

DE FORMATIE VAN DE PAARSE COALITIE

Democratisch en politicologisch gehalte van een kabinetsformatie

R.B. Andeweg

'De partijen heroverwegen hun onderlinge verhoudingen. De politiek beleeft een moment van koortsachtige opwinding en hevig geconcentreerde activiteit. Alle goede, maar ook vele slechte eigenschappen van het mensdom spelen daarin een rol. Wat de politiek zo mooi, maar soms zo lelijk maakt, laat zich gedurende de kabinetsformatie met felheid kennen.'

(Marga Klompé, 'Woord vooraf', in: P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1973*, Den Haag, 1982, 8

Deze uitspraak van wijlen mej. Klompé lijkt bij uitstek van toepassing op de vorming van het kabinet-Kok. Met als basis een verkiezingsuitslag die ongekend grote verschuivingen liet zien (waarbij de regeringspartijen CDA en PvdA hun ruime meerderheid van 103 zetels zagen veranderen in een minderheid van 71 zetels) ontvouwde zich een drama waarin partijen blokades voor elkaar opwierpen, waarin de onderhandelingen vastliepen toen niemand dat nog verwachtte, waarin de koningin zich een omstreden hoofdrol toeëigende, waarin uiteindelijk alle grote partijen tot de coalitie wilden toetreden, en waaruit een kabinet voortkwam waarin voor het eerst sinds 1918 christen-democraten ontbreken. Alsof dat nog niet voldoende was ontwikkelden zich boeiende nevenintriges, zoals de leiderschapscrisis binnen het CDA en het door het parlement min of meer afgedwongen vertrek van twee ministers die al demissionair waren.

Het verloop van de kabinetsformatie ligt nog relatief vers in het geheugen, en de lezer kan dat geheugen zonodig oprfrissen aan de hand van de chronologie (zie de appendix). Hier wordt daarom het verhaal van 111 dagen formeren door zes informateurs en één formateur niet nog eens verteld, maar wordt nader ingegaan op de vraag hoe de kabinetsformatie van 1994 zich verhoudt tot democratische vereisten en politicologische verwachtingen.¹

1. De kabinetsformatie en de parlementaire democratie

Geen aspect van ons staatkundig bestel heeft aanleiding gegeven tot zoveel kritiek en zoveel hervormingsvoorstellen als de kabinetsformatie. De formatie van het kabinet-Kok zal die kritiek niet doen verstommen. Van den Berg constateert zelfs met ironie dat juist de inbreng van de partij die zich het meest voor staatkundige vernieuwing heeft ingezet, D66, tot gevolg had dat deze kabinetsformatie in proces en uitkomsten een terugkeer naar de jaren veertig en vijftig inhoudt (kabinet van 'gemengde samenstelling', een program-schrijvende (in)formateur, dualisme).² Vanuit democratisch oogpunt waren de meest opvallende punten dit keer de positie van de informateur, de geheimhouding, de rol van het staatshoofd, de duur van de formatie, en het streven naar meer 'dualisme' in de verhouding tussen kabinet en kamermeerderheid.

1.1 De informateur(s)

Het ambt van informateur dateert uit 1951, toen het kabinet-Drees-Van Schaik was gevallen door een conflict tussen de VVD-fractie en de VVD-minister van Buitenlandse Zaken D. Stikker. Op basis van de regel *qui casse, paie* (wie breekt betaalt) werd Stikker gevraagd een nieuw kabinet te formeren, maar gegeven het conflict met zijn eigen partij zag Stikker daar weinig heil in. Hij werd daarop de eerste informateur in onze parlementaire geschiedenis, want het is altijd mogelijk het staatshoofd te informeren over mogelijke en onmogelijke coalities. Juist dat verschil - formateurs kunnen mislukken, informateurs niet - verklaart de aantrekkelijkheid van het ambt van informateur voor politici. Met inbegrip van de kabinetsformatie van 1994 staan vanaf 1951 40 formateurs tegenover 48 informateurs (of 49, als wij 'adviseur' Y. Scholten uit 1972 meetellen als informateur). Inhoudelijk is het verschil tussen informateurs en formateurs vervaagd tot de gewoonte om voor het aanzoeken van de ministers en staatssecretarissen de beoogde premier als formateur te benoemen. Hoewel het geringe onderscheid tussen formateurs en informateurs betrekkelijk onschuldig is, zien sommigen er een reden in om te pleiten voor afschaffing van het ambt van informateur. Voor de Commissie-De Koning (een van de commissies die de door de Commissie-Deetman opgeworpen vraagpunten over staatkundige vernieuwing moesten onderzoeken) was dit in 1993 ook de belangrijkste reden om voor te stellen informateurs alleen nog te benoemen voor het 'lijmen' van een kabinetscrisis (zoals W.F. de Gaay Fortman in 1960/61, en V. Halberstadt en C. de Galan in 1981, of zoals J. Burger, toen nog als formateur, in 1955).³

Vanuit parlementair-democratisch oogpunt is een ander kritiekpunt op informateurs van meer belang: als beoogd minister-president belandt de formateur uiteindelijk meestal in het kabinet, en kan dan in de Kamers

verantwoording afleggen over de kabinetsformatie. Bij informateurs is het lang niet zeker dat zij tot het kabinet toetreden, waardoor de parlementaire verantwoording hapert. Ook deze redenering is weinig overtuigend omdat formateurs niet per definitie lid worden van het kabinet (bijvoorbeeld J. den Uyl in 1977, of Burger en M. Ruppert in 1973) en informateurs niet van regeringsdeelname zijn uitgesloten (bijvoorbeeld J. de Koning in 1986, De Koning en E. van Thijn in 1981). Niettemin heerste er aan de vooravond van de kabinetsformatie 1994 een brede consensus dat het ambt van informateur eigenlijk overbodig was.

Het is dan ook opmerkelijk dat alleen de fractievoorzitter van het GPV, G. Schutte in zijn advies aan het staatshoofd schreef: 'Aan een voorafgaande informatieronde bestaat mijns inziens geen dringende behoefte, zodat ik Uwe Majesteit - in het licht van de recente debatten over staatkundige vernieuwing - in overweging moge geven rechtstreeks een formateur te benoemen.' Nog opmerkelijker was het advies van D66-leider H. van Mierlo om een 'voorverkenning' te plegen. Anderen spraken van een pre-informatie. Zo kregen wij er weer een ambt bij, en dat terwijl vrijwel iedereen een vereenvoudiging tot louter formateurs bepleit.

Nog ingewikkelder werd het toen het staatshoofd, op advies van pre-informateur H.D. Tjeenk Willink, maar liefst drie informateurs benoemde. G. van Aardenne (VVD), J. Vis (D66) en K. de Vries (PvdA) moesten als 'proces-begeleiders' de onderhandelingen over een 'paarse' coalitie voorzitten. Het optreden van een duo en zelfs van een trio (in)formateurs is niet nieuw, maar het betekent niet veel goeds voor de kabinetsformatie. In de eerste plaats is het feit dat de betrokken fractieleiders het niet eens kunnen worden over één (in)formateur een teken dat er kennelijk een groot wantrouwen tussen de partijen bestaat. Dit keer was het vooral D66 dat vreesde dat het voor VVD en PvdA verleidelijk zou zijn de onderhandelingen over een paarse coalitie te laten mislukken wanneer zij niet via een informateur uit eigen kring mede verantwoordelijk zouden zijn. In de tweede plaats zijn er onderhandelingstechnische nadelen verbonden aan een collectief (in)formateurschap. Het risico is groot dat de onderhandelaars het 'eigen' lid van dat collectief niet zien als bemiddelaar, maar als vooruitgeschoven post. Dan ontstaat ook de neiging dat de informateurs met elkaar gaan onderhandelen. Ten slotte kan één informateur via bilaterale gesprekken met de dwarsliggers makkelijker een impasse doorbreken zonder gezichtsverlies voor betrokkene, dan een heel gezelschap informateurs. Vooral dat laatste heeft een rol gespeeld bij het onverwachte en abrupte einde van de eerste poging een paarse coalitie te vormen. VVD-leider F. Bolkestein heeft achteraf zelfs gesuggereerd dat de onderhandelingen toen niet zouden zijn vastgelopen, als zij door een enkele informateur waren geleid.

