^b
Lubbers III	61	1.749
Kok I	111	1.442
Kok II	87 ^x	-

^x voortzetting coalitie na verkiezingen

^a interim-kabinet, bedoeld voor korte duur

^b zittingsduur bekort door kabinetscrisis

bijvoorbeeld de columnist van *NRC Handelsblad* M. Kranenburg al op de dag na de verkiezingen dat het in zes weken moest kunnen, om na afloop van de 87 dagen durende onderhandelingen consistent te klagen dat het te lang had geduurd. Veel spoedeisers voerden aan dat het tenslotte ging om continuering van een bestaande coalitie die de rit had uitgezet, waarvan het beleid inzet was gemaakt van de verkiezingsstrijd, die in zijn totaliteit vijf zetels winst had geboekt op 6 mei, en waarvan een overgrote meerderheid van de bevolking blijkens opinieonderzoek voortzetting wenste. Een enkeling, waaronder de Nijmeegse parlementair historicus P. Maas, oordeelde zelfs dat de koningin het door de demissionaire ministers gevraagde ontslag gewoon moest weigeren. Staatsrechtelijk is dat weliswaar mogelijk, maar het staatsrecht heeft dan ook hoegenaamd niets te zeggen over kabinetsformaties.

Elke kabinetsformatie is een nogal rauwe strijd om de macht waarvan de uitkomst een antwoord moet zijn op de politieke omstandigheden van het moment. Zo was de vorming van het eerste paarse coalitie vooral een antwoord op de door de kiezers in 1994 geschapen noodzaak van een driepartijkabinet, en op de leiderschapscrisis binnen het CDA: factoren die in 1998 niet meer aanwezig waren (over de gewijzigde politieke krachtsverhoudingen hieronder meer).³ Aangezien verkiezingen de politieke omstandigheden nooit volkomen ongewijzigd laten, is het uitermate zeldzaam dat een coalitie na verkiezingen wordt voortgezet. Als wij ook de vorming van het laatste kabinet-Drees meetellen (toen wel de partijsamenstelling ongewijzigd bleef, maar de laatste partijloze minister uit het kabinet verdween), kunnen in de naoorlogse periode slechts vier kabinetten als gecontinueerde coalities aangemerkt worden (Drees IV, Marijnen, Lubbers II en Kok II).

Dat voortzetting van een bestaande coalitie in gewijzigde omstandigheden bovendien niet of nauwelijks minder moeilijk is dan het formeren van een nieuwe combinatie, laat zich ook afleiden uit tabel 1. Als we de formatie van interim-kabinetten buiten beschouwing laten, duurden de onderhandelingen over 'nieuwe' coalities gemiddeld ruim 81 dagen en over de voortzetting van 'oude' coalities gemiddeld bijna 83 dagen.

Bovendien: wat is eigenlijk zo problematisch aan een relatief lange kabinetsformatie, afgezien van het feit dat de vakantieplannen van de over lange formaties klagende journalisten ontregeld raken? Uiteraard zijn extreem lange formaties, zoals die van 1977, disfunctioneel - zowel voor het onderhandelingsproces zelf, dat verzuurt, als voor het aanzien van de politiek. Maar gedurende de kleine drie maanden die een gemiddelde formatie vraagt wordt het land door het demissionaire kabinet gewoon geregeerd, zij het dat beleidsplannen die door de nieuw verkozen Tweede Kamer als controversieel worden aangemerkt in de ijskast worden gezet (wat niet altijd schadelijk hoeft te zijn). Bovendien is een kabinetsformatie, naar het woord van J.Th.J. van den Berg, 'regeren met andere middelen': de aanstaande regeringspartijen onderhandelen over het beleid voor de komende jaren en hoewel compromissen in het regeerakkoord geen garanties bieden tegen latere kabinetscrises, schuilt er zeker waarheid in

het antwoord van D66-onderhandelaar Th. de Graaf aan een van de klagers over de lange formatie: 'beter nu een weekje meer dan straks een jaar minder'. Wanneer wij de formatie van interim-kabinetten opnieuw buiten beschouwing laten, blijkt uit tabel 1 dat de formatie van een kabinet dat de rit heeft uitgezeten gemiddeld 88 dagen in beslag nam, terwijl de formatie van een kabinet dat zijn zittingsduur bekort zag door een kabinetscrisis gemiddeld slechts 71 dagen duurde!⁴ Dat voor ons land een relatief lange kabinetformatie samen gaat met een relatief grote regeringsstabiliteit, blijkt ook uit de vergelijking met andere lidstaten van de Europese Unie (EU) die veelal door coalities worden geregeerd (zie tabel 2).⁵

Tabel 2 laat zien dat Nederland binnen de EU onbetwist koploper is als het gaat om de lengte van onze kabinetformaties.⁶ Het verschil met nummer twee, Oostenrijk, bedraagt maar liefst 25 dagen. Staat ons land ook bovenaan qua regeringsstabiliteit? Gemiddeld bleven de naoorlogse Nederlandse kabinetten 882 dagen (twee jaar en vier maanden) in het zadel, en Nederland komt zo qua zittingsduur van kabinetten in de meeste studies in de middenmoot terecht.⁷ Daarbij wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen 'gewone' kabinetten, die in principe bedoeld zijn om de vier jaar uit te zitten, en interim-kabinetten, die bedoeld zijn voor een korte termijn - bijvoorbeeld om vervroegde verkiezingen voor te bereiden nadat het vorige kabinet vroegtijdig gevallen is. Voor ons doel is het als maat van de stabiliteit van coalitieregeringen beter dergelijke interim-kabinetten buiten beschouwing te laten. Het gemiddelde 'gewone' Nederlandse kabinet blijkt het dan 1.141 dagen (drie jaar en anderhalve maand) te hebben uitgehouden.

Een nog betere maat is de werkelijke zittingsduur van alle kabinetten te vergelijken met de maximale zittingsduur die het kabinet potentieel zou kunnen hebben (de relatieve zittingsduur), omdat de grondwettelijke zittingsduur van land tot land verschilt en omdat tussentijds gevormde kabinetten nu eenmaal een korter leven is beschoren, ook al zijn ze nog zo stabiel. Dan zien wij in tabel 2 dat Nederland zich niet alleen qua duur van de kabinetformatie, maar ook qua relatieve zittingsduur (bijna 84% van de maximale zittingsduur!) van de zo zorgvuldig geformeerde kabinetten aan de top van alle coalitielanden in de EU bevindt.⁸ Hoewel tabel 2 ook laat zien dat er geen één-op-één relatie is tussen formatieduur en relatieve zittingsduur, geldt voor Nederland dat het kennelijk loont om bij kabinetformaties niet over één nacht ijs te gaan.

Tabel 2.

Gemiddelde duur van kabinetsformaties en kabinetten in EU-lidstaten met coalitieregeringen, 1945-1998

land	gemiddelde duur kabinetsformatie ^a (in dagen)	gemiddelde zittingsduur ^b (als percentage van de maximale zittingsduur)
België	37	38,8
Denemarken	9	50,5
(West-) Duitsland	26	60,8
Finland	27	57,8
Frankrijk (Ve Rep.)	3	55,6
Ierland	18	55,2
Italië	30	33,2
Luxemburg	29	83,4
<i>Nederland</i>	70	83,7
Oostenrijk	45	64,7
Portugal	29	60,2
Zweden	6	78,7

^a Bron: W.C. Müller en K. Strøm, 'Schluss: Koalitionsregierungen und die Praxis des Regierens in Westeuropa', in: Müller en Strøm, red., *Koalitionsregierungen in Westeuropa: Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien, 1997, 719 (tabel 5); hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de formatie van interim-kabinetten en de formatie van 'gewone' kabinetten.

