

J.J. VIS

Scheuren en lijmen

De datum van 16 oktober 1981 zal in de geschiedenis van het Nederlandse politieke bestel nog lang worden aangehaald als een zeer belangrijke: in de vroege morgenuren bezwijkt het nog maar vijf weken oude kabinet-Van Agt II aan een interne crisis. Precies vijftien jaar na de fameuze 'Nacht van Schmelzer' bereikt de Nederlandse politiek een nieuw dieptepunt - een gebeurtenis waaraan velen het gevoel ontlenen dat het bestel nog steeds net zo ziek is als in 1966 en misschien nog wel zieker. Een (in)formatieperiode van 107 dagen sinds de kamerverkiezingen van 26 mei bleek niet voldoende voor het creëren van een deugdelijk kabinet. Toen de echte beleidsmogelijkheden op de tafel van de ministerraad verschenen, was het met de zo moeizaam bereikte eensgezindheid snel gedaan.

In het vorige nummer van *idee '66* heb ik geprobeerd een analyse van en een commentaar op de langdurige en niet erg doorzichtige formatieperiode te geven. Nog voordat de tekst van mijn beschouwing goed en wel was gezet, bleek de beschouwing onvolledig; de ministers van het kabinet-Van Agt II dwongen mij tot een vervolg. Bij het schrijven van dit vervolg koester ik de hoop dat het kabinet nu heel blijft tot de verschijningsdatum van dit nummer van *idee '66*. Zoals de zaken er nu bijliggen - begin december - lijkt die hoop wel realistisch, maar het grille verloop van

de Nederlandse politiek doet mij toch wat aarzelen. Je weet maar nooit.

Het finale voorstel

Nadat het kabinet nog vlak voor Prinsjesdag was benoemd en beëdigd bleef het vrij lang stil. De minister-president liet aan de Tweede Kamer weten dat hij pas op 12 oktober de regeringsverklaring zou kunnen afleggen. Het onderdrukte gemopper over de lange vergadertijd die het kabinet blijkbaar nodig had, groeide uit tot forse kritiek toen op 12 oktober de mededeling volgde dat de regeringsverklaring nog weer een week zou moeten worden uitgesteld. Twijfel over de levensvatbaarheid van het kabinet groeide met sprongen en op 16 oktober bleek de levensvatbaarheid in het geheel niet meer aanwezig te zijn. Bij de beslissing over het finale voorstel van de premier over de 'problematiek 1982' scheurde het kabinet uiteen.

Over het nauwkeurige verloop van de gebeurtenissen lopen de meningen uiteen. De verschillende deelnemers aan het conflict verkondigden uiteraard verschillende lezingen - zo gaat dat met een intern conflict. Of er werkelijk sprake was van een door het vorige kabinet achtergelaten rommelzolder, of er werkelijk met een dubbele boekhouding was gewerkt - dat zal nooit echt duidelijk worden. Men kan slechts constate-

ren dat tijdens de (in)formatieperiode is gewerkt met gegevens die voldoende realiteitsgehalte misten; men kan slechts constateren dat de voorzitter van de ministerraad in de vroege morgen van 16 oktober niet meer in staat bleek een aanvaardbaar compromis te formuleren. Wat dit laatste betreft, vertoont de crisis enige overeenkomst met de interne crisis waardoor het kabinet-Biesheuvel in 1972 werd getroffen. Ook dat kabinet bezweek aan verdeeldheid over een laatste eindvoorstel, dat betrekking had op de begroting voor het komende dienstjaar. Na de crisis van 1972 kon men in Den Haag de opvatting horen dat een premier, die zelf geen specialist is in financieel-economische aangelegenheden, slecht functioneert in spannende kabinetdiscussies over financieel-economische aangelegenheden. Een dergelijke premier laat zich door zijn ambtenaren deskundig voorlichten en voorzien van (tenslotte) een finaal voorstel. Is dit voorstel niet aanvaardbaar en is er dus behoefte aan een compromis dat ter vergadering wordt geformuleerd, dan is de in dit onderwerp niet gespecialiseerde premier daartoe niet in staat. Hij doet het ordevoorstel 'stemmen' – en daarmee is dan de breuk een feit.