In staatsrechtelijk opzicht was verder van belang dat de koningin in deze kabinetsformatie twee keer een beroep deed op de voorzitter van de Eerste

Kamer, Tjeenk Willink, als (pre-)informatuur. Het is ook uitdrukkelijk in die functie, en niet als PvdA-prominent, dat Tjeenk Willink door zowel Bolkestein als Van Mierlo aan de koningin werd aanbevolen. Het is niet ongebruikelijk dat de voorzitter van de senaat of de vice-voorzitter van de Raad van State tot (in)formateur worden benoemd, maar het leidt tot een minder wenselijke vermenging van functies. De voorzitters van beide Kamers en de vice-voorzitter van de Raad van State worden immers als eersten door de koningin geraadpleegd, nadat de verkiezingsuitslag bekend is geworden. Anders dan de fractievoorzitters die na dit drietal ten paleize worden ontboden vervullen zij functies waardoor zij in feite boven de partijen staan, en hun adviezen worden ook niet gepubliceerd. Door één van hen een (in)formatie-opdracht te verstrekken kan spanning ontstaan met diens rol als onpartijdig adviseur. Dat bleek ook in deze kabinetsformatie toen de koningin op 6 juli eerst van informateur Tjeenk Willink het advies kreeg een informateur van VVD-huize te benoemen, om nog diezelfde dag, na overleg met onder meer de senaatsvoorzitter Tjeenk Willink, van dat advies af te wijken.

1.2 Geheimhouding

Een van de meest karakteristieke beelden van de kabinetsformatie van 1994 is dat van de drie onderhandelaars Bolkestein, Van Mierlo en W. Kok - later J. Wallage -, hangend in de deuropening van de Eerste Kamer, lacherig nietszeggende antwoorden gevend op vragen van de drom wachtende verslaggevers. Toen tijdens deze kabinetsformatie de dagboeken werden gepubliceerd van L.J.M. Beel, die bij zijn formatie-bemoeienis altijd de grootst mogelijke beslotenheid betrachtte, rees de vraag of de door informateurs en onderhandelaars betrachtte 'radio-stilte' een terugkeer inhield naar een minder wenselijke regenteske bestuursstijl. Toch was er in dit opzicht nauwelijks sprake van een trendbreuk. De periode van grotere openheid bij de formatie, beginnend met P. Steenkamps informateurschap in 1971 en eindigend met de formatie van het tweede kabinet-Van Agt in 1981, ligt al weer geruime tijd achter ons en kan worden beschouwd als een minder geslaagd experiment. Openbaarheid maakt het voor onderhandelaars moeilijk om in beweging te komen omdat elke concessie kan leiden tot gezichtsverlies en protesten vanuit de achterban, zonder dat een totale afweging van het onderhandelingsresultaat mogelijk is. Vooral in de kabinetsformatie van 1977 heeft openbaarheid de onderhandelingen bemoeilijkt en verlengd. Zoals informateur De Vries in de formatie van 1994 opmerkte: 'In de donkere kamer kun je niet af en toe het licht aandoen; dan mislukt het ontwikkelen van de foto.'

De fractievoorzitter van GroenLinks, P. Rosenmöller, heeft getracht de geheimhouding enigszins te beperken door het initiatief te nemen de drie informateurs Van Aardenne, Vis en De Vries uit te nodigen om na afloop

van hun informatiepoging in de Tweede Kamer te verschijnen om hun werkzaamheden toe te lichten. Rosenmöller greep daarbij terug op de motie Mateman/Jurgens, waarin de Kamer uitsprak dat 'het als een tekort wordt ervaren in onze parlementaire democratie dat de Kamer zelf geen inlichtingen kan vragen aan informateurs'. Op 29 juni 1994 leidde dit tot de staatkundige primeur van een kamerdebat met drie burgers (de oud-informateurs). Ook dit experiment kan als mislukt worden beschouwd. De informateurs wezen er op dat zij uitsluitend aan het staatshoofd verantwoording verschuldigd waren, en zij konden in de Kamer moeilijk iets anders zeggen dan al in hun eindverslag stond. GPV-fractievoorzitter Schutte typeerde het kamerdebat dan ook treffend als een 'persconferentie voor kamerleden'. Het debat bracht ook geen duidelijkheid in de nog steeds onopgehelderde vraag waarom de onderhandelingen zo plotseling afbraken. Terwijl het kamerdebat dus geen oplossing bood voor de lacune in de ministeriële verantwoordelijkheid voor kabinetsformaties, vormde het tegelijkertijd een potentieel obstakel voor verdere onderhandelingen. Het debat had misschien als voordeel dat de leden van de betrokken fracties konden constateren in hoeverre hun fractievoorzitter hen goed had ingelicht, maar daar stond tegenover dat het leidde tot een scherpe, en soms bittere, woordenwisseling tussen Kok en Van Mierlo enerzijds en Bolkestein anderzijds, over de schuldvraag rond het mislukken van de eerste poging een paars kabinet te vormen. Het is niet gewaagd te veronderstellen dat het kamerdebat zo heeft bijgedragen aan de merkwaardige en achteraf ook onjuist gebleken inschatting van alle betrokkenen, dat een lijmpoging geen zin had.

1.3 De rol van het staatshoofd

Na het kamerdebat ontstond een patstelling waarin de vorming van een paarse coalitie mislukt was en zowel een centrum-linkse als een centrum-rechtse coalitie geblokkeerd werd door één van de daarvoor benodigde partijen. Deze patstelling is door de koningin doorbroken op een wijze die vrijwel iedereen verrast heeft, en bij sommigen ook irritatie wekte. Krantekoppen als 'Koningin doet aan politiek', 'Een staatsgreep' en 'Beatrix balanceert op het randje' getuigen daarvan. Als informateur had Tjeenk Willink de patstelling in kaart gebracht en in zijn eindverslag een advies uitgebracht met twee componenten: de volgende informateur zou allereerst een 'program op hoofdlijnen' moeten ontwerpen, 'met name voor een financieel en sociaal-economisch beleid'. Dat program zou vervolgens aan alle fractievoorzitters moeten worden voorgelegd. Tjeenk Willink greep hiermee terug op de beproefde 'methode-Beel', en de koningin heeft dat deel van zijn advies ook overgenomen. De tweede component van het advies viel een ander lot ten deel: Tjeenk Willink adviseerde een informateur te benoemen uit de kringen van de VVD. Van Praag is van oordeel dat Tjeenk Willink de koningin met dit advies in de problemen heeft gebracht.⁴ In de

eerste plaats zou een benoeming van een informateur uit de derde partij van het land 'een breuk met de traditie' zijn, waarbij Van Praag antirevolutionaire (in)formateurs als De Gaay Fortman, J. Zijlstra en B. Biesheuvel kennelijk vergeten is. Zijn belangrijkste bezwaar tegen Tjeenk Willinks advies is dat een concept-program 'zeer waarschijnlijk tot een klassieke links-rechts polarisatie geleid (zou) hebben, waarbij enerzijds CDA en VVD en anderzijds D66 en PvdA naar elkaar toe waren gedreven'. Dat zou dan tot een minderheidskabinet van CDA en VVD hebben geleid, wat een ongekende beloning zou hebben opgeleverd voor de door CDA-lijsttrekker E. Brinkman opgeworpen blokkade (zie hieronder). Alles draait om de assumptie dat een VVD-informateur meer zou polariseren dan een PvdA-informateur, en die veronderstelling lijkt ongegrond. Tjeenk Willinks advies was er nu juist op gericht de VVD te dwingen de polarisatie te verlaten door haar de verantwoordelijkheid voor het vormen van een meerderheidscoalitie op te dringen. Bovendien paste zijn advies in de traditie *qui casse, paie*: de VVD werd immers in brede kring, ook door de eigen kiezers, gezien als de partij die de informatiepoging van Van Aardenne, Vis en De Vries had doen stranden.

