

door prof. mr. A. M. Donner



*Prof. mr. A. M. Donner is hoogleraar in het staatsrecht aan de RU te Groningen.*

## Over de kabinetsformatie

De redactie vroeg om commentaar op de kabinetsformatie en voegde daar een aantal vragen aan toe, die haar belangrijk lijken. Ik citeer er enkele:

'De kernkwestie is wellicht de vraag in hoeverre de afgelopen drie maanden door het CDA en zijn eerste woordvoerder is opgetreden op een wijze die herkenbaar christen-democratisch is' (vraag 1); de 'staatsrechtelijke vraag', 'of een informateur benoemd kan en mag worden, die zich even daarvoor zo scherp heeft uitgelaten over het verloop van de formatie tot dan toe' (vraag 2); 'welke loyaliteit behoort een fractie in acht te nemen jegens haar politieke leider en onderhandelaar' en 'welke loyaliteit en welk contact behoort de politieke leider in acht te nemen jegens zijn fractie?' (vraag 3); 'tot welke mate van concreetheid kan men in de programmatische sfeer gaan?', anders gezegd: 'wat is de waarde van programmatische afspraken, gelet op de ervaring met dat soort afspraken in het verleden (snelle veroudering, nieuwe uitdagingen waarvoor men komt te staan, etc.)?' (vraag 4). Ik heb de vragen maar genummerd om van de volgorde te kunnen afwijken zonder dat de lezer de draad kwijt raakt.

Het kortst kan vraag 2 beantwoord worden. Zij slaat duidelijk op de discussie door de benoeming van prof. De Gaay Fortman. Het is, dacht ik, goede gewoonte dat geen enkele benoemde zich voor zijn optreden op de Koningin beroept, maar kritiek op zijn benoeming opvat als de vraag: Waarom heeft u gemeend die benoeming te kunnen of moeten aannemen? Kritiek op de benoeming van een informateur richt zich dus altijd op die informateur zelf. En zo moet die kritiek ook geformuleerd worden.

En voor de rest zou ik menen, dat het, als iemand scherpe kritiek uitsprekt over het verloop van een formatie, juist voor de hand kán liggen (het hangt van de omstandigheden af) om hem naar voren te halen en hem te laten tonen hoe het dan wél moet. Een formatie is erop gericht om een kabinet samen te stellen en bij de beoordeling van de verschillende fasen is dan ook de eerste vraag 'Does it work?'. Te vragen, zoals tegenwoordig te pas en te onpas geschiedt: 'Is it moral?', is ge-

schikt om ons op het dwaalspoor van ijle en ijdele bespiegelingen te brengen en de zaken overigens maar op hun beloop te laten. Ik beweer niet dat het een verkeerde vraag is, maar de beide vragen hangen samen en zijn alleen in samenhang te beantwoorden. Ik kom daarop nog terug, want ook in de vragen van de redactie staat de kwestie, wat behóórt, volgens mij veel te veel op zichzelf.

Vervolgens vraag 4. Over de zinnigheid van programmatische afspraken is al zoveel geschreven. De harde verdediging van zulke afspraken blijft, dat de kabinetsformatie dé gelegenheid is, waarbij de Tweede Kamer en de verschillende fracties zich ten volle kunnen laten gelden, zodat zij dan trachten nieuwe ministers zoveel mogelijk op bepaalde punten vast te spijkeren. Veel invloed heeft men immers niet op de gang van zaken als er een kabinet zit en ieder wordt vermaand de boot niet om te laten kieperen.

Vandaar het rituele touwtrekken over een program-akkoord en vandaar de zuchten van verlichting als de formules zijn gevonden, waar ieder zich bij neerlegt. Het is een belangrijke onderhandeling en er zijn in dat opzicht knappe en minder knappe onderhandelaars.

Het ongewone staartje van deze formatie, dat ik maar aanduid als het debat over de 4<sup>1/2</sup> miljard, is echter geschikt om te laten zien dat het touwtrekken en afspreken niet alléén de verhouding tussen het kabinet en de kamermeerderheid betreft, maar nog iets anders: de verhouding tussen kabinet + kamermeerderheid enerzijds en het bestuursapparaat gesteund door de maatschappelijk belanghebbenden anderzijds.

