

Carla van Baalen en Alexander van Kessel (eds.), *Kabinetsformaties 1977-2012* (Amsterdam: Boom, 2016, 677 pp., ISBN 978 94 6105 466 1).

Omdat het Nederlandse parlement al vanaf het einde van de negentiende eeuw bestaat uit een meer of minder bonte verscheidenheid aan minderheidsfracties, kunnen de kabinetsformaties na het ritueel van de Kamerverkiezingen gelden als de voornaamste politieke evenementen in Nederland. Dit is het geval sinds 1939, toen ook de socialisten als volwaardige partners werden beschouwd, en zeker vanaf 1967, toen de confessionele partijen gezamenlijk niet langer over een Kamermeerderheid beschikten en de regie over de kabinetsformaties kwijt begonnen te raken. Gevolg was dat kabinetsformaties vaak ongemeen spannend werden.

Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG) is sinds de oprichting in 1971 het kloppend hart van de geschiedschrijving over de Nederlandse kabinetsformaties, dat voortbouwt op het werk van CPG-oprichter F.J.F.M. Duynstee, die in 1966 een overzichtswerk over de naoorlogse kabinetsformaties tot dan toe publiceerde. In 1982 verscheen P.F. Maas' overzichtswerk over de formaties van 1959 tot 1973, dat deels was gebaseerd op voorbereidend werk van de in 1981 overleden Duynstee. Het hier besproken, imposante overzicht van de formaties vanaf 1977 tot 2012 zet dus een oude traditie voort. Tot de jaren tachtig was die voorbehouden aan enkele specialisten, in de traditie van W.J. van Welderen Rengers en Pieter Oud: minutieuze reconstructies op basis van de Handelingen van de Tweede Kamer. Gebleven is de zorgvuldige documentatie. Maas had in 1982 al een wat luchtiger schrijfstijl geïntroduceerd. Ook gaf hij meer aandacht aan de duiding van de politieke en maatschappelijke context waarin kabinetsformaties plaatsvonden. Het opvallendst is dat de hier besproken studie geschreven is door maar liefst tien auteurs, een mooie mix van jonge en ervaren historici. Zij concentreren zich allen op de verwickelingen tussen het einde van het vorige kabinet en de benoeming van het nieuwe, waarbij ze gebruik maken van alle beschikbare bronnen. Uitstekend gedocumenteerde en goed geschreven studies, onontbeerlijk voor iedereen die zich bezighoudt met eigentijdse Nederlandse politieke geschiedenis.

Johan van Merriënboer typeert de kabinetsformatie van 1977 als 'de moeder van alle formaties', vooral vanwege het dramatische verloop ervan. Van Merriënboer slaagt er voortreffelijk in alle wendingen in deze formatie overzichtelijk voor het voetlicht te krijgen. Zijn stelling dat de poging van de PvdA om tweespalt in de nagelnieuwe confessionele samenwerking

te zaaien zich uiteindelijk tegen de formatiepogingen van PvdA-leider Joop den Uyl keerde – onder andere omdat Den Uyl zelf tekort schoot als bemiddelaar – overtuigt. Echter stamde deze ‘moeder’ dan toch minstens af van een ‘grootmoeder’: de formatie van 1973, toen de PvdA erin slaagde de confessionelen tegen elkaar uit te spelen en de oprichting van het CDA onder grote druk zette. Het PvdA-treurspel in de formatie van 1977 steekt schril af tegen de energieke, hardhandige en vanuit progressief oogpunt succesvolle formatie in 1973 onder leiding van Jaap Burger, in 1982 al prachtig beschreven door Maas. Hoezeer de verhoudingen tussen PvdA en CDA waren verzuurd, blijkt uit Jan Ramakers’ analyse van de formatie van Van Agt II, het kabinet dat al viel voordat het aantrad, opnieuw begon en vervolgens ruziënd ten onder ging. De formatie van een interim-kabinetje, Van-Agt III van CDA en D66, was volgens Jan Willem Brouwer een onnodige exercitie, overigens net als de formatie van Balkenende III in 2006. Die overbrugde in feite het zomerreces in afwachting van vervroegde verkiezingen. Die verkiezingen zouden uiteindelijk hernieuwing van een coalitie van CDA en VVD in Lubbers I opleveren, hoewel de PvdA in 1982 de meeste zetels in de wacht sleepte.