^b Bron: de diverse landen-hoofdstukken in bovengenoemde bundel, of Th. Saalfeld, 'Coalition Durability in Post-War Western Europe (1945-1996)'. Paper presented to the conference on Coalition Governance in Western Europe, Wenen, 17-19 december 1998 (tabel 2; overgenomen met toestemming van de auteur); van een nieuwe regering is sprake ten gevolge van een wijziging in de partij Samenstelling, of van een wisseling van premier, of van parlementaire verkiezingen.

1.2 Onterechte kritiek: gebrek aan openbaarheid

Welhaast even voorspelbaar als de klacht over de lange duur is de kritiek over het gebrek aan openheid. Eind mei - de formatie was pas een paar weken oud - begon de ene na de andere commentator de staf te breken over de geheimhouding gedurende deze, dan steevast als 'regentesk' aangeduide, formatie. Evenals tijdens de vorige formatie was het prominente PvdA-lid E. van Thijn de belangrijkste voorvechter voor meer openheid, al was zijn betoog dat het mislukken van de formatie van een tweede kabinet-Den Uyl in 1977 niet zozeer te wijten was aan de onder andere door hemzelf toen betrachte openheid niet voor iedereen overtuigend. En evenals tijdens de vorige formatie eiste de oppositie bij monde van J. de Hoop Scheffer (CDA) en P. Rosenmöller (Groen-Links) dat de informateurs in de Tweede Kamer zouden verschijnen om meer openheid te verschaffen. De informateurs hebben ook dit keer aan die wens voldaan, zij het opnieuw met de kanttekening dat zij alleen aan het staatshoofd verantwoording schuldig zijn. In 1994 kwam het kamerdebat kort na de (tijdelijke) breuk in de paarse onderhandelingen, maar op 24 juni 1998 ontbrak ook zo'n spanningselement waardoor er niet meer resulteerde dan 'stoom afblazen voor de oppositie'.

Het is echter zeer de vraag of de kritiek dat de onderhandelingen te veel achter gesloten deuren plaatsvonden, voor de formatie van 1998 wel terecht is. In de eerste plaats werd na elke dag onderhandelen een 'briefing' voor de pers georganiseerd in de Noenzaal van de Eerste Kamer. Dit verving het voor de formatie van 1994 kenmerkende gedrang bij de ingang van de Eerste Kamer, mede op verzoek van de naar openheid strevende pers, onder andere omdat in de openheid van het Binnenhof ook gewone burgers de onderhandelaars opwachtten! De bijeenkomst in de Noenzaal mocht van de informateurs vooral niet op een persconferentie lijken, en dat leidde tot komische experimenten met zittende of juist staande onderhandelaars, achter drie, één of geen lessenaars ('zerken' genoemd).

Het belangrijkste is echter dat de onderhandelaars daar ook werkelijk informatie verstrekten, ook al bleven sommige commentatoren volhouden dat er slechts platitudes werden gedebiteerd. Wie de kranten uit die weken nog eens naast elkaar legt, kan niet anders dan constateren dat heel veel van de gesloten compromissen of ontstane fricties vrijwel direct bekend werden: de afspraken over de burgemeestersbenoemingen, de ruzie over de bezuinigingen op defensie, wetgeving over euthanasie, het homohuwelijk, ruzie over de belastingplannen, de opwaardering van de staatssecretaris tot onderminister, de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, de aanscherping van het asielbeleid, de privatisering van de uitvoering van WAO en WW in afwijking van het SER-advies aan de informateurs, het wettelijk recht op deeltijdarbeid, de concentratie van de verantwoordelijkheid voor de politie bij één minister, etc., etc.: dat alles wisten wij al voordat het regeerakkoord openbaar gemaakt werd. In die zin was dit één van de meest open kabinetformaties uit de naoorlogse periode.

Het is opvallend dat het soms dezelfde kritikasters waren die zowel de lange duur als de huns inziens gebrekkige openheid hekelden. Beide klachten kunnen echter niet tegelijkertijd van toepassing zijn. De belangrijkste rechtvaardiging voor een relatief besloten onderhandelingsproces is en blijft immers dat dit de kans op een spoedig en positief onderhandelingsresultaat sterk vergroot. Diverse politiek-psychologische experimenten hebben laten zien dat de aanwezigheid van achterbannen of publiek bij onderhandelingen leidt tot verharding van de standpunten. Politici die hun positie voor het front van de media markeren, kunnen vervolgens aan tafel bij de informateurs niet zonder gezichtsverlies concessies doen. Daarnaast leidt het bekend maken van onderhandelingsresultaten tijdens de formatie tot het aanwijzen van winnaars en verliezers, welke laatsten vervolgens door hun achterban worden aangezet om het verlies in de volgende onderhandelingsronde goed te maken. Politici zelf hebben de noodzaak van beslotenheid in het verleden wel verdedigd met toepasselijke volkswijsheden als 'een broedse kip moet je niet storen' of 'als je in de donkere kamer tussentijds het licht aandoet mislukt het ontwikkelen van de film'. De in 1998 betrachtede openheid heeft op een aantal punten het bereiken van een compromis dan ook bemoeilijkt en vertraagd. Dit was het meest duidelijk zichtbaar rond de voorgenomen bezuinigingen op de defensiebegroting waar de PvdA de toegeeflijkheid van de VVD aan de onderhandelingsstafel 'beloonde' door die partij in het openbaar van kiezersbedrog te betichten. Zo is het niet onwaarschijnlijk dat de relatief grote openheid heeft bijgedragen aan de relatief lange duur van de formatie van het tweede paarse kabinet.

Net als bij de lange duur van formaties kan men zich ook bij de kritiek dat de formatie teveel achter gesloten deuren plaatsvindt, afvragen wat daar nu zo problematisch aan is - afgezien van gebrek aan kopij voor de over beslotenheid klagende journalisten. Openheid wordt steeds bepleit als een democratische noodzakelijkheid, maar dat is een misvatting. Er kan geen twijfel over bestaan dat het onderhandelingsresultaat uiteindelijk openbaar moet zijn (het regeerakkoord was dit keer voor het eerst ook op internet toegankelijk!) en dat het parlement de gemaakte afspraken moet kennen alvorens formeel zijn impliciete vertrouwen te schenken. Geheime afspraken, zoals die vroeger wel schijnen te zijn voorgekomen, zijn vanuit democratisch oogpunt uit den boze, maar waarom zou de kiezer, of het parlement, gedetailleerd op de hoogte gesteld moeten worden over alle tactische manoeuvres, alle gemarchandeer, en alle gelukte en mislukte pogingen elkaar te overtuigen? Er is mij geen democratieopvatting bekend die dat vereist.

1.3 Terechte kritiek: paarse informatie-inflatie

Veel minder aandacht is besteed aan enkele terechte klachten. In de eerste plaats betreft dat de informatie-inflatie. Geleidelijk is het verschil tussen informateurs (die het staatshoofd informeren over de mogelijkheden tot vorming van een kabinet) en formateurs (die de opdracht krijgen een kabinet daad-

werkelijk te vormen) zozeer vervaagd, dat nog slechts twee verschilpunten overblijven: het voordragen van de nieuwe ministers en staatssecretarissen is nog steeds voorbehouden aan een formateur (de aanstaande minister-president), en het formele aspect dat informateurs niet kunnen mislukken (informatie aandragen is altijd mogelijk) en formateurs dat wél kunnen.