Het is immers niet zo, dat een minister of ministers maar te verordonneren hebben hoe zij het willen en dat het dan als bij toverslag gebeurt. Als nieuw kabinet en als nieuwe minister stapt men in een rijdende trein, d.w.z. het eenmaal aange-

vangen beleid buigt men niet zo maar om en de getroffen voorzieningen veegt men niet zo maar van de tafel. Zaken veranderen of beleid ombuigen betekent dikwijls dat al het bestaande moet worden gerespecteerd, maar dat men er nog wat aan toe mag en kan voegen. Overigens stuit de nieuwe man op een muur van goedwillende, behulpzame ambtelijke onbewogenheid. Om door die muur heen te breken en om een vuist te maken zijn regeringsakkoorden óók wel eens gebruikt. Zo ook in dit geval. Want de geschiedenis van de 4<sup>1/2</sup> miljard kan men zien als een poging om het tenminste over één punt eens te worden en een hecht front te vormen, vóórdat de nieuwe ministers door hun respectieve ambtelijke staven weer uit elkaar gespeeld konden worden.

Het optreden van Van Agt is te zien als de beslistheid van iemand, die nu 10 jaar minister is geweest en vier jaar minister-president van een kabinet dat optrad met de vaste wil tot 'ombuigingen', maar dat er slechts héél langzaam in is geslaagd om die er door te drukken bij het apparaat, bij de belanghebbenden en bij de eigen kamermeerderheid. Het is wel te begrijpen, dat zo iemand bij het optreden van een nieuw kabinet bedenkt, dat het nu niet wéér vier jaar moet duren voordat ieder van het onvermijdelijke is overtuigd, maar dat de noodzakelijke operatie vanaf het eerste jaar effectief moet worden ingezet. Men kan wel zeggen: had daar dan van het begin af aan harder op gestaan; maar het is begrijpelijk, dat iemand in de algemene manoeuvres van 'overbruggen' en 'achter het behang plakken' daarvoor niet veel gehoor vindt bij de anderen. En dat hij hen verstoort als hij tenslotte zegt: alles mooi en goed, maar over dit concrete punt moeten wij het wel ééns zijn, anders wordt het wéér dezelfde ellende.

Is het niet zo, dat door deze geschiedenis een ongewoon facet van de programmatische afspraken in het licht is gekomen n.l

het doorzetten van de wil van de politiek tegenover het apparaat? En als degenen gelijk hebben, die voorspellen dat wij nog tot 1990 zo niet tot 2000 met ingrijpende en pijnlijke reorganisaties moeten rekenen, dan kon dat facet wel eens heel belangrijk worden.

Het is heel begrijpelijk dat het punt juist door de 'beoogde' minister-president aan de orde is gesteld. Het is ook begrijpelijk, dat politieke tinnegieters door deze afwijking van het traditionele scenario van hun a-propos raakten en al gauw termen als 'onbehoorlijk' en 'deloyaal' in de mond namen. Het is tenslotte zelfs niet onbegrijpelijk dat het publiek, dat voor de gebruikelijke politieke prevelementen niet veel meer geeft, meer begrip opbracht voor dit verlangen om spijkers met koppen te slaan, dan de politieke 'in-crowd'.

Daarom lijkt het niet erg relevant om naar aanleiding van het gebeurde nog eens weer over de waarde van programmatische afspraken te beginnen. Natuurlijk, drie-kwart van wat er in het program-akkoord staat, zal snel genoeg worden vergeten. Maar het ging óók over echte tegenstellingen. Wat betreft de defensie zijn die gewoon in de ijskast gestopt en moeten wij afwachten hoe lang zij daarin te houden zijn. Wat betreft de sociaal-economische politiek zijn de problemen in ieder geval duidelijker gesteld (ook voor het publiek) en moeten wij afwachten of er inderdaad wissels zijn vastgezet.

Zo kom ik dan tot wat de redactie de 'kernvraag' noemt (vraag 1) nl. of het optreden dan wel 'herkenbaar christen-democratisch' is geweest. Is dat de kernvraag? Hóórt dat de kernvraag te wezen? En dan nog wel 'herkenbaar' christen-democratisch: door wie eigenlijk? Door politiek andersdenkenden? Door eigen aanhang? Door de 'spelers' zelf? Ik ben over die kernvraag tamelijk ongelukkig, omdat ik er in voel het op zichzelf en in het middelpunt stellen van het reeds genoemde crite-

rium 'Is it moral?'. 'Hebben wij ons niet vuil gemaakt?'