Evenals Biesheuvel geldt ook Van Agt niet als een financieel-economisch deskundige. Evenals Biesheuvel was ook van Agt niet in staat tot het formuleren van een compromis. Evenals Biesheuvel liet ook van Agt het tenslotte maar aankomen op een stemming – wetend dat daarmee het lot van de ploeg bezegeld zou worden.

Dat de standpunten over de problematiek 1982 onoverbrugbaar zouden zijn, is achteraf natuurlijk gelogenstraft door de uitkomst van de informatie De Galan-Halberstadt. Zij formuleerden tenslotte het compromis waartoe het kabinet zelf – om wat voor reden dan ook – niet in staat bleek. Het vermoeden dat de problematiek niet echt onoplosbaar was, maar alleen onoplosbaar was

voor dit kabinet in deze tijdnood en met deze premier, moet reeds op het moment van uitbreken van de crisis aanwezig zijn geweest. Geheel tegen de staatsrechtelijke traditie stelden alle ministers hun portefeuilles ter beschikking: ze werden allemaal demissionair, niet een van hen vroeg ontslag. Een dergelijke handelwijze is uniek; in 1977 en in 1972 toen het kabinet-Den Uyl, resp. het kabinet-Biesheuvel na een stemming over een beslissend voorstel uiteen vielen, vroeg steeds de minderheid van het kabinet ontslag, terwijl als gevolg van dit ontslag de meerderheid alleen maar de portefeuilles ter beschikking stelde. Bij de tussentijdse crisis van het kabinet-Marijnen in 1965 werd net als in 1981 het gehele kabinet demissionair; maar het grote verschil is dat het kabinet-Marijnen in het geheel niet tot een besluitvorming kon komen (er werd niet gestemd), terwijl zulks in 1981 wel het geval was. In 1965 was er geen sprake van een minderheid, in 1981 wel.

Hulp van buiten

De stemming in de ministerraadsvergadering op 16 oktober was de bezegeling van een langdurig en diepgaand meningsverschil. Maar het collectief demissionair worden illustreerde de bij alle ministers aanwezige bereidheid om zo mogelijk alsnog tot elkaar te komen. Door dat gebaar sprak het kabinet als het ware de bereidheid uit om 'hulp van buiten' te accepteren. Achteraf kunnen we constateren dat dat gebaar tactisch juist was, want de hulp van buiten had succes. Maar meer principieel laat zich de vraag stellen of het wel juist is dat het hoogste souvereiniteitsdragende college (de ministerraad) tot zo'n gebaar overgaat. Als het gewoonte wordt om in moeilijke situaties zichzelf onmachtig te verklaren en hulp van buiten op te roepen, dreigt het gevaar dat verantwoordelijkheden worden ver-

doezeld, hetgeen weer terugslaat op de overtuigingskracht van het regeringsbestel. De hulp van buiten heeft succesvol gewerkt - maar als men vraagt wie er nu eigenlijk politieke verantwoordelijkheid draagt voor die hulp van buiten, dan kan daarop geen antwoord worden gegeven. De structurele zwakte van ons formatiestelsel - de onmogelijkheid om verantwoordelijkheid voor belangrijke onderdelen toe te rekenen en af te leggen - wordt daardoor alleen maar vergroot.

Een symptoom van dit alles bleek eigenlijk meteen al op 16 oktober, toen de koningin behalve de vaste adviseurs (de vice-president van de Raad van Staate en de voorzitters van de beide kamers) ook vier fractievoorzitters uit de tweede kamer voor advies ontbood: Lubbers (CDA), Meyer (PvdA) Brinkhorst (D'66) en Wiegel (VVD). Het ontbieden van de vier fractievoorzitters was inconsequent. Als de bedoeling om te 'lijmen' evident was geweest, zou de koningin Wiegel niet hebben moeten ontvangen; als er iets anders had moeten gebeuren, dan zouden alle fractievoorzitters uit de tweede kamer hebben moeten worden gehoord. Uit het horen van Wiegel kan worden afgeleid dat voor de koningin de kwestie toch niet zo duidelijk geweest moet zijn als voor de ministers. Het demissionair worden werd in dit geval oneigenlijk gebruikt - en op dit oneigenlijk gebruik volgde een inadequate reactie van het Huis ten Bosch.