Van Merriënboer, die in dit boek excelleert in het weergeven van de sfeer waarin de formatieonderhandelingen plaatsvonden, laat zien hoe achter de ogenschijnlijk harmonieuze totstandkoming van Lubbers II binnen de VVD de vlam in de pan sloeg, wat uiteindelijk tot de kabinetscrisis van 1989 zou leiden en de VVD van het CDA zou vervreemden. Zo werd de weg vrijgemaakt voor de formatie van Paars I in 1994. Intussen was de PvdA onder Wim Kok in 1989 teruggekeerd op het pluiche in Lubbers III. Anne Bos laat zien hoe D66 in die formatie buitenspel werd gezet door het CDA, terwijl de PvdA, gedreven door het verlangen mee te regeren, zich bezon op de eigen beginselen. Zo bereidde de PvdA zich voor op de samenwerking met rechts.

Waar in 1989 de VVD geen vuist kon maken door interne verdeeldheid, zette het CDA zichzelf in 1994 op soortgelijke wijze buitenspel. De formatie van Paars I was een mijlpaal in de parlementaire geschiedenis, omdat voor het eerst sinds 1918 de christen-democraten tot de oppositie werden veroordeeld. Na het lezen van Alexander van Kessels analyse vraag je je overigens af hoe de drie oudere, knorrigere leiders Kok, Van Mierlo en Bolkestein tot overeenstemming kwamen, omdat het overduidelijk was dat de heren slecht met elkaar overweg konden. De regie door koningin Beatrix hielp een handje. De formatie van Paars II in 1998 leek vervolgens een formaliteit, omdat de coalitiegenoten al voor de verkiezingen hadden laten weten dat ze samen verder wilden regeren. Marij Leenders en Hilde Reiding laten bovendien zien hoe Paars II gemakkelijk een dubbele crisis overleefde in 1999, toen VVD-senator Hans Wiegel in zijn eentje in de Eerste Kamer het door D66 gekoesterde referendum torpedeerde en de ministers Els Borst en Annemarie Jorritsma in problemen kwamen door de parlementaire enquête na de Bijlmerramp.

Opmerkelijk is dat Van Kessel in het hoofdstuk over de totstandkoming van Paars II uitgebreid ingaat op de inhoud van de sociaaleconomische onderhandelingen, waar de beleidsmatige discussies op dit terrein tot dan nogal stiefmoederlijk zijn behandeld. Weliswaar stelt Peter van Griensven terecht dat ten tijde van de verkiezingen van 1982 en de formatie van Lubbers I in dat jaar een breed gedragen omslag in de richting van het neo-liberalisme viel waar te nemen in sociaal-economische opvattingen, maar het blijft gissen hoe deze opvattingen het verloop van de onderhandelingen beïnvloedden.

Na Paars veranderde het politieke landschap in Nederland dramatisch; de formatie van Balkenende I in 2002 vond plaats in een politiek explosief klimaat. Charlotte Brand legt de nadruk op het tempo van deze formatie en de behoefte bij de onderhandelaars om in weerwil van de turbulente ontwikkelingen rond de politieke erfenissen van Pim Fortuyn zo snel mogelijk een normaal kabinet te presenteren. Dat lukte, zij het dat de politieke situatie – en in het bijzonder coalitiepartij LPF – dermate instabiel was dat het kabinet binnen de kortste keren viel. Brand stelt dat de onrust over de politiek door de totstandkoming van Balkenende I bezworen was, maar dat lijkt een voorbarige conclusie, mede in het licht van de instabiliteit van alle vier kabinetten-Balkenende en de opkomst van Geert Wilders' PvdV.

Ook in de analyse van de formatie van Balkenende II blijken de auteurs, Van Baalen en Brouwer, wel erg voorzichtig met het duiden van de invloed van de veranderende tijdgeest op de politiek. Dit hoofdstuk richt zich voornamelijk op de verschillende fasen in de onderhandelingen. Voor het duiden van de mislukking van de poging om een CDA-PvdA-kabinet tot stand te brengen wordt teruggesproken op het aloude leerstuk van de 'uiterste noodzaak-these', in de jaren twintig geformuleerd door de katholieke voorman W. H. Nolens en in 1979 nieuw leven ingeblazen door de politicoloog Hans Daudt, die stelt dat de christen-democraten als het ook maar enigszins kan niet met de socialisten regeren. Twee relevantere ontwikkelingen worden wel genoemd, maar blijven onderbelicht: de verharding van de politieke omgangsvormen en de invloed op het onderhandelingsproces van de nieuwe media en communicatiemiddelen (in de vorm van de eerste primitieve smartphone, de BlackBerry). Ook de dominantie van het uiterst beladen, maar politiek bijzonder onhandelbare migratie- en integratievraagstuk blijft in dit boek onderbelicht.