Is dat werkelijk de kernvraag op een moment, waar land en politiek in een netelige situatie verkeren? Ieder is er nu wel van doordrongen, dat wij in allerlei opzicht volstrekt in het slop zitten en dat er maar weinig meer nodig is of het wordt een echte puinhoop van verwachtingen d.w.z. een revolutionaire situatie. Wij hebben ontdekt, dat de bomen niet in de hemel groeien en dat de verwachtingen, waar onze politieke, kerkelijke en maatschappelijke leiders ons bij hebben opgevoed, zich niet vervullen. Dat brengt de noodzaak mee om zich te herzien, om allerlei zeer dierbaar maar toch dood en soms niet eens zo heel dood hout te kappen. Hoe moeilijk dat zuiver organisatorisch reeds is, daarover spraken wij al.

Geestelijk en psychisch wordt er van grote groepen van ons volk erg veel gevraagd. (Dat is dan ook de éniige rechtvaardiging van een politiek, die het alles wat tracht te verbloemen.) Het zal erg pijnlijk zijn en zonder vuile handen komt men er niet door. Wij moeten zo snel mogelijk aan de slag met reorganiseren en innoveren (zoals dat heet). En dan vraagt er iemand: Maar is dan dat nu wel herkenbaar christen-democratisch?

Wat christen-democratisch is valt niet op de voorhand te zeggen, daar is geen boekje of ideologie voor. Het zal van de omstandigheden en tijden afhangen, want pas in een concrete situatie kan men dat zeggen. Het is immers niet zo verkeerd gezien als de buitenwacht het CDA voor opportunistisch of onberekenbaar scheldt; naar hun ideologische maatstaven is politiek bedrijven naar bevind van zaken echt onpolitiek en onprincipeel. Maar wij hebben dan ook een principe dat wel in, maar niet ván de politiek is; van daaruit eerbiedigen wij staat en overheid en politiek wel, maar wij verwachten er minder van en hechten dan ook niet zo aan programma's (partidon!).

Overheid en politiek zijn anders, heel anders vaak, maar toch niet beter of 'geloofwaardiger' dan bijv. de wetenschap of het bankwezen of de handel of de kunst of de landbouw enz.: zij zijn net zo ontoereikend, egocentrisch en gebrekkig als al die anderen. Staat en overheid zijn een zegen, maar als wij dit Godsgeschenk niet goed beheren (en dat doen wij even slecht als het overige), dan worden zij een plaag. Als wij er voorzichtig mee omgaan, er niet te veel op vertrouwen en er niet te veel van verwachten, dan zijn het gelukkige middelen om het leven dragelijk te helpen houden (niet voor goed dragelijk, maar voor vandaag en morgen dragelijk – elke dag heeft genoeg aan zijn eigen kwaad). Ik heb geen moeite – maar de redactie zal mij wel erg onnozel vinden – om de 'springerige' vasthoudendheid van de politieke leiding tijdens de formatie als christen-democratisch te begrijpen. Juist omdat ik daarin voelde een bezig zijn met de problemen van vandaag, meer dan met die van gisteren en eergisteren of die van morgen en overmorgen.

Hebben wij ons niet teveel laten gelden? Ook weer zo'n onbenullige vraag. Als men de grootste partij is, dan zou men de democratie en het algemeen belang verraden indien men zich níet liet gelden, want de grootste partij heeft, of het ons gelegen komt of niet, de grootste verantwoordelijkheid. En ons tevéeel laten gelden? Wat heeft de formatie opgeleverd? Een koets met twee koetsiers op de bok (de minister-president en de super-minister), die bovendien blijkbaar telkens zeeziek worden van elkaars stijf van rijden. Met andere woorden: er is echt wel geofferd aan... Ja, aan wat? Aan het algemeen belang? Maar wat is dat algemeen belang? Dat de schijn wordt opgehouden van een censgezinde politieke top? Dat is inderdaad een wezenlijke zaak als wij door de moeilijke tijden heen willen komen. Maar de prijs zou wel erg hoog zijn geweest als men genoeg

had genomen met een verandering voornamelijk bestaande in het vervangen van de oude gezichten en bezweringsformules door andere! Moest men niet vasthouden aan het vierkant aankondigen van onaangename zaken? Het is uitgekomen op een soort middending, waarbij de harmonie een zaak van lijmen en krammen blijkt. Het kan zijn dat zodoende de draagkracht van democratie en verantwoordelijk staatsburgerschap wordt overschat. Maar ik kan het niet on-christen-democratisch vinden om daarop een wissel te trekken. Dat kon m.i. moeilijk geofferd worden. Dat daardoor het resultaat niet fraai en hoogst kwetsbaar geworden is, zal vooral hij betreuren, die meent dat het erop aankomt de mensen vertrouwen in de overheid en de politiek bij te brengen. Zou dat zo christen-democratisch zijn? Of zou het juist zijn om níet te verbloemen dat dit wel de enige, maar zeker niet een solide of ideale oplossing is – de politiek heeft zulke oplossingen meestal niet in huis!