Het laatste verklaart waarschijnlijk de grote en groeiende populariteit van het ambt van informateur. Terwijl er een brede consensus in de Tweede Kamer is dat het vrijwel altijd de voorkeur heeft direct een formateur te benoemen (kort voor de verkiezingen nog eens bepleit door D66-fractievoorzitter De Graaf), is er in de praktijk sprake van een ware informatie-inflatie. In 1994 werd bijvoorbeeld eerst de toenmalige voorzitter van de Eerste Kamer, H. Tjeenk Willink (PvA), gevraagd om als 'pre-informateur' het politieke landschap na de verkiezingen te verkennen. Deze noviteit vond herhaling in 1998 toen SER-voorzitter K. de Vries (PvdA) in een 'verkennende voorronde' moest onderzoeken of D66, als enige verliezer uit de eerste paarse coalitie en als overbodige partner in een tweede paarse coalitie, niettemin mee wilde doen in Paars II. D66-lijsttrekker mev. E. Borst had voor de verkiezingen aangegeven dat D66 zeker voor een oppositierol zou kiezen als de partij tien zetels of minder zou halen, en zeker bereid zou zijn regeringsverantwoordelijkheid te dragen bij vijftien zetels of meer. Het werden er veertien, waarmee D66 zich naar eigen zeggen in een schemerzone bevond. Na enig woordenspel over voor D66 'eminentie punten' die geen voorwaarden vooraf mochten heten, en over 'volstreekte gelijkwaardigheid' van alle coalitiepartijen kon informateur De Vries zijn opdracht voltooien.

Vervolgens trad een informateurstrio aan ('trad aan', want de koningin werd niet eens gegund haar benoeming van mevrouw Borst en de heren W. Kok en G. Zalm zelf wereldkundig te maken). Ook dit was een herhaling van de formatie van Paars I, toen G. van Aardenne, J. Vis en dezelfde De Vries pre-informateur Tjeenk Willink opvolgden. Het optreden van meerdere (in)formateurs (een trio is eerder in 1981 nog eens voorgekomen; duo's waren er bij de kabinetformaties van 1951, 1972-1973, 1977 en 1981) is een teken van wantrouwen: kennelijk is geen enkele vertegenwoordiger van één van de onderhandelende partijen acceptabel voor de andere partijen. Het is de vraag of het aanstellen van meerdere informateurs een oplossing is voor dat wantrouwen. Nog in 1994 had Bolkestein achteraf gesuggereerd dat de breuk in de formatie van Paars I wellicht te voorkomen was geweest wanneer de onderhandelingen door een enkele (in)formateur waren geleid.

In 1998 zou het juist Bolkestein zijn geweest die op drie informateurs aandrang, hoewel met name Kok daar aarzelingen over had.⁹ Ondanks het feit dat één van de drie informateurs bij toerbeurt optrad als 'dagvoorzitter', deed zich ook nu het nadeel voelen dat een drietal informateurs in feite een tweede onderhandelingslaag betekent, en dat aan het proces geen leiding wordt gegeven. Dit keer heeft de aanstelling van een drietal informateurs voor het eerst niet geleid tot een breuk in de formatie, maar het heeft het proces ook niet bespoedigd.

Gezien de eigen voorkeur voor een drietal informateurs is het ironisch dat juist Bolkestein eind juni zijn beklag deed over het optreden van Kok: deze zou zijn eigen fractie onvoldoende in toom houden (wat betekent dat Kok kennelijk niet zozeer als informateur, maar als PvdA-onderhandelaar werd gezien), en hij zou te weinig leiding geven aan de onderhandelingen (wat betekent dat er kennelijk een hiërarchie onder de gelijkwaardige informateurs zou moeten zijn). D66 sloot zich bij deze kritiek aan. De klachten mogen verkeerd geadresseerd zijn, zij zijn wel een indicatie van het gebrek aan regie, een gebrek dat mede heeft bijgedragen aan de relatief lange duur van de formatie.

Zonder van de informatie-inflatie nu een groot punt te maken, zou het verstandig zijn in volgende formaties de functies weer bij hun naam te noemen: nu doet een 'pre-informateur' het werk waarvoor de informateur eigenlijk bedoeld is, doen informateurs het werk waarvoor een formateur bedoeld is, en doet de formateur wat de minister-president in spe zou moeten doen. En het benoemen van meerdere (in)formateurs blijft disfunctioneel voor de voortgang van het onderhandelingsproces.

1.4 Terechte kritiek: de paarse 'oligarchie'

Het belangrijkste kritiekpunt op de formatie van Paars II is door vrijwel niemand genoemd en betreft het regeerakkoord. Ik bedoel dan niet de omvang (85 pagina's) of de gedetailleerdheid van de in het akkoord vervatte afspraken (daarover waren wel weer voorspelbaar veel klachten te horen), maar de wijze van tot stand koming. De vroegere KVP-leider C. Romme heeft over kabinetsformaties in 1956 opgemerkt:

'Wanneer het parlement zijn taak als hoeder van de volksovertuiging wil waarmaken kan het naar mijn mening... niet lijdelijk afwachten hoe het program en de samenstelling van het kabinet zullen zijn. Het zal ook wegen en middelen moeten zoeken om program en samenstelling van het kabinet te doen overeenstemmen met de eisen van de volksovertuiging... Maar deze invloed wordt niet uitgeoefend tijdens de parlementaire rit. Hij wordt uitgeoefend voordat de rit aanvangt. Laat men deze invloed voorbijgaan, laat men de mogelijkheid van deze invloed ongebruikt liggen, dan is dit, ik zou willen zeggen "verzuim, later niet in te halen"'.¹⁰

Tenzij men, in een extreem dualistische opvatting, elke binding tussen parlementaire meerderheid en regering afwijst, is de richting van de relatie in een parlementaire democratie door Romme juist aangegeven: de kiezers delegeren macht aan de volksvertegenwoordiging, die de uitvoering daarvan op haar beurt delegeert aan de regering. In die keten van democratische delegatie heeft ook het regeerakkoord een rol: de democratische meerderheid in het parlement bindt daarmee de ministers aan door de fracties gemaakte beleidsinhoudelijke af-

spraken. Vroeger was het regeerakkoord relatief beknopt en beperkt tot politiek controversiële kwesties, waarbij de ministers vrij gelaten werden om over andere kwesties in het regeringsprogramma onderlinge afspraken te maken. Bovend'Eert schetst hoe het regeerakkoord door de jaren heen is uitgedijd en geen ruimte meer laat voor andere afspraken in een regeringsprogram.¹¹ Daarmee is de eigen beleidsruimte van de minister verder beperkt ten gunste van afspraken tussen de fracties binnen de regeringsmeerderheid. Dat mag dualisten een gruwel zijn, maar vanuit democratisch oogpunt is het nog steeds verdedigbaar. In de formatie van Paars II is de richting van de relatie echter omgedraaid. Het kabinet vormde zichzelf, maakte zijn eigen afspraken, en bond daaraan de kamermeerderheid. Om in Romme's termen te spreken: ministers die nalieten in deze formatie hun stempel op het beleid te zetten en de parlementaire meerderheid daaraan te binden, hebben hun kans op invloed ongebruikt laten liggen; en om in de terminologie van Bovend'Eert te spreken: het regeerakkoord tussen de fracties is verdrongen door een regeringsprogram gevuld met afspraken tussen ministers. Zo verschuift het zwaartepunt in de formatie van het democratisch gelegitimeerde parlement naar de regering die haar legitimering zelf juist aan dat parlement zou moeten ontleen.

Ik noem enkele symptomen van deze verschuiving, van deze 'staatsgreep' door de uitvoerende macht.

