

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

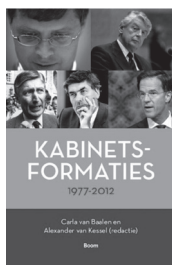
Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)



Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.)

*Kabinetformaties 1977-2012*

Boom | 2016 | 680 pp. | € 27,90 | ISBN 9789461054661

## Patricia Paay formeert en Wim Kok moppert

door *Pieter Gerrit Kroeger*

De auteur is historicus en schreef met Jaap Stam *De rogge staat er dun bij. Macht en verval van het CDA, 1974-1998*.

Formaties zijn vredesbesprekingen. Dat is in elk geval wat PvdA'er Jacques Wallage heeft geleerd uit zijn reeks van verschillende rollen in die kantelpunten in de Nederlandse politiek. In de uitvoerige beschouwingen die het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG) in boekvorm heeft gepubliceerd over de vele formaties tussen 1977 en 2012 komen nog meer van zulke lessen soms steels naar voren. Want zoals Clausewitz ons leerde dat 'de oorlog de voortzetting is van de diplomatie met andere middelen', zien we ook hier dat heel wat formaties de voortzetting van politieke campagnes waren met andere middelen.

Zo zag Willem Aantjes de perikelen rond de totstandkoming van een tweede kabinet-

Den Uyl in 1977 als een uitgelezen kans om de eenwording van het CDA op de valreep nog kapot te laten gaan. 'En dat moet ook', zei hij in kleine kring. Dat verhinderde overigens niet dat hij na de mislukking van die formatiestrategie en de komst van Dries van Agt als eerste CDA-premier zijn claim op het fractievoorzitterschap van datzelfde CDA even onvervroren zou doorzetten.

\* \* \*

Het vuistdikke boek zit vol met dit soort instructieve en vaak zelfs vermakelijke momenten en is alleen al daarom de moeite meer dan waard voor wie de mechanismen en merkwaardigheden van Nederland Coalitieland wil leren kennen en doorgronden. Maar er is meer. Er zijn vele interessante en leerzame patronen in te ontdekken over hoe het gaat in politieke worstelingen en het vinden van draagvlak en politiek gewin.

Een voorbeeld? Er is bijna geen formatie geweest waarin partijleiders niet bezwoeren dat zij een akkoord op hoofdlijnen nastreefden. Iets van slechts enkele bladzijden, meer niet, met daarin de essentiële ambities van

de nieuwe coalitie en verder vooral veel ruimte voor het parlementaire debat over beleidsvisies. Zelfs bij de pogingen in 2010 om een complexe en moeizame ‘Paars+’-coalitie te formeren, werd deze droom in alle ernst op de agenda gezet.

Het kwam er al snel niet van. Sterker nog, het kwam er nimmer van. De weg naar de hel is nu eenmaal geplaveid met goede bedoelingen, zoals Goethe leerde. De reden daarvoor maken de beschrijvingen van de verschillende formaties in dit boek helder. Niet alleen wekt zo’n voornemen al direct de argwaan op van opponenten, die bij alle beknoptheid natuurlijk wel hun markante punten gemarkeerd willen zien. Er is nog een andere factor die de vijand blijkt van het ‘kort maar goed’: de fracties in een coalitie.

Formaties blijken namelijk in te delen in verschillende typen van coalitievormingsprocessen: formaties die sterk leunen op onderhandelsituaties tussen enkele ‘opgesloten’ partijleiders, formaties die sterk leunen op fractiewerkgroepen, en formaties waarin verschillende gespreksvormen door elkaar heen lopen. In elk van deze typen brengen gedurende die worstelingen fractiespecialisten en vergaderingen van volledige Kamerfracties zoveel nadere preciseringen op onderdelen naar voren – soms ook vanuit argwaan ten opzichte van de *eigen* onderhandelaars en informateurs – dat de uiteindelijke akkoorden toch weer vol komen te zitten met pikante en vooral veel minder pikante details. Wim Kok was in 1998 bijvoorbeeld de input voor Paars II van de werkgroepen vanuit zijn PvdA zó snel zat, dat hij grommend hun afschaffing nog tijdens de onderhandelingen verlangde. Potige interne coördinatoren als Tineke Netelenbos gaven uiteraard geen krimp.