De adviezen van de drie voormalige regeringsfracties waren overigens opmerkelijk eensgezind. PvdA en D'66 vroegen fasering resp. actualisering van het regeerakkoord en drongen aan op een socialistische informateur. Als alternatieve mogelijkheid adviseerde de PvdA tot het aanwijzen van drie formatieleden, d.w.z. uit elke groepering een. Het CDA deed geen uitspraak inzake het regeerakkoord maar adviseerde wel tot het aanwijzen van een socialist als informateur. Opmerkelijk is dat althans twee van de drie par-

tijen kennelijk bereid waren het regeerakkoord op de een of andere manier op de helling te zetten.

Op 17 oktober bleek dat PvdA en D'66 wat dit laatste betrof hun zin wel eens zouden kunnen krijgen. De informateurs De Galan en Halberstadt (allebei PvdA) kregen de opdracht de mogelijkheden te onderzoeken 'om op korte termijn alsnog overeenstemming te bereiken in het kabinet-Van Agt op basis van het regeerakkoord en van de feitelijke situatie op sociaal-economisch gebied van dit ogenblik'. Vooral de toevoeging 'de feitelijke situatie van dit ogenblik' is opmerkelijk, want daaruit bleek dat het regeerakkoord weliswaar niet werd losgelaten, maar dat de feitelijke situatie een belangrijke medebepalend element zou moeten zijn. Terecht kon men de vraag stellen in hoeverre het voorstel van de twee informateurs het regeerakkoord nog overeind zou laten. (Dat ook de Nederlandsche Bankdirecteur en beoogde president Duisenberg voor de informatie werd uitgenodigd, maar dat deze weigerde in verband met zijn functie, is een detail dat ik verder laat rusten, omdat het voor het verloop van de informatie niet relevant is).

Grauwsluier

Informateurs die een tussentijdse crisis moeten oplossen, hebben geen behoefte aan openbaarheid. Mededelingen naar buiten kunnen leiden tot standpuntverharding die nadelig werkt op de bereidheid om compromissen te sluiten. De Galan en Halberstadt hebben zich dat goed gerealiseerd - en over hun informatie daalde dan ook pijlsnel de grauwsluier van de geheimhouding. Bij het kamerdebat op 19 oktober probeerde Wiegel via een motie openbaarmaking van het finale voorstel van premier Van Agt te bereiken, maar de kamermeerderheid wilde daar niet aan meewerken. Gezien de tactische belangen was

dat begrijpelijk - maar uit principieel oogpunt was het verwerpelijk. De stelregel dat publieke zaken publiek behandeld dienen te worden, legde het af tegen het belang van de voormalige en opnieuw beoogde coalitie.

Bij het debat op 19 oktober vroeg met name Brinkhorst om een 'boedelbeschrijving' - een vraag waardoor een schril licht wordt geworpen op de wezenlijke problematiek: het kabinet kende kennelijk zijn eigen boedel niet. Men kan daar de treurige conclusie aan vastknopen dat althans op dat moment het traditionele parlementaire verantwoordingsmechanisme geheel faalde. Op Prinsjesdag bij de presentatie van Troonrede en begroting wist het kabinet kennelijk niet hoe het met de boedel gesteld was; aan een kabinet dat zijn eigen boedel niet kent, valt door het parlement niet met enige vrucht verantwoording te vragen. De informateurs die door het kabinet indirect zijn gevraagd om een compromis te bedenken, krijgen van het parlement bovendien nog het verzoek om de boedel te beschrijven. Het stelsel faalt dus op meerdere manieren: het kabinet bleek het compromis niet te kunnen maken, het kabinet bleek de eigen boedel niet te kennen, het kabinet kon over de toestand van de boedel geen verantwoordig geven en het parlement kan daarover slechts niet te beantwoorden vragen stellen.