- Ruim de helft van het tweede paarse kabinet (tien van de vijftien ministers en zeven van de veertien staatssecretarissen) was betrokken bij het opstellen van het regeerakkoord. Dat geldt niet alleen voor de drie informateurs Kok, Borst en Zalm die op hun oude posten terug keerden ('Het was net of je onderhandelde met het kernkabinet', zei PvdA-onderhandelaar Wallage daarover op een bijeenkomst met oudstudenten Politicologie in Leiden¹²), maar ook voor vele leden van de werkgroepen die door de informateurs en onderhandelaars werden ingesteld om delen van het regeerakkoord voor te bereiden. Drie werkgroepen, met van elke coalitiepartij twee vertegenwoordigers, rapporteerden rechtstreeks aan de onderhandelaars: de werkgroep Werk en Inkomen, de werkgroep Belastingen, en de werkgroep Intensivering en Ombuigingen. Aan deze laatste werkgroep rapporteerden op hun beurt vier subwerkgroepen (Defensie, Onderwijs en Klassenverkleining, Onderwijs Algemeen en Concepttekst Regeerakkoord, en Landbouw). De meeste leden van al deze commissies waren demissionair bewindspersoon, aanstaand bewindspersoon of beide. 'Het is gezichtsbedrog om Pronk, Voorhoeve, Van Aartsen en Jorritsma te zien als Kamerleden; ze zitten daar als beheerders van hun departementale toko's', stelt Hoedeman over de werkgroepen.¹³
- De belangrijkste werkgroep, Intensivering en Ombuigingen, trad zelfs in haar geheel toe tot het kabinet, waarmee en passant alle regeringsfracties beroofd werden van hun financiële woordvoerders (R. van der Ploeg (PvdA), H. Hoogervorst (VVD) en G. Ybema (D66)).

- Uiteindelijk werd de financiële paragraaf in het regeerakkoord geschreven door de demissionaire minister van Financiën Zalm, die vervolgens ook de uitvoering op zich mocht nemen als nieuwe minister van Financiën.
- De in het regeerakkoord vervatte afspraken hadden soms bitter weinig van doen met de verkiezingsprogramma's van de drie coalitiepartijen. Zo werden de plannen voor stadsprovincies rond Eindhoven/Helmond en Rotterdam afgeblazen, hoewel daarover in de Kamer voor de verkiezingen afspraken waren gemaakt, en hoewel de verkiezingsprogramma's op dit punt zwegen.¹⁴
- De onderhandelende demissionaire bewindslieden maakten ook gretig gebruik van ambtelijke ondersteuning. Op het ministerie van Financiën waren zelfs twee ambtelijke clubjes gevormd, één om minister/informateur Zalm bij te staan, en één ter ondersteuning van staatssecretaris/werkgroep lid W. Vermeend.
- Ten slotte werden twee parse oud-ministers (Melkert en Dijkstal) naar de Tweede Kamer gestuurd om als fractievoorzitters te babysitten bij de onervaren – want voor bijna de helft uit nieuwe leden bestaande – regeringsfracties (na de formatie traden negentien nieuwe leden toe tot de regeringsfracties waarin de doorstroming bij de verkiezingen toch al fors was geweest).

Voor een deel is dit misschien eigen aan een coalitie die gecontinueerd wordt. Ook in 1986 was er bijvoorbeeld sprake van sterke invloed van zittende bewindslieden op het regeerakkoord,¹⁵ maar de mate van vermenging tussen bewindspersonen en onderhandelaars was dit maal ongekennd groot, en de fracties hebben dit maal veel minder wijzigingsvoorstellen op het concept-regeerakkoord ingediend. Het is zorgelijk dat dit democratisch tekort door vrijwel niemand is signaleerd.

1.5 Terechte kritiek: de corrumperende werking van macht

In het verlengde van de omkering van Romme's formatie-logica ligt het gemak waarmee elke parse fracties afstand deed van tot voor kort beleiden democratische beginselen. Voor de PvdA laat dit zich goed illustreren aan de hand van de verkiezing van mev. J. van Nieuwenhoven tot (eerste vrouwelijke) voorzitter van de Tweede Kamer, tijdens de formatie. Anderhalf jaar eerder was bij de opvolging van Tweede-Kamervoorzitter W. Deetman (CDA) door zijn partijgenoot P. Bukman irritatie ontstaan over de wijze waarop de opvolging binnenskamers geregeld was, waardoor kamerleden van andere fracties geen enkele invloed hadden kunnen uitoefenen op de persoonskeuze. Bij veel fracties bestond toen een voorkeur voor een ander lid van de CDA-fractie. Dat mocht zo niet meer gebeuren, vond onder meer de PvdA; eerst zou de Kamer zich in haar geheel over een profielschets kunnen buigen en daarna zou de fractie die

de voorzitter mocht leveren na de nodige consultaties tot kandidaatstelling over gaan. Toen de Kamer vlak na de verkiezingen in mei 1998 debatteerde over de profielschets, was dat echter al mosterd na de maaltijd. De PvdA-fractie had zich toen al gecommitteerd aan de kandidatuur van Van Nieuwenhoven en deze keuze met de twee andere paarse fracties voorgekoekt. De PvdA toonde zich zo in de omgang met de macht niet anders dan het daarover zo gegispte CDA. Bij de VVD zien we iets vergelijkbaars in de omgang met het door de liberalen altijd zo gekoesterde dualisme. Vier jaar terug had Bolkestein dat dualisme nog zo benadrukt, daarmee voor zichzelf en voor zijn fractie ruimte scheppend voor de opvallende combinatie van steun aan de regering en een oppositionele stijl die de VVD electoraal geen windeieren zou leggen. Na de verkiezingen van 1998 was de politieke situatie echter sterk veranderd. Er was nu in feite een linkse meerderheid in de Tweede Kamer, terwijl ter rechterzijde de kleine protestants-christelijke partijen in sociale kwesties soms met de linkerzijde meestemden, en het CDA met zijn verkiezingsprogramma naar links was opgeschoven. De VVD had weliswaar zetelwinst geboekt, maar was politiek gezien in een betrekkelijk eenzame positie terecht gekomen. Daarom was volgens Bolkestein nu 'een stevig regeerakkoord' geboden, met 'degelijke, deugdelijke en gedetailleerde afspraken'. Alles waaraan de regeringsfracties van D66 en met name de PvdA door het regeerakkoord niet gebonden zouden zijn, zou immers beïnvloed worden door de versterking van links. Hier werd het dualistisch beginsel dus zonder blikken of blozen opgeofferd aan het partijbelang en trad Bolkestein in de voetsporen van E. Nijpels, die om vergelijkbare redenen in het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) het dualisme had ingeruild voor 'strategisch monisme'. Het regeerakkoord was met ongeveer 38.000 woorden zeker twee keer zo lang als het vorige. Nog nooit was een Nederlands regeerakkoord zo omvangrijk,¹⁶ en in de EU heeft alleen België (in 1988) een regeerakkoord gekend dat nog iets langer was.¹⁷

Ook de D66-fractie leider in de Tweede Kamer De Graaf had voor de verkiezingen nog gepleit tegen een gedetailleerd regeerakkoord (net zoals hij tegen het aanstellen van informateurs was), maar in de onderhandelingen eiste hij zelfs dat in het akkoord ook de kippenstand in 2002 zou worden vastgelegd. Het meest opvallend aan de opstelling van D66 is echter dat überhaupt voor regeringsdeelname is gekozen. Binnen de partij werd daarover voor de verkiezingen nog heel verschillend gedacht en met name de 'krullenbollen' (De Graaf en R. van Boxtel) hadden naar verluidt een voorkeur voor de oppositie. In feite heeft oud-partijleider Van Mierlo op de verkiezingsavond de beslissende duw in de richting van meeregeren gegeven, en daarna is er binnen de fractie niet meer uitgebreid over gedebatteerd. Dat is opvallend omdat juist D66, en Van Mierlo voorop, altijd een dynamische interpretatie van de verkiezingsuitslag heeft voorgestaan. De gedachte dat bewegingen in het electoraat zouden moeten bepalen wie er gaan regeren, is inherent aan het voorstel van de gekozen minister-president. In 1994 had Van Mierlo zijn verzet tegen een centrum-linkse coalitie (PvdA-D66-CDA) ook gemotiveerd met de stelling dat

het een miskenning van de kiezerswens zou zijn wanneer twee partijen die als regeringspartij zwaar hadden verloren zouden doorregeren, terwijl een oppositiepartij die sterk had gewonnen (de VVD) in de oppositiebanken zou moeten plaats nemen. Nu had D66 als enige regeringspartij fors verlies geleden, maar werd zonder veel motivatie toch niet conform de eigen beginselen afgezien van het regeringspluche.