Wat christen-democratisch is zullen wij nog moeten uitvinden in de concrete politieke ondervinding. Naar gelang van de situaties waarin wij komen, zullen wij en zullen anderen het allengs gaan ontdekken. Daar zal dan veel aan ontbreken en van alles op zijn aan te merken, maar het zal allicht beter zijn dan het meeste wat men van te voren had uitgedacht en zo ijverig op papier gezet. Daarom zal ik niet veel tijd besteden aan vraag 3. Het zou nl. verkeerd zijn om eens voor goed regels op te stellen voor de omgang van fractie-leider en fractie. Dat hangt veel te veel af van personen en omstandigheden. Zouden wij naar aanleiding van kortsluitingen die zich hebben voorgedaan, regels gaan maken om te voorkomen dat zoiets ooit weer gebeurt, dan zouden wij elkaar en onszelf snel in het gareel verwarren. Het zou mij tenminste te ambtelijk zijn en te weinig politiek. Natuurlijk had ieder van ons bepaalde dingen wel

anders gewild en stellig hadden bepaalde dingen ook anders gemoeten. Buitenstaanders scheppen er nog meer behagen in dan sommigen in eigen kring doen, om dan te vragen: Is dat nu wel christelijk? Het is een goede vraag, die wij vooral voor onszelf, ieder voor zich, moeten stellen, maar die vraag wordt zo vaak misbruikt om aan ons te beduiden: 'Be a good christian, do it my way.' Vandaar dat ik maar niet te diep op vraag 3 inga. Wie heeft zichzelf niets te verwijten? Moeten wij dat alles nog eens gaan uitpluizen? Wij moeten verder... als het kan, met elkaar.

Over dat 'met elkaar' tenslotte nog een paar zinnen. Dat het in de benauwde situatie waarin land en regering verkeren, geboden is bij elkaar te blijven en onze goed-Nederlandse behoefte om gelijk te hebben en gelijk te krijgen, te beheersen, dat is wel duidelijk. Maar dat geldt niet alleen voor fractie of partij. Het geldt in ruimer verband, in de verhouding tot de anderen, degenen met wie men in de boot zit én degenen met wie men niet in de boot zit. Er zal in de komende tijden een algemene neiging zijn om de verschillen op te blazen en tot volstreekte tegenstellingen te verheffen. Dáár moeten wij niet aan meedoen.

Ik zei zoëven – misschien is iemand ervan geschrokken – dat wij in een revolutionaire situatie kunnen komen. Revoluties ontstaan nl. niet als ieder in de diepste ellende verkeert – dan komen er relletjes en boerenopstanden enz. Revoluties ontstaan in tijden, waarin het allemaal net wat beter leek te zullen gaan, maar waarin die hoop wordt teleurgesteld. Dan verliest men eerst zijn zelfbeheersing en wordt vervolgens emotioneel. Dan valt de wereld

in elkaar en grijpt de angst om zich heen – en er staan altijd genoeg mensen klaar om die angst dan voor ongepaste doeleinden te gebruiken.

Het CDA zit in een kabinet en in een meerderheid met twee partijen, waar de schokken der ontzuivering veel harder zijn aangekomen dan bij de eigen aanhang. In die partijen wordt veel opnieuw bedacht en men staat er telkens voor de vraag, wat behouden moet worden en wat desnoods overboord kan. Het is een situatie, waarin mensen kort aangeboden en achterdochtig worden – wijzelf net zo goed als de anderen. Maar het is ook een hoopvolle situatie, waarin de nieuwe problemen ons er toe kunnen brengen om de oude problemen, die ons zo lang verdeeld hebben gehouden, eens wat lager op de agenda te zetten. Daar zouden wij best eens om mogen bidden!

### Naschrift

Het bovenstaande werd geschreven ten tijde van wat het einde van de kabinetsformatie leek. Een maand later (13 oktober) blijkt nu dat die formatie nog niet ten einde was, maar zich in halfbakken staat bevond op het ogenblik van de beëdiging van het nieuwe kabinet. Dat is een ongewone figuur, die stellig allerlei nieuwe vragen oproept. Deze ontwikkeling werpt in ieder geval een ander licht op de bewerking, dat de formatie-1981 zijn zijn getraineed. Blijkbaar waren de zaken nog niet gaar en klaar.