Ik vind het nogal ironisch dat de twee informateurs kort na dit kamerdebat het verwijt kregen dat zij voor hun informatiewerk 'Jan en Alleman' hoorden (departementsambtenaren, de directeur van het CPB, de voorzitter van de SER, de president van de Nederlandsche Bank, de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, de voorzitters van werkgevers- en werknemersorganisaties en een functionaris van de Gasunie). De Galan en Halberstadt raadpleegden al die mensen die inzicht konden verschaffen in de toestand van de boedel en daarmee tevens al die mensen die het

kabinet ook wel eens had kunnen horen...

Duidelijk is dat de fracties van CDA, PvdA en D'66 slechts terloops bij het gebeuren werden betrokken. De informateurs onderhielden zich met de betrokken fractievoorzitters, maar voor zover valt na te gaan onderhielden de fractievoorzitters zelf een communicatie met de fracties die heel wat geringer van omvang en inhoud was dan tijdens de (in)formatieperiode na de verkiezingen. Het mandaat dat de fractievoorzitters van hun fracties kregen, moet betrekkelijk onduidelijk zijn geweest - het was waarschijnlijk iets in de geest van 'je doet maar, we zien later wel'. Naar valt aan te nemen hebben de fractievoorzitters wel amenderingen voorgesteld, maar het is niet waarschijnlijk dat de fracties van de exacte inhoud van die amenderingen op de hoogte waren. Tijdens de hele informatie hebben de fracties niet de beschikking gehad over schriftelijke stukken.

Conclusie

Interessant is in dit verband de ontknoping van de informatie: op 4 november presenteerden de informateurs hun eindvoorstel aan Van Agt, Van der Stee, Den Uyl, Van Thijn en Terlouw - dus niet aan alle ministers, laat staan aan de fractievoorzitters en de fracties. De PvdA en D'66-ministers gingen snel akkoord, Van Agt en Van der Stee overschreden de vastgestelde termijn met zes uur. 's Avonds om tien uur gingen alle vijf ministers akkoord. Vervolgens werden de drie fractievoorzitters geïnformeerd en ging de voltallige ministersploeg met het voorstel akkoord. Toen de beide informateurs hun laatste bezoek aan de koningin brachten en vervolgens de premier de ter beschikking stelde portefeuilles terugvroeg, wisten de fracties nog vrijwel niets over de inhoud van het uiteindelijke compromis.

De beide informateurs hebben zichzelf beschouwd als oplossers van een intern conflict. Ze

slaagden er in 'parlementarisering' van het conflict te voorkomen. Formeel konden zij dat verdedigen met de stelling dat het regeerakkoord door hun compromis niet werd doorbroken; materieel is dat nog maar de vraag. Het invoeren van de 'solidariteitsheffing' impliceert vrij zeker een drukverzwaring in 1982 en die verzwaring is in strijd met het akkoord.

Achteraf kan worden geconstateerd dat de 'hulp van buiten' succesvol was. Daar laat zich de conclusie aan toevoegen dat de oplossing van de interne crisis het kabinet minder 'parlementair' heeft gemaakt dan het vóór de crisis was – en ook dan het nu nog beweert te zijn. De parlementaire fracties hadden geen werkelijk deel aan de formulering van het compromis, zoals zij wel deel hadden aan het regeerakkoord.

Deze laatste conclusie (nl. dat het kabinet niet meer zo parlementair is) is koren op de molen van hen die beweren dat een wat minder directe betrokkenheid van de parlementaire fracties de

kans op betere formatieresultaten verhoogt. Als men in de zomer van 1981 de beoogde ministers wat meer bij het toekomstige beleid had betrokken en de fracties wat minder, dan was men wellicht eerder op de feitelijke problemen gestuit – en dan had men die wellicht binnen de vergadering van de ministers kunnen oplossen.

In de toekomst een wat meer dualistische formatiemethode? De kans daarop is door de gebeurtenissen tussen 16 oktober en 4 november zeker niet kleiner geworden. Het voorstel van Brinkhorst om in de toekomst het formatieresultaat achteraf door een parlementaire motie van vertrouwen te fatteren (waardoor fracties wellicht minder neiging zullen hebben om zeer actief aan het formatieproces deel te nemen) lijkt goed aan te sluiten bij deze trend naar wat meer dualisme bij de formatie.

december 1981