Van Paars I is bij zijn aantreden wel gezegd dat hiermee in ieder geval een einde kwam aan christen-democratische arrogantie die het gevolg zou zijn van driekwart eeuw vanzelfsprekende macht. Als de bovenstaande voorbeelden uit de formatie van Paars II symptomatisch zijn voor de paarse omgang met macht, lijkt het probleem niet typisch voor het CDA te zijn, of voor decennialange regeringsdeelname, maar is elke partij die regeert zonder sterk ideologisch kompas, en/of zonder veel politieke en institutionele tegenkrachten, kwetsbaar voor dit virus.

2. De formatie-uitkomst

2.1 Onterechte kritiek: de personele samenstelling

Afgezien van al genoemde commentaren op de omvang van het regeerakkoord was er dit keer vooral kritiek op de personele samenstelling van het kabinet. Een drietal aspecten werden daarbij aan de orde gesteld: de verdeling van de posten over de partijen, de gemiddelde leeftijd van de bewindspersonen, en hun geschiktheid voor de hun toegewezen portefeuilles.

Wat betreft de portefeuillevdeling was er enige kritiek op de uitbreiding van het aantal ministersposten (van veertien naar vijftien) en staatssecretariaten (van elf naar twaalf). Deze nieuwe posten (een minister zonder portefeuille voor het Grote steden- en Integratiebeleid, en nieuwe staatssecretariaten op Landbouw en Verkeer en Waterstaat onder afschaffing van één van de twee staatssecretariaten op Binnenlandse Zaken) hebben minder beleidsinhoudelijke dan partij-politieke oorzaken. Al aan het begin van de kabinetsformatie circuleerde de wens van D66 om drie ministersposten te bezetten. Bolkestein liet toen weten 'dat deze Amsterdamse koopman daar nog eens over na moet denken'. Het lag niet voor de hand een derde zetel voor D66 ten koste te laten gaan van het VVD-smaldeel in het kabinet, en dan bleef uitbreiding van het aantal ministersposten als mogelijkheid over.

Al spoedig werd in de media druk gespeculeerd over de invulling van de vijftiende post (Cultuur? Informatietechnologie?). Bolkestein hield zijn verzet tegen vergroting van het kabinet echter tot het laatst toe vol, maar D66 eiste zware posten wanneer voor haar slechts twee zetels beschikbaar waren. Uitgaande van veertien zetels kreeg de VVD de portefeuilles Financiën; Binnenlandse Zaken; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM); Landbouw en Visserij; Defensie; en Ontwikkelingssamenwerking toebedeeld. Toen dat eenmaal

duidelijk was, werd een vijftiende zetel plotseling wel bespreekbaar in de VVD-fractie en kreeg de partij aanmerkelijk zwaardere portefeuilles: Financiën, Economische Zaken, Buitenlandse Zaken, Onderwijs, Justitie en Defensie.

Men kan op goede gronden twijfelen of een minister zonder portefeuille voor het grote steden- en integratiebeleid - nog wel ingekwartierd op het departement van Binnenlandse Zaken met in minister B. Peper ook iemand met eigen denkbeelden over het grote stedenbeleid - een goede keuze is, maar belangrijker is dat D66 naast vakministers op Volksgezondheid (Borst) en Landbouw en Visserij (H. Apotheker) met Van Boxtel als minister zonder zware departementale verantwoordelijkheid iemand heeft om het D66-standpunt in het kabinet te coördineren, iets waar het in Paars I sterk aan ontbrak. Met vijftien ministers blijft de ministerraad in internationaal vergelijkend opzicht nog steeds betrekkelijk klein.

De politicoloog Van Schendelen kritiseerde ook de verdeling van de portefeuilles over de politieke partijen. Controversiële dossiers zijn naar zijn oordeel riskant ondergebracht. Bijvoorbeeld: 'Grote infrastructuurwerken zoals Schiphol en de aanleg van snelwegen vallen onder de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM, die beide in handen zijn van de PvdA. De sociaal-democraten zoeken in de eerste plaats naar conflictbeheersing binnen hun eigen partij en kunnen met de uitkomst de VVD onaangenaam verrassen. Omgekeerd kan hetzelfde zich voordoen bij de bezuinigingen op Defensie, het enige ministerie met de minister en de staatssecretaris uit één partij'.¹⁸ De kritiek verliest aan kracht doordat de auteur eveneens als constructiefouten aanmerkt dat andere spannende dossiers op de as PvdA-VVD liggen, waaronder openbare orde (Peper/Korthals), sociaal-economisch beleid (De Vries/Jorritsma) en het beleid ten aanzien van de Derde Wereld (Herfkens/Van Aartsen), en dat zoveel staatssecretarissen als 'bewakingscamera' geplaatst zijn bij een minister van een andere politieke partij. Beide klachten kunnen niet tegelijk juist zijn.

Over het algemeen wordt er in Nederland voor gekozen om beleidsterreinen niet aan bewindspersonen van één partij toe te wijzen: niet omdat dit riskant zou zijn, maar omdat het voorkomt dat ad hoc constructies moeten worden bedacht om alle coalitiepartijen bij het vooroverleg over zo'n beleidsterrein te betrekken. Een voorbeeld van zo'n ad hoc constructie is de 'Penta-gijs' uit het eerste kabinet-Lubbers: omdat de VVD niet was vertegenwoordigd in de sector Buitenland/Defensie, werd voor overleg over de kruisraketten een informele ministeriële commissie gevormd waarin de VVD vertegenwoordigd was met de vice-premier Van Aardenne en de minister van Justitie F. Korthals Altes.

Ook het benoemen van staatssecretarissen bij ministers van een andere kleur is in ons land eerder regel dan uitzondering: slechts eenderde van alle staatssecretarissen diende tot nu toe onder een partijgenoot. Het gaat daarbij zeker in de praktijk in slechts enkele gevallen om staatssecretarissen als 'waakhond' van de ene partij bij een minister van de andere partij, als institutionalisering van het onderlinge wantrouwen, zoals Van Schendelen stelt. Veeleer functioneert zo'n staatssecretaris als '*postillon d'amour*' tussen zijn partij en een

departement waar die partij geen minister heeft. Van Thijn citeert in dit opzicht de voormalige staatssecretaris G. Klein: 'Hij gelooft niet in "waakhonden". Dat worden in de praktijk toch 'blinde geleidehonden.'¹⁹ Daardoor is er tijdens het partijgewijze bewindspersonenoverleg op de donderdagavond voorafgaand aan de ministerraadsvergadering een bredere departementale inbreng dan wanneer staatssecretarissen bij een partijgenoot benoemd zouden worden.