\* \* \*

Interessant is dat dit patroon er met enige regelmaat toe leidt dat buiten de formele teksten van regeerakkoorden aanvullende, soms aanzienlijk ‘informelere’ afspraken worden verlangd en geformuleerd. Bij het kabinet-Balkenende IV kwam men tot geheime bijlagen en sideletterconstructies, en dat bleek bij de start al geen signaal van onderling vertrouwen. De 100 dagentournee waarmee dat kabinet begon was in zekere zin een soort fysieke sideletter, waarin de nieuwe coalitie doorging met gesprekken voeren en het afhechten van nadere details. Zo werd alles weer vloeibaar wat vastigheid had moeten geven als grondslag voor wederzijds begrip. Jack de Vries had met die vondst in elk geval het CDA en premier Balkenende allesbehalve een dienst bewezen, zo bleek alras.

Zulke extra’s binnen een formatie variëren van procedurele details rond omstreden wetsprojecten – denk aan medisch-ethische klempunten of zelfs het afgepaalde aantal experimenten met een middenschool dat nog net mocht – tot het vastleggen van taakverdelingen tussen ‘waakhond-staatssecretarissen’ en zelfs uitvoerige ‘gedoogafspraken’ met fracties die overigens niet toetreden tot de voorziene coalitie.

Dat kan zó informeel zijn dat zo’n afspraak niet eens ‘bestaat’ als document, of op zijn best als een soort ‘non-paper’. Dat bleek bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de constructie waarop het kabinet-Rutte-Verhagen overeind gehouden moest zien te worden, niet alleen via de PvdV, maar ook via de SGP. Kortom, aan de verbeeldingskracht van onderhandelaars in nauwe schoentjes zijn weinig beperkingen aan gebracht.

\* \* \*

Een ander patroon dat in het oog springt, is de wijze waarop personeel gerekruteerd wordt. Begon het ooit in de jaren zeventig op links met 'schaduwkabinetten' in Britse stijl, die als het ware klaarstonden om het bewind over te nemen, werd het sindsdien schimmiger en onvoorspelbaarder. Het aanzoeken van kandidaat-bewindslieden

*Het aanzoeken van kandidaat-bewindslieden gebeurt opvallend vaak als een soort bijgedachte in de marge van het proces van 'powerplay'*

gebeurt opvallend vaak als een soort bijgedachte in de marge van het proces van 'powerplay'. Ook het CDA is daar niet brand-schoon in geweest. Hoe een politiek onvoor-bereide en tegelijkertijd paniekerige figuur in 2010 staatssecretaris voor de zorg kon worden bijvoorbeeld, wordt in het boek slechts aangestipt. Een zekere mildheid weerhoudt de auteur waarschijnlijk en dat is erg netjes.

Het vinden en prepareren van de juiste mensen op de passende plekken in kabinetten blijkt niet het meest doorwrochte deel van formatieprocessen te zijn. Philomena Bijlhout (LPF), Co Verdaas (PvdA) of Charles Schwietert (VVD) heten bedrijfsongevallen te zijn, maar dat is dan toch vooral omdat het politieke bedrijf vol zit met warrige en vaak overhaaste laatste loodjes tijdens complexe, trage processen. 'De poppetjes' vormen zelden of nooit een fase van rationeel en kwalitatief hr-management, maar blijven gewoon onderdeel van de strijd om invloed

en posities die elke kabinetsvorming nu eenmaal van nature is. Is dat erg? Ja, maar helemaal te voorkomen blijkt het zelden.