Voor de beslissing van het staatshoofd om het advies niet te volgen en PvdA-leider Kok tot informateur te benoemen, doen twee verklaringen de ronde. Sommigen zien het als een uitvloeisel van de leiderschapscrisis in het CDA. De keuze voor Kok zou de majesteit zijn ingefluisterd door de door haar ontboden Tweede-Kamervoorzitter, W. Deetman, en de vice-voorzitter van de Raad van State, W. Scholten, (beiden lid van het CDA en afkomstig uit de christelijk-historische bloedgroep), die hiermee wilden voorkomen dat een centrum-rechtse coalitie zou worden gevormd omdat Brinkman daarvan - als fractievoorzitter van de grootste partij in die coalitie - premier zou worden. Enkele commentatoren kunnen zich hierbij nauwelijks voorstellen dat demissionair premier R. Lubbers, die de koningin immers nog iedere maandag sprak, in deze opzet geen rol zou hebben gespeeld. Vergelijkingen werden getrokken met 1963, toen Beel de formatie zo wist te sturen dat zijn door hem te licht bevonden partijgenoot W.L.P.M. de Kort geen premier werd.

De tweede verklaring interpreteert de benoeming van Kok tot informateur als een signaal van grote koninklijke ergernis over de blokkades over en weer en een terechtwijzing van alle overige hoofdrolspelers, omdat Kok de enige betrokken fractievoorzitter was die geen blokkade had opgeworpen. Dat laatste was overigens meer geluk dan wijsheid, zoals wij nog zullen zien. Een aanwijzing dat dit vermoedelijk de juiste interpretatie is ligt in de parallel met 1981, in de ingreep van dezelfde koningin Beatrix, toen A. van Agt de formatie voor de zoveelste maal traineerde, en zij niet de door hem voorgedragen Steenkamp tot informateur benoemde, maar De Gaay Fortman, die het gedrag van zijn partijleider zojuist publiekelijk had gegispt. Een

tweede aanwijzing is gelegen in een klein en door commentatoren tot nu toe onopgemerkt amendement dat de koningin aanbracht in het door haar wel overgenomen deel van Tjeenk Willinks advies: Tjeenk Willink bepleitte dat de informateur een program ging schrijven dat vervolgens zou worden voorgelegd aan de vier fractievoorzitters; de koningin gaf Kok echter opdracht de fractievoorzitters te passeren, en zijn program rechtstreeks aan de fracties voor te leggen. In deze interpretatie hebben de adviseurs Scholten, Deetman en Tjeenk Willink de koningin juist gewaarschuwd voor de grote risico's die haar benoeming inhield voor haarzelf en voor Kok in het geval de laatste niet zou slagen. Hun matigende invloed blijkt dan uit passages in het benoemingsbesluit die het affront aan de andere fractievoorzitters enigszins beperken: niet de fractievoorzitter Kok, maar de minister van Financiën Kok werd informateur, onder meer om voorstellen te doen voor de begroting van 1995.

Men kan zich met reden afvragen of de koningin er niet verstandiger aan had gedaan om Tjeenk Willinks advies te volgen, en men kan op goede gronden vinden dat dit soort koninklijke ingrepen vanuit een oogpunt van democratie onwenselijk is, maar het is onzin om de staatsrechtelijke oirbaarheid van haar keuze te betwisten. Het is juist de belangrijkste taak van het staatshoofd om patstellingen in een kabinetsformatie te doorbreken. Van den Berg heeft die noodzaak prachtig gevangen in de metafoor van de 'fontanel': 'Zolang als een kamermeerderheid geen kans ziet een formateur aan te wijzen en fracties door elkaar blijven kakelen, zit er ook niets anders op dan aan de koningin belangrijke invloed op het formatieproces te verschaffen. Iemand moet immers het gezelschap tot de orde roepen en het tempo er in houden. Het juridisch vacuüm werkt aldus als de fontanel in de schedel van een baby. Het parlement (de schedel) ziet nog steeds geen kans om met de ontwikkeling van de politieke verhoudingen (de hersens) mee te groeien en dus blijft er een opening nodig die zich, als hersens en schedel beide zijn volgroeid, eindelijk kan sluiten. Zover is het blijkbaar nog niet.'⁵

1.4 De duur van de formatie

Ondanks de koninklijke tempodruk heeft de formatie van het kabinet-Kok 111 dagen in beslag genomen. Qua duur komt deze kabinetsformatie daarmee in de naoorlogse parlementaire geschiedenis op de vierde plaats, na 1977 (208 dagen), 1972/1973 (163 dagen) en 1956 (122 dagen), en vlak voor 1981 (108 dagen). Vergeleken met een naoorlogse gemiddelde duur van formaties van ruim 83 dagen was het geen buitensporig langdurige formatie, zeker gezien de verkiezingsuitslag die eraan ten grondslag lag en de 'historische' samenstelling van de coalitie die er uit voort kwam. Dat de formatie door veel betrokkenen en commentatoren toch als (te) lang is ervaren, komt vooral doordat de relatief snelle formaties van de drie kabinetten-Lubbers nog vers in het geheugen lagen en doordat de betrokken

onderhandelaars voortdurend de verwachting wekten dat de formatie bijna was afgerond.

Zolang de onderhandelingen dienen om oplossingen te vinden voor meningsverschillen die anders later tot een kabinetscrisis zouden kunnen leiden, is een langdurige kabinetsformatie de prijs die wij in ons politiek verdeelde land nu eenmaal moeten betalen voor politieke stabiliteit. De gevolgen van een lang interregnum voor de bestuurbaarheid van het land moeten ook niet worden overdreven: de demissionaire ministers zijn bevoegd 'al datgene te blijven verrichten, wat zij in het belang van het Koninkrijk achten', zoals de koningin traditioneel aan hen verzoekt. Juist daarin schuilt echter wel een probleem vanuit het oogpunt van de parlementaire democratie: wat mag een demissionair kabinet nog doen, en hoe kan het parlement daarop controle uitoefenen? Algemeen is Den Uyls vuistregel aanvaard dat een demissionair kabinet alles mag doen, behalve controversiële maatregelen nemen. Samen met de nieuwe Tweede Kamer overlegt het demissionaire kabinet in dat kader over de vraag welke wetsontwerpen nog wel en welke niet meer behandeld zullen worden. Naarmate de kabinetsformatie langer duurt, zijn er echter meer problemen die geen uitstel kunnen velen, ook al zijn de betreffende maatregelen controversieel. Zo ontstaat de paradoxale situatie dat een kabinet meer mag naarmate het langer demissionair is. Het is dan de vraag of de Kamer dat kabinet voor die maatregelen ook ten volle verantwoordelijk kan stellen, want de ultieme sanctie (de minister wegsturen) lijkt niet toepasbaar op een minister die zelf al ontslag heeft genomen.

Die laatste vraag werd actueel in deze kabinetsformatie naar aanleiding van de IRT-affaire. Het gaat te ver de achtergronden van de zaak zelf hier te bespreken (zie hiervoor onder de 'hoofdmomenten' in de kroniek van dit *Jaarboek*), maar het ging uiteindelijk om de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie (E. Hirsch Ballin, CDA) en Binnenlandse Zaken (Van Thijn, PvdA) voor de gang van zaken rond de opheffing van een Interregionaal Recherche Team. Van Thijn bevond zich in deze kwestie in een lastige dubbelrol als opvolger van de overleden minister I. Dales die er destijds bij betrokken was, en als voormalig korpsbeheerder in zijn toenmalige hoedanigheid van burgemeester van Amsterdam. Een verdere complicatie werd gevormd doordat de beide bewindslieden nauwelijks *on speaking terms* waren na een bitter conflict tijdens de verkiezingscampagne over normen en waarden. In een eerste kamerdebat over deze kwestie op 7 april, nog voor de verkiezingen, was al sprake geweest van het aftreden van beide ministers. Hun verdere afhandeling van de zaak daarna, en vooral het uitblijven van persoonlijke consequenties voor de leidinggevende politie- en justitie-ambtenaren in Amsterdam, had de kritiek alleen maar doen aanzwellen. Kort voor het tweede kamerdebat op 25 mei had Hirsch Ballin bovendien Den Uyls vuistregel voor demissionaire ministers met voeten getreden, door een brief aan de Kamer te sturen met uitvoerige nieuwe plannen voor