Wat betreft de personeelsbezetting van het kabinet trok PvdA-voorzitter K. Adelmund, zelf 49 jaar oud en net benoemd tot staatssecretaris van Onderwijs, enige aandacht met haar klacht op het PvdA-congres over te weinig jongeren onder de PvdA-bewindspersonen in het tweede paarse kabinet: 'We krijgen bewindslieden die in de twintigste eeuw hun sporen hebben verdiend terwijl wij op het keerpunt naar de eenentwintigste eeuw staan'. Zij werd in haar kritiek gesteund door oud-partijvoorzitter R. Vreeman, Tweede-Kamerleden als A. Duivesteyn en M. van Zuijlen, en de jongerenorganisaties Jonge Socialisten (JS) en Niet-Nix. Het sluimerend generatieconflict in de PvdA kreeg na de formatie een vervolg in de oproep van de JS aan Kok om spoedig plaats te maken als partijleider, en in de duo-kandidatuur voor het partijvoorzitterschap van twee Niet-Nixers.

De klacht van Adelmund is in ieder geval onterecht wanneer zij zou impliceren dat het kabinet-Kok II ten opzichte van eerdere kabinetten relatief ouder zou zijn. De nieuwe fractievoorzitter van de PvdA in de Tweede Kamer Melkert rekende voor dat de gemiddelde leeftijd in het tweede paarse kabinet lager was dan in het eerste. Over de periode vanaf 1945 bezien schommelt de leeftijd van ministers bij hun eerste benoeming steeds iets onder de vijftig jaar.²⁰ Ook los daarvan is er heel weinig bewijs voor de vulgair-marxistische gedachte dat enigerlei persoonlijk kenmerk (afkomst, ras, leeftijd, in mindere mate geslacht) bepalend zou zijn voor de politieke denkbeelden of het gevoerde beleid. Ook zijn er vooralsnog weinig aanwijzingen dat de eeuwvende zo'n ingrijpende wijziging in maatschappelijke problemen met zich mee zal brengen, dat de in deze eeuw opgedane bestuurservaring irrelevant zal blijken.

Een interessant en voor Nederland enigszins ongewoon aspect van de personeelbezetting is dat er bewust gestreefd is naar doorstroming. Het kabinet-Kok II is wat betreft de personen zeker geen voortzetting van Kok I. Alleen premier Kok, minister van Financiën Zalm en minister van Volksgezondheid Borst (het informateurstrio) keerde terug op de oude zetel. Bij de staatssecretarissen gold hetzelfde voor Vermeend (Financiën). Verder keerden vijf bewindspersonen terug, maar in een andere functie (A. Jorritsma van Verkeer en Waterstaat naar Economische Zaken; J. van Aartsen van Landbouw en Visserij naar Buitenlandse Zaken; J. Pronk van Ontwikkelingssamenwerking naar VROM; T. Netelembos van staatssecretaris bij Onderwijs naar minister van Verkeer en Waterstaat, en F. de Grave van een staatssecretariaat bij Sociale Zaken naar minister van Defensie). Zeven ministers en dertien van de veertien staatssecretarissen waren nieuw.

Roulatie van ministers is in Nederland ongewoon. Voor de periode 1945-1984 berekende Bakema dat 79% van alle ministers slechts één portefeuille heeft beheerd. Dit percentage ligt van alle EU-lidstaten alleen in Oostenrijk hoger; het laagst is het in Engeland en Ierland met respectievelijk 38% en 35%.²¹ Dit gebrek aan roulatie wordt gewoonlijk gezien als een symptoom van de Nederlandse traditie dat een minister al bij zijn benoeming inhoudelijke expertise moet hebben op het terrein dat hij gaat beheren. Volgens een berekening van Secker was 71% van alle ministers tussen 1848 en 1990, en 65% van de ministers tussen 1965 en 1990, bij hun eerste benoeming deskundig op het terrein van hun portefeuille.²² Ook met die traditie lijkt het tweede paarse kabinet te breken: de vijf ministers die terugkeerden, maar in een andere functie, kwamen ook in voor hen nieuwe beleidsterreinen terecht. Van de nieuwe ministers waren de meesten weliswaar al deskundig op hun werkterrein (Van Boxtel, De Vries, Peper, E. Herfkens en B. Korthals), maar enkelen ook niet (Apotheker, tenzij de agrarische gezinsafkomst wordt meegerekend, en L. Hermans, afgezien van diens voorzitterschap van een commissie die aanbevelingen deed over de studiefinanciering). Zo kan ongeveer de helft van de ministers niet als vakspecialist worden aangemerkt; voor de staatssecretarissen ligt de verhouding identiek.

Veel commentatoren vielen over het gebrek aan beleidsinhoudelijke deskundigheid in het kabinet. Het kamerlid Duivesteijn schreef: 'De gedachte dat een bestuurder zonder "vakkennis" gemakkelijk alles moet kunnen doen... kan het besturen devalueren tot een makelaardij tussen opvattingen, of tot symboolpolitiek'.²³ En Van Schendelen mopperde: 'Maar wat mag men verwachten op Verkeer en Waterstaat en Landbouw, waar respectievelijk twee onderwijzeressen en twee burgemeesters de scepter mogen zwaaien...? Zij lopen grote kans in conflict te raken met topambtenaren en dus hun invloed op het beleid te verliezen'.²⁴ Vrijwel alle EU-lidstaten hechten echter minder aan gespecialiseerde ministers en toch is er geen enkele aanwijzing dat ministers zich in bijvoorbeeld Duitsland of Engeland eerder bezondigen aan symboolpolitiek of ruzie maken met ambtenaren. De klachten illustreren daarom eerder de breuk met de traditie van ministersbenoemingen dan dat zij op zichzelf gerechtvaardigd hoeven te zijn. Bovendien kennen wij in ons land ook de klacht dat vakspecialisten die tot minister benoemd worden al zozeer onderdeel uitmaken van de beleidsnetwerken op het betreffende terrein, dat zij onvoldoende afstand hebben en buiten hun eigen portefeuille geen inbreng hebben in de minister-raad. Om de verkokering te doorbreken wordt gewerkt aan roulatie van topambtenaren (de Algemene Bestuursdienst) en gesproken over de wenselijkheid van meer generalistische kamerleden. Roulatie en meer generalisme lijken nu op het niveau van het kabinet eindelijk in bescheiden mate te worden gerealiseerd.

2.2 Terechte 'kritiek': de politieke samenstelling

Vijftientig jaar eerder zou het ontstaan van een linkse meerderheid in het parlement allerwege tot speculaties hebben geleid over een progressief kabinet. Zozeer zijn de tijden veranderd, dat in 1998 alleen de koningin die suggestie met belangstelling heeft aangehoord (als wij GroenLinks-fractievoorzitter Rosenmöller althans mogen geloven). De partijpolitieke uitkomst van deze kabinetsformatie zou verbazing moeten wekken, maar deed dat nauwelijks. Dat is overigens niet zozeer kritiek op de bij de formatieonderhandelingen betrokkenen, maar wel op politieke wetenschap: al weer zou geen enkele bestaande theorie over coalitievorming deze kabinetssamenstelling hebben voorspeld. In 1994 waren er nog enkele politicologen die na de verkiezingen uitlegden waarom Paars I er niet zou komen; in 1998 onthielden zij zich wijselijk van voorspellingen.²⁵ Wat gaat er toch steeds weer mis?