De verharding van politieke omgangsvormen werd uiteindelijk ook Balkenende II fataal toen binnen de VVD een snoeiharde strijd tussen minister Rita Verdonk en kamerlid Ayaan Hirsi Ali uitbrak. Al eerder had Geert Wilders de VVD verlaten. De verkiezingen van 2006 maakten definitief duidelijk dat een substantieel deel van de kamerzetels toeviel aan partijen op de flanken van de politiek en dat formeren een zaak werd van het zoeken naar coalities met een kleine, zelfs minimale meerderheid. Nieuwe potentiële partners schoven aan

de onderhandelingstafel bij de vier traditionele regeringspartijen CDA, VVD, PvdA en D66 aan. Terecht blijft Reiding uitgebreid stilstaan bij de eerste fase van de kabinetsformatie van Balkenende IV, waarin de SP onderhandelde met CDA en PvdA, gevolgd door een verkenning van mogelijke regeringsdeelname door GroenLinks. De regeringsdeelname van de ChristenUnie in een coalitie met CDA en PvdA was vervolgens een onvermijdelijke stap.

In 2010 werden weer nieuwe wegen verkend. Aan de formatie van minderheidskabinet Rutte I is het een na langste hoofdstuk gewijd (na uiteraard de formatie van Van Agt I). Het CDA was gedecimeerd bij de verkiezingen en de VVD had de nek-aan-nekstrijd met de PvdA gewonnen, maar Wilders' PVV was de grote winnaar. Nederland leek onregeerbaar nadat alle meerderheidsvarianten over links en rechts en in het midden, alsmede Paars Plus met links en rechts waren afgeserveerd. Van Kessel laat bovendien zien dat de autoriteit van een in opdracht van de Koningin functionerende informateur niet meer vanzelfsprekend was. Mooi is zijn vergelijking van de tragische positie van oud CDA-leider Lubbers als informateur in 2010 met die van ex KVP-leider Carl Romme in 1963. Bovendien liet VVD-leider Mark Rutte zich weinig meer gelegen liggen aan de ongeschreven formatieregels. Naast de formele dynamiek van de formatie via het staatshoofd, bleek zich een tweede, veel belangrijker, informeel overlegcircuit te ontwikkelen. Daarnaast kwam tijdens deze formatie het probleem van het regeren zonder meerderheid in de Eerste Kamer aan de orde. Hier staat een van de weinige foutjes in deze zeer zorgvuldig geredigeerde bundel (486: 35, geen 52 senatoren stemden voor de gedoogcoalitie). Maar de meeste aandacht in dit boek gaat uit naar de tweespalt in CDA-gelederen, zowel binnen de Kamerfractie als op het congres van 2 oktober 2010. Met het optreden van Wilders en de live op televisie uitgevochten strijd binnen het CDA leek het fenomeen kabinetsformatie uit de achterkamertjes gehaald waar van oudsher de besluiten werden genomen.

Wellicht is het nog te vroeg voor een omvattende analyse van de formatie van Rutte II. Van Kessel wijdt er niet meer dan twintig pagina's aan. Maar met Rutte II zien we nieuwe elementen naar voren komen die de betekenis van het formatieproces lijken te relativiseren. De formatie had veel van een uitruil van programmapunten in plaats van compromissen en werd gevolgd door permanent overleg tussen bewindslieden en fractieleiders en het actief betrekken van delen van de oppositie bij het verkrijgen van meerderheden in beide kamers. De vraag is of we in de toekomst kabinetsformaties nog los van de lotgevallen van het tot stand gekomen kabinet moeten blijven bestuderen. Van Baalen en Van Kessel bepleiten dit wel in hun slotbeschouwing, die een aantal hoofdlijnen van deze imposante bundel nog eens samenvat. Maar gezien de geschiedenis van Rutte II lijkt het minder voor de hand te liggen om een formatie als een afzonderlijk, vrijwel allesbepalend fenomeen te blijven bestuderen.