de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. De Kamer verwoordde haar kritiek in een motie van VVD, D66 en Groen Links, waarin weliswaar niet verder werd aangedrongen op het aftreden van beide ministers, maar waarin hen wel werd verweten te kort te zijn geschoten en schade te hebben toegebracht. Verder werd in de motie uitgesproken dat zij zich niet meer met het beleid rond de rechte teams mochten bemoeien. De motie werd met 61 tegen 59 stemmen aangenomen, onder meer doordat twee PvdA-fractieleden afwezig waren voor opnamen van het programma 'Sterrenslag'. Formeel was het geen motie van wantrouwen, en de beide ministers hadden haar naast zich neer kunnen leggen, maar in de praktijk was beider positie onhoudbaar geworden. Van Thijn wilde aanvankelijk aanblijven, maar nadat Hirsch Ballin op 27 mei aftrad bleef hem ook geen andere keus dan met onmiddellijke ingang ontslag te nemen. Het was lang geleden dat iets soortgelijks zich had voorgedaan. In 1922 was het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck bijna twee maanden demissionair toen, slechts vijf dagen voordat het hele kabinet aftrad, de CHU-minister van Landbouw, Handel en Nijverheid, H.A. van IJsselsteijn, moest opstappen omdat zijn werk onbevredigend werd gevonden. Los van de merites van de zaak is het voor de parlementaire democratie goed dat is herbevestigd dat ook demissionaire ministers niet onaantastbaar zijn.

1.5 De uitkomst

De hier besproken vragen rond het democratisch gehalte van informatie-opdrachten, geheimhouding, koninklijke invloed, en demissionaire beleidsdaden zijn uiteindelijk allemaal terug te voeren op de democratische achilleshiel van ons bestel: het zwakke verband tussen de kiezersuitspraak en de uitkomst van de formatie. Zo bevestigde deze kabinetsformatie de merkwaardige 'wetmatigheid' dat de PvdA alleen regeert na electoraal verlies, en alleen oppositie voert na verkiezingswinst.⁶ Politici probeerden ook dit keer de door hen gewenste coalitie weliswaar democratisch te legitimeren, maar deden daarbij een beroep op heel verschillende democratie-opvattingen. Van Mierlo was bijvoorbeeld van oordeel dat verschuivingen in de kiezersgunst vertaald moeten worden in de regeringssamenstelling: in ieder geval moesten de twee 'winnaars' (D66, VVD) regeren, aangevuld met de grootste van de verliezers (PvdA). Kok vond daarentegen dat een wisselende kiezer niet meer gewicht mag hebben dan een constante kiezer: PvdA en CDA waren nog steeds de twee grootste partijen, en moesten daarom - aangevuld met een andere partij (D66) - doorregeren. Alleen met behulp van enquêtes weten wij dat de uiteindelijke regeringssamenstelling ook onder de kiezers de meest gewenste was, maar dat neemt niet weg dat de verkiezingsuitslag zelf ook dit keer nauwelijks bepalend was voor de uitkomst van de kabinetsformatie. De vraag wat die uitkomst dan wel bepaald heeft, brengt ons bij het tweede thema.

2. De kabinetsformatie en de coalitie-theorie

Op basis van de verkiezingsuitslag van 3 mei was het niet langer mogelijk een twee-partijen-coalitie te vormen van partijen die samen een meerderheid in de Tweede Kamer op de been zouden kunnen brengen. Hoewel er nog veel meer mogelijkheden zijn voor combinaties van vier- of vijf-partijen, werd door alle betrokkenen voornamelijk aan een coalitie van drie partijen gedacht. Ook dan zijn er diverse combinaties denkbaar:

PvdA (37) + CDA (34) + GroenLinks (5)	= 76 zetels
PvdA (37) + CDA (34) + AOV (6)	= 77 zetels
PvdA (37) + CDA (34) + VVD (31)	= 102 zetels
PvdA (37) + CDA (34) + D66 (24)	= 95 zetels
PvdA (37) + VVD (31) + D66 (24)	= 92 zetels
CDA (34) + VVD (31) + D66 (24)	= 89 zetels

Combinaties met partijen die nog niet eerder regeringsverantwoordelijkheid hebben gedragen zijn niet ondenkbaar (DS'70 in 1971 en de PPR in 1973), maar zij komen pas aan bod als andere oplossingen onhaalbaar zijn gebleken. Wanneer GroenLinks en het AOV buiten beschouwing blijven, dan resteren vier mogelijkheden: de *Grosse Koalitie* (PvdA/CDA/VVD), centrum-links (PvdA/VVD/D66), 'paars' (PvdA/VVD/D66), en centrum-rechts (CDA/VVD/D66). Voortbouwend op het werk van politicologen als Riker en Axelrod, hebben juist ook Nederlandse politicologen als De Swaan⁷, Van Deemen⁸ en Van Roozendaal⁹ bijdragen geleverd aan coalitie-theorieën die helpen 'voorspellen' welke van deze vier coalities gerealiseerd zou worden. Wanneer wij de theorieën oneerbiedig op één hoop gooien, kunnen wij daarin drie motieven onderscheiden:

2.1 Maximaliseren van zetels in het kabinet

Als partijen willen regeren, zullen zij zo sterk mogelijk in het kabinet vertegenwoordigd willen zijn en de regeermacht met zo min mogelijk andere partijen willen delen. Het resultaat zal een zogeheten *minimal winning coalition* zijn, waarin geen enkele partij wordt opgenomen die niet nodig is voor het behalen van een meerderheid in de Kamer. Van alle combinaties die daaraan voldoen, maakt degene met het minste aantal regeringspartijen (*minimal number coalition*) de meeste kans. Alle vier genoemde coalities bevatten slechts drie partijen, en voldoen dus aan deze criteria.

2.2 Maximaliseren van de eigen beleidsdoelen

Ervan uitgaande dat partijen hun verkiezingsprogramma het liefst gerealiseerd zouden zien, zullen zij bij voorkeur een coalitie aangaan met die

andere partijen die ideologisch het dichtst bij hen staan (*minimal policy distance coalition*). Meestal worden de partijen daartoe geordend van links naar rechts (PvdA - D66 - CDA - VVD). Zo gezien waren dit keer een centrum-linkse en een centrum-rechtse coalitie het meest waarschijnlijk: zowel de paarse coalitie als de *Grosse Koalition* omspannen het hele spectrum van links tot rechts, en hebben dus minder ideologische eenheid. Als er een partij is die in elke combinatie voortkomt, zoals in het verleden het CDA, heeft die partij een sleutelpositie. Zo'n partij kan dat uitbuiten door coalities te vermijden met alle partners aan haar linker of aan haar rechterzijde, en een coalitie te vormen met tenminste één linkse en tenminste één rechtse partner. De partij in het centrum kan links en rechts in het kabinet tegen elkaar uitspelen en zo een beleid realiseren dat het dichtst bij het eigen programma komt. Dit keer was geen enkele partij in een positie om dit af te dwingen, maar het wordt zo wel duidelijk waarom het CDA liever een coalitie met D66 en de VVD wilde aangaan, dan met D66 en de PvdA. Van Mierlo noemde tijdens de kabinetsformatie een centrum-links kabinet 'ongeloofwaardig' en een centrum-rechts kabinet 'ongewenst', maar gegeven de spilpositie voor D66 in een centrum-links kabinet kunnen wij constateren dat 'ongeloofwaardig' uiteindelijk minder onhaalbaar was geweest dan 'ongewenst'.¹⁰

Het is vooral op grond van dit soort programmatische overwegingen dat de meeste politicologen in deze formatie een paarse coalitie onwaarschijnlijk achtten. Keman was daarbij het stelligste: 'Op basis van deze gegevens en de waargenomen partijafstanden moeten in eerste instantie PvdA, D66 en CDA in staat geacht worden om tot een regeerakkoord te komen, waarbij aan de beleidsvoorkeuren van iedere partij afzonderlijk in redelijke mate tegemoet gekomen kan worden. Zelfs als Van Mierlo bij zijn voornemen blijft de mogelijkheid van een "paarse" coalitie te onderzoeken, zou dat - gezien de vigerende regels van het spel - niet tot een andere slotsom moeten leiden'.¹¹ Tromp formuleerde het iets voorzichtiger: de 'coalitietheorie sluit een paarse coalitie uit, maar als deze toch tot stand komt, zou dat tot een reorganisatie van de links-rechts schaal leiden, waardoor zo'n kabinet wel degelijk binnen (de) voorspelling valt'.¹²

2.3 Minimaliseren van electoraal verlies

Ervan uitgaande dat partijen het risico op verlies van de kiezersgunst zoveel mogelijk willen beperken, zullen zij de voorkeur hebben voor een coalitie waaraan hun grootste electorale concurrent ook deelneemt. In de literatuur is de meest bekende variant dat coalities moeten bestaan uit ideologisch naburige partijen. Het derde kabinet-Lubbers voldeed bijvoorbeeld niet aan dat criterium, omdat PvdA en CDA niet elkaars directe burens zijn: ten aanzien van de meeste vraagstukken zit D66 tussen deze partijen in. Kiezers die ontevreden zijn met het regeeringsbeleid kunnen dan hun onvrede uiten

zonder veel ideologische water in de wijn te hoeven doen: D66 als 'redelijk alternatief'.