Tabel 3. Mogelijke combinaties van de vier grote politieke partijen na de Tweede-Kamerverkiezingen van 1998

combinaties	totaal aantal zetels
CDA (28) + VVD (39)	67
PvdA (45) + CDA (28)	73
D66 (14) + CDA (28) + VVD (39)	81
PvdA (45) + VVD (39)	84
PvdA (45) + D66 (14) + CDA (28)	87
PvdA (45) + D66 (14) + VVD (39)	98
PvdA (45) + CDA (28) + VVD (39)	112

De coalitietheorieën gaan ervan uit dat het coalitiespel gespeeld wordt door rationele onderhandelaars die er op uit zijn het aantal ministersposten voor hun partij te maximaliseren, en/of zoveel mogelijk van het verkiezingsprogramma van hun partij in regeringsbeleid om te zetten. Het eerstgenoemde motief leidt er vooral toe dat de ministersposten met zo weinig mogelijk partijen gedeeld worden, en dat partijen die niet nodig zijn om het kabinet aan een kamermeerderheid te helpen geweerd zullen worden. Het tweede motief leidt er vooral toe dat partijen een coalitie aangaan met een of meer partijen die in ideologisch opzicht zo dicht mogelijk bij hen zelf staan, zodat er zo min mogelijk water bij de eigen programmatische wijn hoeft te worden gedaan.²⁶

Het was dit laatste aspect dat in 1994 eerder wees in de richting van een centrum-links kabinet (PvdA-D66-CDA) of een centrum-rechts kabinet (D66-CDA-VVD), dan van een paars kabinet. Omdat niemand de mogelijkheid van een *Grosse Koalition* (PvdA-CDA-VVD) opperde, was D66 de enige partij die in elke meerderheidscoalitie nodig was. Om die reden, en doordat het CDA vanwege een leiderschapscrisis geen aantrekkelijke partner was, kon D66 haar eigen voorkeur voor een paarse coalitie opleggen - in weerwil van alle theorieën. De verkiezingsuitslag van 1998 stelde echter minder harde randvoorwaarden aan de vorming van coalities die op een meerderheid in de Tweede Kamer kunnen rekenen (zie tabel 3).

Op basis van de theoretische assumpties zou in 1998 ofwel 'klein-paars' (PvdA-VVD) gevormd moeten worden (wanneer de zetelverdeling primair staat), ofwel centrum-links (PvdA-D66-CDA, wanneer onderlinge programmatische affiniteit voorop staat). Een centrum-links kabinet zou merkwaardig kunnen ogen, omdat daarin twee grote verliezers van de verkiezingen opgenomen zouden zijn. Maar als dan toch voor paars gekozen wordt, valt niet te begrijpen waarom D66 erbij moet: het kabinetsbeleid wordt er, vermoedelijk met uitzondering van de staatkundige hervormingen, niet anders door, en deelname van het voor een parlementaire meerderheid overbodige D66 gaat wel ten koste van zetels die anders door sociaal-democratische of liberale ministers zouden kunnen worden bezet. In het licht van de verkiezingsuitslag is de samenstelling van Paars II vanwege de deelname van D66 dus nog moeilijker verklaarbaar dan de samenstelling van Paars I. Het antwoord op de vraag waarom D66 weer meedeed, is daarom niet alleen historisch interessant: het kan ook laten zien welke elementen kennelijk ontbreken in de tot nu toe gehanteerde theoretische modellen. Ik noem enkele mogelijke verklaringen voor de regeringsdeelname van D66:

- Vanuit de VVD geredeneerd speelde in ieder geval een rol dat er nu een (bijna)meerderheid (75 zetels) was van links. In een oppositionele en dus meer radicale rol zou D66, met GroenLinks en de SP, de PvdA naar links kunnen trekken. In het kabinet kan D66 echter, vooral op sociaal-economisch terrein, juist een bondgenoot van de VVD zijn; werd D66 minister H. Wijers van Economische Zaken niet 'de zesde VVD-minister' genoemd? Direct na de verkiezingen stelde (toen nog) vice-premier Dijkstal (VVD) dat D66 opnieuw in de coalitie moest worden opgenomen, 'anders stuiten goede afspraken in het regeerakkoord op een linkse meerderheid in de Kamer'. Dat was wel een paar kabinetszetels en steun voor staatkundige hervormingen waard.
- Binnen de sociaal-liberale vleugel van de PvdA speelde een vergelijkbare angst voor een ruk naar links een rol. Daarbij komt dat de PvdA het trauma van het derde kabinet-Lubbers (1989-1994) nog niet is vergeten. Ook toen was D66 misbaar voor een parlementaire meerderheid. Kok liet toen toe dat Lubbers D66 naar de oppositiebankjes manoeuvreerde. Voor de Democraten bleek dat uiteindelijk een

'blessing in disguise': zo bleef hen de verantwoordelijkheid voor de vele impopulaire maatregelen van dat kabinet bespaard en kon D66 een groot deel van de ontevreden achterban van de PvdA die in 1994 massaal wegliep opvangen.

- Hoewel er geen concrete aanwijzingen bestaan dat het een rol heeft gespeeld in de hoofden van de onderhandelaars, laat tabel 3 zien dat er geen meerderheid was voor de 'traditionele' coalities van PvdA-CDA of CDA-VVD. Dat betekent dat D66 weliswaar niet nodig was in een paarse coalitie, maar wel in de meest voor de hand liggende coalities in het geval dat paars zou mislukken: tijdens de formatie of later, tijdens de rit. Het kon dus met het oog op een alternatieve regeringssamenstelling voor PvdA en VVD nadelig zijn de relatie met D66 te verstoren.
- Het moeilijkst is het een verklaring te vinden voor de bereidheid van D66 zelf om na het grote verlies opnieuw te opteren voor regeringsdeelname. Gegeven dat verlies, en vanwege het eigen D66-standpunt dat kiezersbewegingen vertaald moeten worden in de samenstelling van de regering, had niemand D66 een verwijt kunnen maken wanneer voor herstel in de oppositiebanken was gekozen. Van Mierlo heeft wel geopperd dat de zetelwinst van D66 in 1994 het resultaat was van bijzondere omstandigheden en dat de partij in 1998 alleen maar is teruggekeerd naar haar natuurlijke niveau. In het verlengde daarvan zou geredeneerd kunnen worden dat het dan onverstandig was om regeringsdeelname te weigeren omdat je daarmee te kennen zou geven alleen te willen regeren wanneer je boven je natuurlijke niveau uit komt. Een andere redenering zou kunnen zijn dat regeringsdeelname de enige manier is om enkele 'kroonjuwelen' op het terrein van de staatkundige vernieuwing te realiseren. Een parlementaire meerderheid had bijvoorbeeld weliswaar al ingestemd met invoering van het correctief wetgevingsreferendum, maar voor de benodigde grondwetswijziging is een tweede lezing vereist (waarbij bovendien een tweederde meerderheid in beide Kamers is voorgeschreven). Het voorstel zou in tweede lezing zeker bij voorbaat kansloos zijn wanneer de VVD niet via het regeerakkoord zou worden gedwongen het referendum opnieuw te steunen.
- Ook is gesuggereerd dat D66 in een paarse coalitie onmisbaar zou zijn als glijmiddel, stootkussen of brug in de relatie tussen de beide ideologische tegenvoeters, PvdA en VVD. Dat lijkt wat overdreven, zeker nu D66 zich na de nederlaag meer wil profileren in het kabinet en zo eerder een bron van conflicten dan van verzoening zal blijken te zijn. Wel heeft PvdA-onderhandelaar Wallage op de eerdergenoemde bijeenkomst in Leiden in antwoord op de vraag waarom D66 eigenlijk weer in de coalitie is opgenomen, geantwoord dat er onmiskenbare voordelen zijn verbonden aan een driepartijencoalitie

boven een tweepartijen coalitie. De deelname van een derde partij, en zeker van een ideologisch minder voorspelbare derde partij, creëert de mogelijkheid dat er in het kabinet steeds wisselende meerderheden zijn en er zo minder risico bestaat op langzaam cumulerende irritatie doordat bij ieder conflict dezelfde breuklijn door de coalitie loopt.