Zo zal elke onderhandelaar afwegingen maken ten aanzien van de verhoopte loyaliteit binnen de ministerraad en het verwachte draagvlak binnen coalitiefracties bij bemensing van kabinetten. Dat kan erg fout, maar ook best goed gaan. Gerrit Zalm haalde twee hem nauwelijks bekende JOVD'ers uit het bedrijfsleven binnen, Annette Nijs en Mark Rutte. Beiden bezetten tijdens Balkenende II achtereenvolgens dezelfde post op OC&W, omdat Nijs geheel de mist inging, terwijl Rutte zich ontpopte als een groeibriljant.

\* \* \*

Het rekruteren gebeurt zelden langs de lijnen van de professionele wetten en ervaringen van headhunters en executive-search-experts. Fractiespecialisten en andere sleutelfiguren binnen partijen verwachten in formaties beloond te worden, en partijleiders benutten formaties om trouw te veinzen, rugdekking te regelen, hun *Hausmacht* binnen hun partij te versterken en personele openingen te forceren.

Lubbers maakte van zijn kans daartoe bijvoorbeeld behendig gebruik toen Van Agt er in 1982 aan het eind van de formatie ineens de brui aan gaf. De nieuwe formateur kon toen in een soort vacuüm toeslaan. Hij verzamelde een combinatie van tienkampers annex vertrouwelingen om zich heen – denk aan Jan de Koning en Wim Deetman – met nieuwe gezichten die zich als krachtfiguren konden ontplooiën, zoals Onno Ruding en Elco Brinkman. Hemzelf gaf dit als nieuwe premier veel meer speelruimte voor eigen accenten en juist niet – wat men zou denken – een inperking van zijn rol en

positie. Integendeel, een sterke leider heeft graag excellente mensen om zich heen in plaats van ‘minkukels en nonvaleurs’, in de onsterfelijke Bommelparafraze van Dries van Agt.

Bij Mark Rutte zie je dat dit patroon minder markant doorwerkt, omdat de liberale leider loyaliteit en rugdekking scherp meent te moeten bewaken. Hij kwam aan de top na een bijna fatale machtsstrijd met Rita Verdonk en de populistenvleugel rond Hans Wiegels, en bleef daar gedurig gewantwoord worden. Dat leidde ertoe dat Rutte in formaties zijn interne steunpilaren én argwanenden dichtbij wilde houden, ook als zij toch minder effectief bleken als bewindspersonen. Uri Rosenthal, Ivo Opstelten en Fred Teeven hebben in elk geval weinig beleids-historie geschreven, dan wel niet helemaal de bedoelde.

\* \* \*

Zo zit dit boek vol lessen en inkijsjes, soms tamelijk kostelijke. Informatie Scholten koos in 1982 voor de namen van zijn favoriete voetballers van Heracles en die van tv-zangeressen als codes voor opties en varianten binnen het regeerakkoord. ‘Doe mij maar een Corry Konings en jou dan een Patricia

Paay’ – je ziet het voor je. Ook een verzuchting van vvd’er Stef Blok in 2012 mag er wezen: die was blij dat hij niet weer met het CDA hoefde te onderhandelen. De huilbuien en erupties van Maxime Verhagen – en die van Geert Wilders ook overigens – had hij genoeg ondergaan.

Merkwaardig in het boek is de analyse van de formatie van Lubbers III. De auteur noteert geen moment dat terwijl men daarmee bezig was in heel Europa een ongeken-de historische omwenteling gaande was. De Muur viel daags na het aantreden van dat kabinet; regeerakkoord, internationaal beleid en financiële scenario’s van de coalitie konden meteen de prullenbak in. Dat gebeurde echter niet, en daarin lag de mislukking van dit kabinet en de narigheid binnen het CDA in die fase uiteindelijk besloten.

Nu ons land weer mag gaan formeren, is dit boek hoe dan ook een goudmijn. Hoeveel fouten als die van Cohen in 2010, Nijpels in 1986 of Balkenende in 2006 zal men onverminderd herhalen? Hoe erg zal men ook nu de symbolische, maar zo handige rol van het oliemannetje-staatshoofd missen? Een volgend deel van deze mooie CPG-reeks moet niet te lang op zich doen wachten.