Deze redenering kan verder worden doorgetrokken voor de Nederlandse situatie, en is dan bij uitstek relevant voor een goed begrip van zowel de verkiezingsuitslag als de kabinetsformatie van 1994. Vergeleken met de drie grote confessionele partijen uit de jaren zeventig is het CDA geleidelijk van een centrum-positie naar een plaats iets rechts van het midden verhuisd. Daardoor zijn de electoraten van CDA en VVD elkaar gedeeltelijk gaan overlappen. Datzelfde geldt al langer voor PvdA en D66. CDA en VVD beconcurreren elkaar om de gunst van de centrum-rechtse kiezers, en PvdA en D66 om die van de centrum-linkse kiezers. Na de verkiezingen dient een partij juist samen te werken met haar grootste concurrent om te zorgen dat die ook verantwoordelijk is voor eventueel noodzakelijke impopulaire maatregelen. De noodzaak om de concurrent binnen de regering te houden is door de Amerikaanse oud-president Johnson eens, nogal plat, vergeleken met kamelen in een Arabisch tentenkamp: 'It is better to have them inside pissing out, than outside pissing in'. De weeffout van het derde kabinet-Lubbers was dat zowel PvdA als CDA hun grootste concurrent buiten de coalitie hadden gelaten. Het voorspelbare resultaat is door Tromp fraai verwoord: 'de minimaal winnende coalitie van 1989 is de maximaal verliezende van 1994 geworden.'¹³

Met deze les van de verkiezingen van 3 mei nog vers in het geheugen, worden de blokkades van de verschillende partijen begrijpelijk: Brinkman blokkeerde centrum-links, omdat dan de VVD nog verder kon profiteren van de verantwoordelijkheid van het CDA voor het regeringsbeleid. Van Mierlo blokkeerde een centrum-rechtse coalitie omdat dan de PvdA zich in de oppositie kon herstellen, zoals dat D66 tijdens het derde kabinet-Van Agt in 1982 al eens overkomen was. Bolkestein had de meeste moeite met een paars kabinet, en liet dat aanvankelijk ook mislukken, omdat daarin de VVD zich kwetsbaar zou opstellen ten opzichte van het CDA in de oppositierol. Hierboven zagen wij dat de benoeming van Kok tot informateur waarschijnlijk te maken heeft gehad met de omstandigheid dat deze als enige geen blokkade had opgeworpen. Dat de PvdA dit keer 'de enige partij (was) aan welke bereidheid tot regeren in 1994 geen twijfel mogelijk is geweest'¹⁴ is echter zuiver toeval. Kok heeft het geluk gehad dat de *Grosse Koalition* van PvdA, CDA en VVD in de formatie niet aan de orde is gekomen. Dat zou immers een kabinet hebben opgeleverd dat PvdA-concurrent D66 andermaal in de oppositie zou hebben geplaatst. Het leidt geen twijfel dat Kok tegen zo'n coalitie wel een blokkade zou hebben opgeworpen, maar qua onderhandelingstactiek was het beter geweest om ook die combinatie in de overwegingen te betrekken. Nu was D66 de enige partij die in alle wèl in overweging genomen coalities voorkwam. Dat plaatste D66 de facto in de sleutelpositie die vroeger aan het CDA behoorde. D66 kon daardoor in feite Koks uiteindelijke keuze voor paars in plaats van centrum-links bepalen.

Er waren eigenlijk slechts twee stabiele oplossingen voor het probleem van de twee blokkerende coalities (CDA-VVD en PvdA-D66): een 'nationaal' kabinet van alle vier de grote partijen, of een minderheidskabinet van ofwel CDA en VVD, ofwel PvdA en D66. Beide oplossingen hebben slechts een marginale rol gespeeld. De mogelijkheid van een minderheidskabinet is bijvoorbeeld door onder meer de oud-leider van de KVP F. Andriessen geopperd, toen de eerste paarse poging was vastgelopen. Alle betrokken fractievoorzitters haastten zich vervolgens om te beklemtonen dat zij alleen een volwaardig parlementair meerderheidskabinet in staat achtten het land adequaat te besturen. Minderheidskabinetten zijn in ons land tot nu toe alleen voorgekomen als interim-oplossing na een kabinetscrisis. Dat is merkwaardig, omdat ons bestel zich uitstekend leent voor minderheidskabinetten die voor elk voorstel opnieuw een, zonodig telkens weer andere, meerderheid in het parlement moeten zien te verwerven. Dat kan het beste wanneer de grondwet geen investituur-stemming vereist (waarin het parlement van tevoren bij meerderheid zijn vertrouwen in het nieuwe kabinet uitspreekt), en wanneer de parlementaire behandeling van wetsontwerpen ruimte laat voor aanpassing van regeringsvoorstellen.¹⁵ Beide voorwaarden zijn in ons land vervuld. Bovendien zijn er partijen in de buurt van het politieke midden (D66 en met name het CDA) die voor hun voorstellen nu eens bij links en dan weer bij rechts steun voor hun plannen kunnen verwerven. Hoewel minderheidskabinetten blijkens internationaal-vergelijkend onderzoek iets minder stabiel zijn dan meerderheidskabinetten, is het verschil - zoals bijvoorbeeld de Scandinavische landen laten zien - betrekkelijk klein.

Een variant op de minderheidscoalitie is een extra-parlementair kabinet. Kenmerk van zo'n kabinet is immers ook dat van tevoren geen parlementaire meerderheid vertrouwen in het kabinet uitspreekt. Ook deze variant is, met name door Van Mierlo, gesuggereerd na het mislukken van het trio informateurs. Er was daarvoor een intrigerend precedent: ook in 1913 was geprobeerd een 'paarse' coalitie (van liberalen en sociaal-democraten zonder christen-democraten) te vormen, en dat was toen mislukt omdat het SDAP-congres dat afwees. Het resultaat was toen een extra-parlementair kabinet-Cort van der Linden, dat er in slaagde te schoolstrijd en kiesrechtstrijd te pacificeren. Ook extra-parlementaire kabinetten gelden in ons land als noodoplossingen, en Van Mierlo heeft zijn suggestie spoedig ingeslikt.