- Op dezelfde bijeenkomst in Leiden droeg VVD-informateur Zalm nog een verklaring aan die wellicht banaal is, maar daarom niet minder plausibel: de drie partijen waren in 1994 samen het paarse avontuur begonnen; in die periode waren de verhoudingen binnen de coalitie, en zeker binnen het kabinet, goed gebleven; het eerste paarse kabinet had de eindstreep gehaald en het beleid was inzet gemaakt van de verkiezingen. Er was bij de drie paarse partijen een gevoel van onderlinge loyaliteit gegroeid, van 'samen uit, samen thuis', dat het moeilijk maakte om van 'groot-paars' over te gaan op 'klein-paars'.

Tot nu toe zijn de theorieën over coalitievorming voornamelijk deductief tot stand gekomen, op basis van logisch voortbouwen op de assumptie van rationele, op winst gerichte spelers. De grens van die benadering lijkt bereikt en het wordt tijd voor enig inductief tegenwicht, van amendering van de theorieën op basis van empirisch onderzoek naar de motieven en gedragingen van onderhandelaars en (in)formateurs.

Tot slot

Deze nabetrachting van de kabinetsformatie van 1998 en vooral van het commentaar op die kabinetsformatie levert een merkwaardige conclusie. Juist de klachten die het minste hout snijden kregen de meeste aandacht. Soms waren de in de klachten geïmpliceerde aanbevelingen intern tegenstrijdig (meer openheid en een kortere formatie, meer partijen bij een beleidsterrein betrekken en geen staatssecretarissen bij een minister van een andere partij), soms miskenden de klachten dat de gekritiseerde aspecten ook functioneel zijn (een langdurige formatie kan de regeringsstabiliteit ten goede komen, meer roulatie van ministers en minder vakspecialisten als minister kan de verkokering in de beleidsvorming tegengaan).

Het is interessant dat de meeste van deze klachten betrekkelijk voorspelbaar naar voren worden gebracht bij elke kabinetsformatie. Zij vormen het standaardrepertoire voor kritiek op de formatiepraktijk. Het gevoel van veel commentatoren en journalisten dat er iets niet in orde was met de formatie van 1998 werd begrijpelijkerwijs geuit met behulp van dat repertoire. In deze bijdrage heb ik geprobeerd te laten zien dat dit repertoire tekortschiet om de werkelijk interessante of zorgwekkende aspecten van deze kabinetsformatie te beschrijven. In de categorie 'interessant' valt de politieke samenstelling van dit kabinet en vooral de vraag waarom D66 opnieuw mee mocht doen en mee wilde doen. In de categorie 'zorgwekkend' valt het feit dat het tweede kabinet-

Kok voornamelijk zichzelf vormde en de kamermeerderheid bond aan ongekend uitgebreide beleidsinhoudelijke afspraken, zo de richting van het democratisch proces van machtsdelegatie omdraaiend. Gevoegd bij de wijze waarop elk van de drie paarse partijen tijdens de formatie aan machtsvorming voorrang gaf boven eigen democratieopvattingen (de PvdA bij de verkiezing van de Tweede-Kamervoorzitter, de VVD en het dualisme, D66 en het doorregeren na een electorale afstraffing) kan het wellicht geen kwaad om Lord Acton's waarschuwing nog eens in herinnering te roepen: 'power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely'.

noten

1. J. Hoedeman, *Haagse Tableaus. Achter de schermen van kabinetsformaties*, Utrecht, 1998.
2. Voor dit hoofdstuk is uitgebreid gebruik gemaakt van de aan de kabinetsformatie gewijde afleveringen van de knipselkrant *Beleid Beschouwd* van de Rijksvoorlichtingsdienst, nrs. 5999-6004.
3. Zie R.B. Andeweg, 'De formatie van de paarse coalitie. Democratisch en politicologisch gehalte van een kabinetsformatie', in: *Jaarboek 1994 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1995, 149-170.
4. Het kabinet-Den Uyl is hier beschouwd als een kabinet dat de rit heeft uitgezeten; het kwam weliswaar ten val, maar zo kort voor de reglementaire verkiezingsdatum dat dit nauwelijks gevolgen heeft gehad voor de zittingsduur van het kabinet.
5. Omdat zij gewoonlijk door één partij worden geregeerd zijn Griekenland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk niet in de tabel opgenomen.
6. Zie ook D. Diermeyer and P. van Roozendaal, 'The Duration of Cabinet Formation Processes in Western Multi-Party Democracies', in: *British Journal of Political Science*, 28 (1998), 621.
7. Zie bijvoorbeeld P.V. Warwick, *Cabinet Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge, 1994, 6 (tabel 1.1).
8. In tabel 2 is de relatieve zittingsduur van het eerste paarse kabinet (100%) nog niet verwerkt. Doen we dat wel, dan stijgt de relatieve zittingsduur van naoorlogse Nederlandse kabinetten tot 84,4%.
9. Hoedeman, *op.cit.*, 16.
10. Als geciteerd in R.A. Koole, 'Kamerlid en fractie in de parlementaire arena', in: J.Th.J. van den Berg e.a., *Inleiding Staatskunde*, Deventer, 1995, 303-304.
11. P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, Den Haag, 1988.
12. Op 2 november 1998.
13. Hoedeman, *op.cit.*, 37. De namen kloppen overigens niet helemaal: Pronk en Jorritsma waren geen lid van een werkgroep, maar daar laten zich andere

- namen voor invullen - bijvoorbeeld die van Melkert, Vermeend, of Netelenbos.
14. A.C. van Cortenberghe, 'Oligarchie in Den Haag maakt korte metten met besluiten over stadsprovincie', in: *Het Financieele Dagblad*, 24 juni 1998.
 15. R.B. Andeweg, 'De kabinetsformatie 1986', in: *Jaarboek 1986 DNPP*, Groningen, 1987, 87-89.
 16. A. Timmermans en R.B. Andeweg, 'Die Niederlande: immer noch Politik der gütlichen Einigung?', in W.C. Müller en K. Strøm, *Koalitionsregierungen in Westeuropa: Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien, 1997, 474 (tabel 5).
 17. W.C. Müller en K. Strøm, 'Schluss: Koalitionsregierungen und die Praxis des Regierens in Westeuropa', in: Müller en Strøm, *op.cit.*, 727 (tabel 7).
 18. M.P.C.M. van Schendelen, 'Paars II vertoont fundamentele gebreken', in: *NRC-Handelsblad*, 4 augustus 1998.
 19. E. van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar*, Amsterdam, 1977, 258.
 20. W.P. Secker, *Ministers in beeld*, Leiden, 1991, 261-269.
 21. W.E. Bakema, 'The Ministerial Career', in: J. Blondel en J-L. Thiébault, red., *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, 1991, 90 (tabel 6.8).
 22. Secker, *op.cit.*, 259 (tabel 14.1).
 23. A. Duivesteijn, 'Wachten op telefoontje niet meer van deze tijd', in: *de Volkskrant*, 8 augustus 1998.
 24. Van Schendelen, *op.cit.*
 25. Zie Andeweg, 'De formatie van de paarse coalitie', 158-159.
 26. Er zijn nog meer strategische consequenties uit de motieven af te leiden, maar die zijn voor het vervolg van dit betoog niet relevant.