Aan het einde van de formatie leek ons land even op een nationaal kabinet af te stevenen toen alle vier betrokken fracties - weliswaar met voorbehouden - lieten weten in Koks 'Proeve van een regeerprogram' voldoende basis te zien voor verdere besprekingen. Die oplossing is door Kok afgewezen, omdat het in het belang van de democratie zou zijn dat een oppositie niet alleen uit extreme of getuigenispartijen bestaat. Vrijwel alle commentatoren waren dat met de toenmalige informateur eens. Die vrees voor te weinig oppositie doet echter geforceerd aan, wanneer driekwart van de Nederlandse

gemeenten door zogeheten afspiegelingscolleges bestuurd worden.¹⁶ In die gemeenten is waarempel de democratie niet in gevaar. Van den Berg merkt over het nationale kabinet terecht op: 'In de toekomst zouden wij bereid moeten zijn de vraag naar zulk een vier-partijencoalitie nuchter onder ogen te zien. Zij is op zichzelf heel wel mogelijk, op voorwaarde dat regering en parlement gepaste afstand tot elkaar nemen en partijen in de Kamer grote eigen handelingsvrijheid krijgen. Het "gevecht" zou zich dan minder afspelen tussen meerderheid en oppositie en meer tussen regering en parlement, sterker nog dan met een "kabinet van gemengde samenstelling" dat nu is opgetreden.'¹⁷

Uiteindelijk is op nogal geforceerde wijze toch een drie-partijenkabinet ontstaan. Daarvoor was nodig dat één partij bereid zou zijn het electorale risico te nemen en de concurrent buiten de coalitie te laten. Die partij was in een sterke onderhandelingspositie omdat de beide andere regeringspartners wel gedwongen waren voor die inschikkelijkheid een prijs te betalen in beleidstermen. Het is dan ook niet toevallig dat naast VVD-leider Bolkestein zelf diverse commentatoren een hoog VVD-gehalte in het uiteindelijke regeerakkoord waarnamen. Het kabinet van PvdA, VVD en D66 is weliswaar een *minimal winning* coalitie, maar noch in programmatisch opzicht, noch qua electorale risico-beperving voldoet deze coalitie aan de theoretische verwachtingen.

3. De partijen en de kabinetsformatie

Nederlandse kabinetsformaties laten zich notoir slecht 'voorspellen' door coalitie-theorieën. Eén reden daarvoor is dat de drie motieven waar de theorieën vanuit gaan, in verschillende formaties voor verschillende partijen niet steeds hetzelfde gewicht hebben. Daarnaast spelen soms aspecten een rol die in de theorieën niet zijn onderkend. De belangrijkste daarvan wordt gevormd door de interne partijverhoudingen. De theorieën gaan uit van politieke partijen als actores, maar het gedrag van de partijen is de resultante van interne krachtsverhoudingen in de eigen partij en inschattingen van de interne verhoudingen in andere partijen.¹⁸ In deze kabinetsformatie was er noch binnen D66, noch binnen de PvdA sprake van interne verdeeldheid over de te volgen koers. Vooral voor de PvdA is dat een opmerkelijke constatering, omdat daar in eerdere formaties de gemoederen soms danig verhit raakten, zozeer zelfs dat partijgenoten in 1977 via een kort geding geprobeerd hebben Den Uyl te verhinderen aan de formatie mee te werken. Veel potentiële dissidenten hadden de PvdA in de crisis over de WAO-plannen al de rug toegekeerd, en de interne discipline was dermate dat het nieuwe kamerlid S. Dijkzwa bijkans voor de microfoons werd weggetrokken toen zij de plannen uit het regeerakkoord over de studiefinanciering kritiseerde. Het partijcongres dat regeringsdeelname in de PvdA moest fiatteren, vergat op 20 augustus aanvankelijk zelfs daarover te stemmen. De schaarse

kritiek kwam vooral van vertrekkende kamerleden (Th. Wöltgens, F. Leijse) of relatieve buitenstaanders als Commissaris der Koningin H. Lammers. CDA en VVD konden echter niet delen in deze opmerkelijke harmonie binnen de PvdA.

3.1 VVD

Binnen de VVD bestond al lange tijd een stroming met een voorkeur voor een paarse coalitie. Niet voor niets stond deze coalitie voorheen bekend als de 'Des Indes-variant', naar het Haagse hotel waar op initiatief van de JOVD sinds 1976 geregeld informele gesprekken plaats vonden tussen vertegenwoordigers van VVD en D66, sinds 1977 aangevuld met vertegenwoordigers van de PvdA. Kort na de verkiezingen van 1994 vonden ook geheime gesprekken tussen de drie partijen plaats ten huize van het VVD-kamerlid H. Dijkstal. Buiten de Kamer wordt deze stroming aangevoerd door gezaghebbende liberalen als de Groningse Commissaris der Koningin H. Vonhoff, en de Amsterdamse wethouder F. de Grave. In de Kamer kregen pro-paarse fractieleden als Dijkstal, R. Linschoten en A. Jorritsma recentelijk versterking van onder meer A. van der Stoel en J. Remkes. Zij kregen in het begin van de formatie de wind in de zeilen toen - eind mei - een Brandpunt-enquête grote steun voor een paars kabinet registreerde onder liberale kiezers, en de partijraad vrijwel unaniem instemde met de vorming van zo'n coalitie.

In de fractie bevonden zich echter ook tegenstanders van een kabinet met de PvdA, waaronder J. van Rey en R. de Korte. Het was vooral oud-minister De Korte die met zijn kritiek op de financieel-economische plannen heeft bijgedragen aan het mislukken van de eerste paarse poging. De belangrijkste tegenstander bevond zich echter buiten de Kamer: oud-partijleider H. Wiegel. Sinds diens vertrek uit de landelijke politiek in 1982 vormt zijn mogelijke terugkeer een bedreiging voor het gezag van elke liberale fractievoorzitter. Partijvoorzitter D. Van Leeuwen-Schut en fractievoorzitter Bolkestein blokkeerden in de aanloop naar de verkiezingen van 1994 een kamerkandidatuur van Wiegel. De tamelijk publieke wijze waarop dat gebeurde was weinig chic, hetgeen zeker heeft bijgedragen aan het voortijdig aftreden van partijvoorzitter Van Leeuwen-Schut. Tijdens de formatie bleef het aanvankelijk stil rond Wiegel en werd zelfs gespeculeerd over een ministerspost voor de voormalige Commissaris der Koningin in het paarse kabinet. Op 5 augustus opende hij echter onverwacht toch de aanval op de koers van Bolkestein door middel van een interview in *de Telegraaf*. Het was ook *de Telegraaf* die vanaf het begin van de formatie voortdurend gepoogd had in de liberale gelederen onrust te stoken over de vorming van een coalitie met de PvdA. Dit keer liet Wiegels gevoel voor politieke timing hem echter in de steek. Zo laat in de kabinetsformatie, en na zoveel programmatische winst in het regeerakkoord, kon de VVD niet ten tweede male

een stok tussen de spaken steken. Bovendien was na het mislukken van de eerste poging uit enquêtes gebleken dat de meeste VVD-kiezers nog steeds een paars kabinet wensten, en de schuld voor de breuk bij de eigen partij legden. Wiegels rol is echter nog niet uitgespeeld. Na de verkiezingen voor de Eerste Kamer in mei 1995 zal duidelijk worden of hij in de senaat de gelegenheid krijgt zowel kabinet als eigen Tweede-Kamerfractie net zo voor de voeten te lopen als wijlen A. Kaland (CDA) dat tijdens het derde kabinet-Lubbers heeft gedaan.

3.2 CDA

De interne problemen van het CDA hadden slechts zijdelings met de kabinetsoormening te maken, maar hadden daar uiteindelijk wel invloed op. Nadat minister-president Lubbers fractievoorzitter Brinkman in december 1989 vroegtijdig had aangewezen als zijn troonopvolger, verslechterde hun onderlinge relatie snel. Brinkman trachtte zich te profileren als persoonlijkheid (mede door toedoen van zijn voorlichter F. Wester) en als het kabinet voortdurend tot daadkracht oproepende politiek leider (zoals met zijn uitspraak dat 'het speelkwartier' voorbij was op Texel, in februari 1992). Door dat laatste botste hij geregeld met de premier. Een belangrijk incident was daarbij het conflict over de zogenaamde 'bestaande gevallen' in de WAO. De PvdA-fractie wilde het oorspronkelijk akkoord over de herziening van de WAO voor deze personen bijstellen. Dat leidde tot een patstelling, waarin het kabinet de kwestie kennelijk aan de Kamer overliet. Dat resulteerde vervolgens in onderhandelingen tussen fractiespecialisten van CDA en oppositie-partij VVD, en een akkoord tussen die partijen. Voor PvdA-leider Kok was dat onaanvaardbaar. Ten huize van minister van Sociale Zaken B. de Vries bereikten PvdA en CDA-ministers eind januari 1993 alsnog overeenstemming (het 'bami-akkoord'), waarna Brinkman gedwongen was het akkoord met de VVD weer op te zeggen.

Tijdens het CDA partijcongres van januari 1994 werd het leiderschap van Brinkman in de media openlijk ter discussie gesteld. Al tijdens dat congres ontstond commotie over een passage in het CDA-verkiezingsprogramma die kortingen op de AOW inhield. Na enkele weken zag de CDA-top zich gedwongen het programma op dat punt bij te stellen, en voelde partijvoorzitter W. van Velzen zich genoopt op te stappen. Dat deed de kritiek niet verstommen: de voor het CDA slechte uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen, het openlijk afstand nemen van Brinkman als kandidaat-premier door Lubbers, afkeer van Brinkmans persoonsgerichte campagne, en de Arscop-affaire (Brinkman bleek commissaris in een bedrijf waar de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst onderzoek naar fraude deed) leidden tot geheime pogingen van Lubbers om Brinkman nog voor de verkiezingen als partijleider te doen vervangen. Na de voor het CDA desastreuze verlopen verkiezingen verwachtten vele commentatoren het aftreden van Brinkman,

maar de fractie verkoos hem opnieuw tot fractievoorzitter. Het was het partijbestuur, onder leiding van waarnemend voorzitter P.C. Lodders-Elfferich, dat steeds duidelijker afstand nam van Brinkman. Kort na de verkiezingen stelde het bestuur een commissie-Gardeniers in om een 'post-mortem' van de verkiezingsnederlaag op te stellen. Het rapport van de commissie noemde als oorzaken van het verlies de ontwikkeling tot een 'wat zelfgenoegzame bestuurderspartij', het verlies aan profiel van 'het sociale gezicht' in het verkiezingsprogramma, maar ook het gebrek aan regie waarbij zowel aan Lubbers als aan Brinkman verwijten werden gemaakt. De commissie stelde onder meer voor om het politiek leiderschap van de partij voortaan bij de fractievoorzitter te leggen. Dat voorstel deed denken aan de wijze waarop de VVD zich in 1986 van fractieleider E. Nijpels onttreedde: voor de duur van de formatie mocht hij de fractie nog leiden, maar daarna werd hij 'weggepromoveerd' naar een ministerspost. In ieder geval werd het vertrouwen dat de fractie ook na behandeling van het rapport-Gardeniers in Brinkman uitsprak, door velen beschouwd als zijnde beperkt tot de duur van de formatie.

De enige keer dat Brinkman als onderhandelaar namens zijn partij een rol kon spelen in de kabinetsformatie, resulteerde dat in een nieuwe controverse. Zijn blokkade tegen een centrum-links kabinet leidde tot openlijke kritiek van CDA-prominenten als oud-premier Biesheuvel, maar ook van het CDJA en van het partijbestuur; zijn advies aan de koningin was kennelijk niet afgestemd met de VVD en gaf het staatshoofd de gelegenheid tot haar befaamde interventie; zijn poging om in reactie op Koks 'Proeve van een regeerprogram' opnieuw de sociale zekerheid ter discussie te stellen vormde wellicht niet de oorzaak, maar wel de aanleiding voor de definitieve keuze voor een paars kabinet. Informatuur Kok gaf in ieder geval aan dat de verschillen met het CDA het moeilijkst te overbruggen leken. Op 16 augustus zwichtte Brinkman uiteindelijk voor de druk van waarnemend partijvoorzitter Lodders-Elfferich en trad af. Twee dagen later werd oud-staatssecretaris E. Heerma tot zijn opvolger gekozen.

Het is de vraag of de problemen voor het CDA daarmee ook voorbij zijn, zelfs als de partij kan profiteren van haar oppositierol. Het ging immers niet alleen om de worsteling tussen Lubbers en Brinkman, of om een niet aflatende reeks incidenten en tegenslag. De leiderschapscrisis legde binnen het CDA een dieper liggende verdeeldheid bloot. In de eerste plaats zijn partijbestuur en fractie tegenover elkaar komen te staan. De fractie stond in overgrote meerderheid achter Brinkman, en toonde zich dan ook geïrriteerd over de opstelling van het partijbestuur die Brinkman tot aftreden noopte. In de tweede plaats blijken de 'bloedgroepen' in het CDA nog steeds niet verdwenen. Met name katholieke CDA-baronnen als de Tilburgse burgemeester G. Brokx verweten Brinkman dat hij de katholieke kiezers onvoldoende aansprak. In de derde plaats is er de oude spanning tussen de linker en rechtervleugels. Na de periode met de 'dissidenten' of 'loyalisten' tijdens het eerste kabinet-Van Agt heeft de linkervleugel sterk aan invloed ingeboet,

maar het beklemtonen van het 'sociale gezicht' door de commissie-Gardeniërs kan daarin verandering brengen. Ten slotte is er de potentiële tweespalt over de toekomstige positionering van het CDA in het politieke krachtenveld: als een algemene rechts-van-het-midden partij die, analoog aan de Duitse CDU, ook niet-kerkelijke kiezers trekt, of als een partij die christelijke normen en waarden centraal blijft stellen. Vooralsnog vormde de verdeeldheid binnen het CDA voor informateur Kok een bijkomende reden om voor het eerst sinds 1918 een kabinet zonder christen-democraten te vormen.

4. Tot slot

Of het paarse kabinet meer is dan een kabinet zonder CDA, is intussen de vraag. Het eigen karakter van deze coalitie blijkt niet uit het regeerakkoord. Bolkestein sprak van een nationaal kabinet zonder het CDA, of van 'Lubbers IV' zonder Lubbers. Beleidsmatig komt de paarse coalitie als mosterd na de maaltijd. In het verleden blokkeerde het CDA regelmatig liberalisering op immaterieel terrein door zijn regeringsdeelname. De belangrijkste punten (abortus, euthanasie, gelijke behandeling) waarop een paarse coalitie zich had kunnen profileren zijn inmiddels op zodanige wijze - met het CDA (!) - geregeld, dat het regeerakkoord niet voorziet in nieuwe wetgeving. Diegenen die het paarse karakter zoeken in een herstel van het 'primaat van de politiek' over het maatschappelijk middenveld, zullen teleurgesteld zijn door de vele verwijzingen naar overleg met maatschappelijke organisaties en sociale partners in met name de regeringsverklaring. Wat nog resteert is een vermeende of verhoopte terugkeer naar meer 'dualisme' in de verhouding tussen regering en parlement. Dat dualisme zou moeten blijken uit het regeerakkoord dat, met name voor de periode na 1995, veel ongeregeld laat; uit het opteren voor de Kamer en niet voor het kabinet van VVD-leider Bolkestein; en uit het relatief grote aantal ministers dat niet uit de kamerbankjes afkomstig is. Voor genoemde Bolkestein is het herstel van dualisme een weloverwogen keuze: al in zijn eerste formatie-advies aan de koningin repte hij daarover. Het is voor de VVD ook een oude wens. Van den Berg ziet het dualisme echter vooral als een gelegenheidsconstructie: 'De alom beleden voorkeur voor "dualisme" tussen regering en parlement nu is dus niet zozeer een principiële staatkundige keuze als wel een gevolg van de eigenaardige samenstelling van dit kabinet. Zij maakt een samenwerking nodig die de er aan meewerkende partijen niet geheel ophangt aan het belang van de coalitie.'¹⁹ Zelf wil ik daar aan toevoegen dat het nog te vroeg is om vast te stellen dat het hernieuwde dualisme meer is dan *wishful thinking*: het regeerakkoord is niet dunner dan onder vorige kabinetten, bewindsliedenoverleg en 'torentje-overleg' zijn niet afgeschaft, de eerste openlijke verdeeldheid in de coalitie over bijvoorbeeld het asielbeleid heeft al geleid tot de roep om betere regie. Een oordeel over het democratisch of politicologisch gehalte van dit aspect van de kabinetsformatie is voorbarig.

Appendix: chronologie kabinetsformatie 1994

- 3 mei (0) Tweede-Kamerverkiezingen
- 6 mei (3) Tjeenk Willink benoemd tot informateur 'om op zeer korte termijn te onderzoeken welke mogelijkheden op basis van de verkiezingsuitslag aanwezig zijn voor de vorming van een kabinet dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal en welke volgorde en wijze van onderzoek van die mogelijkheden het meeste uitzicht bieden op een spoedige totstandkoming van een zodanig kabinet'.
- 9 mei (6) Aanvang (in)formatie-gesprekken.
- 13 mei (10) Tjeenk Willink ziet in eindverslag een kabinet van PvdA, VVD en D66 als 'eerste, maar ook enige mogelijkheid' en adviseert informatiepoging door 'drie vooraanstaande personen uit de kringen van PvdA, VVD, D66'.
- 14 mei (11) Van Aardenne, Vis en De Vries benoemd tot informateurs 'om op zo kort mogelijke termijn een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van de vorming van een kabinet van PvdA, VVD en D66'.
- 18 mei (15) Centrale Economische Commissie (CEC) van topambtenaren adviseert nieuwe ingrepen in sociale zekerheid en loonkostenmatiging.
- 24 mei (21) Aanvang onderhandelingen.
- 27 mei (24) De demissionaire ministers Hirsch Ballin en Van Thijn treden af naar aanleiding van de uitkomsten van het kamerdebat over de IRT-affaire.
- 6 juni (34) Bolkestein suggereert Kok als premier van een paars kabinet waarin PvdA en VVD elk vijf, en D66 vier zetels krijgt toebedeeld.
- 9 juni (37) Verkiezingen voor het Europees Parlement.

- 13 juni (41) Doorberekening van het voorlopige onderhandlingsresultaat door het Centraal Planbureau (CPB) valt tegen.
- 20 juni (48) Bolkestein eist nieuwe WAO-ingreep.
- 25 juni (53) Doorberekening van het voorlopige onderhandlingsresultaat door het CPB stemt de onderhandelaars tevreden.
- 26 juni (54) Bolkestein weigert concessies zonder nadere ingrepen in de sociale zekerheid. Kok en Van Mierlo zijn daartoe niet bereid. De onderhandelingen breken af. Een gepland diner in Des Indes gaat wel door.
- 27 juni (55) Van Aardenne, Vis en De Vries brengen hun eindverslag uit. Hun informatiepoging is mislukt omdat 'thans de vorming van een kabinet van PvdA, VVD en D66 niet mogelijk is'.
- 28 juni (56) Tjeenk Willink benoemd tot informateur om 'op zeer korte termijn te onderzoeken welke mogelijkheden er thans reëel aanwezig zijn voor de vorming van een kabinet dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal'. Hij zegt geen lijmpoging te zullen ondernemen.
- 29 juni (57) Van Aardenne, Vis en De Vries verschijnen in de Tweede Kamer om het falen van hun informatiepoging toe te lichten. Vinnig debat tussen Kok en Van Mierlo enerzijds en Bolkestein anderzijds over de vraag of de VVD-leider op het laatste moment met nieuwe eisen was gekomen.
- 2 juli (60) CDA-bestuur bespreekt rapport-Gardeniers over verkiezingsnederlaag. Brinkman blijft voor de duur van de formatie fractievoorzitter.
- 4 juli (62) Tjeenk Willink vraagt Brinkman in open brief opheldering over diens verzet tegen het onderzoeken van een coalitie van PvdA, CDA en D66.
- 6 juli (64) In zijn eindverslag adviseert Tjeenk Willink benoe-

ming van een VVD-informateur die eerst een program op hoofdlijnen zou moeten ontwerpen.

De koningin roept de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer (Tjeenk Willink en Deetman) en de vice-voorzitter van de Raad van State (Scholten) bij zich voor nader overleg.

Kok wordt benoemd tot informateur om 'met het oog op de vorming van een kabinet op zo kort mogelijke termijn een regeringsprogramma op hoofdlijnen op te stellen, waarbij in het bijzonder aandacht wordt gegeven aan het financieel en sociaal-economisch beleid en de begroting voor 1995. Dit programma zal worden voorgelegd aan de Tweede-Kamerfracties van PvdA, CDA, VVD en D66, teneinde vervolgens te kunnen vaststellen wel kabinet kan worden gevormd, dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging'.

Wallage vervangt Kok als onderhandelaar namens de PvdA.

- | | | |
|------------|-------|--|
| 19 juli | (77) | Kok legt zijn plannen mondeling voor aan de fractievoorzitters. |
| 25 juli | (83) | Kok presenteert zijn 'Proeve van een regeerprogramma'. |
| 26 juli | (84) | De fracties van PvdA, CDA, VVD en D66 zien in Koks 'Proeve' een basis voor verdere onderhandelingen. Brinkman suggereert verdere ingrepen in WAO. |
| 29 juli | (87) | In eindverslag adviseert Kok de formatie van een kabinet van PvdA, VVD en D66.

Kok wordt formateur met de opdracht 'tot een vormen van een PvdA-VVD-D66 kabinet'. |
| 1 augustus | (90) | Begin van de onderhandelingen. |
| 5 augustus | (94) | Wiegel kritiseert de formatie in <i>de Telegraaf</i> . |

12 augustus	(101)	Bespreking concept-regeerakkoord in de fracties van PvdA, VVD en D66.
13 augustus	(102)	Overeenstemming over de tekst van het regeerakkoord. Fracties stemmen in.
16 augustus	(105)	Brinkman treedt af als fractievoorzitter CDA.
18 augustus	(107)	Heerma verkozen tot fractievoorzitter CDA.
18-19 augustus		Formateur ontvangt kandidaat-ministers.
19-22 augustus		Formateur ontvangt kandidaat-staatssecretarissen.
20 augustus	(109)	Congres PvdA stemt in met regeringsdeelname.
22 augustus	(111)	Constituerend beraad besluit door herschikking van taken te komen tot een ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en een ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
		Beëdiging van het kabinet-Kok.
24 augustus		Partijraad VVD steunt regeringsdeelname.
31 augustus		Regeringsverklaring.

noten

1. Dit hoofdstuk is vooral gebaseerd op de wekelijkse column die ik (en in mijn vakantie Ruud Koole) over de kabinetsformatie schreef in de GPD-bladen. Daarnaast is uitgebreid gebruik gemaakt van de knipselkrant *Beleid beschouwd* van de Rijksvoorlichtingsdienst. De eindverslagen van de (in)formateurs en de benoemingsbesluiten van de koningin zijn, met de tekst van regeerakkoord en regeringsverklaring te vinden in *Kabinet-Kok: keuzen voor de toekomst*, Den Haag, 1994.
2. J.Th.J.van den Berg, 'Een hete zomer op het Binnenhof: de formatie van het kabinet-Kok in zeven paradoxen', in: *Socialisme en Democratie*, 51 (1994), 456-457.
3. Commissie-De Koning, *Het bestel bijgesteld*, Den Haag, 1993.
4. Ph. van Praag, 'Advies Tjeenk Willink brengt Koningin in problemen', in: *de Volkskrant*, 23 juli 1994.
5. Van den Berg, *op.cit.*, 459.
6. Alle uitzonderingen op deze regel dateren van vóór 1973.
7. A. de Swaan, *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Amsterdam, 1973.
8. A. van Deemen, 'Theory of Center Parties and Cabinet Formations with an application to the Dutch Parliamentary System', in: *Acta Politica*, 25 (1990), 187-208.
9. P. van Roozendaal, *Cabinets in Multi-Party Democracies*, Amsterdam, 1992.
10. R. Hillebrand, 'Als "paars" niet lukt: grote kans op patstelling', in: *Trouw*, 13 mei 1994.
11. H. Keman, 'Waarom een paarse coalitie niet erg voor de hand ligt', in: *de Volkskrant*, 7 mei 1994.
12. B. Tromp, 'De onwaarschijnlijkheid van een paarse coalitie', in: *Intermediair*, 3 juni 1994.
13. *Ibidem*.
14. Zoals Van den Berg ietwat partijdig opmerkt; zie Van den Berg, *op.cit.*, 463.
15. Zie vooral K. Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, 1990.
16. P.W. Tops, *Afspiegeling en afspraak*, s.l., 1990.
17. Van den Berg, *op.cit.*, 458.
18. Zie R. Koole, 'Uiterste noodzaak en partijpolitieke eenwording. Over het belang van interne partijverhoudingen bij coalitievorming', in: *Jaarboek 1986 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1987, 99-117.
19. Van den Berg, *op.cit.*, 457.