

‘Een kabinet dat er nooit had mogen komen’

DE FORMATIE VAN HET KABINET-VAN AGT II (1981)

Jan Ramakers

Het tweede kabinet-Van Agt (1981-1982) is misschien wel het ongelukkigste kabinet uit de naoorlogse geschiedenis. Het slaagde erin te struikelen voor de regeringsverklaring was afgelegd, een unicum in de parlementaire geschiedenis, waarna het met veel kunst- en vliegwerk moest worden gelijmd. Van der Louw, die er de post van minister van CRM bezette, sprak van ‘een kabinet dat er nooit had mogen komen’; vakbondsbestuurder Bode zei het hem met zoveel woorden na.¹ Van Traa, ten tijde van het kabinet internationaal secretaris van de PVDA, sprak van ‘het on-kabinet-Van Agt-Den Uyl’.² Ook Lubbers, eerst informateur en later CDA-onderhandelaar, gaf achteraf toe dat het ‘een onmogelijk kabinet’ was.³ Waarom is dit kabinet er dan toch gekomen, en hoe? Zaten er weeffouten in het kabinet, en zo ja welke, of zou het bij voorbaat al onder een fout gestern-te zijn geboren, gelet op de voorgeschiedenis van uiterst moeizame verhoudin-gen tussen de samenstellende delen? Was er sprake van een *selffulfilling prophecy*?

EEN TAMME CAMPAGNE

De campagne voorafgaand aan de verkiezingen van 26 mei 1981 was vrij lauw. De publieke belangstelling was veel kleiner dan voorheen. Het leek erop dat de financiële en sociaaleconomische problemen een zekere apathie hadden veroorzaakt.⁴ Het meest spraakmakende incident vond een maand voor de verkiezingen plaats, toen vvd-lijsttrekker Wiegel, recentelijk weduwnaar geworden, in het rechtstreekse tv-programma *Vragenvuur* in tranen uitbarstte na de vraag van een weduwnaar uit het publiek waarom weduwen wel in aanmerking kwamen voor een overheidspensioen en weduwnaars niet.⁵ De tranen van Wiegel en het troostende gebaar van zijn PVDA-opponent Den Uyl – Van Agt ontbrak, omdat hij als zittend premier niet te vaak aan debatten wilde deelnemen – maakten diepe

indruk. De vvd-lijsttrekker herstelde zich trouwens knap. Met 'on-Nederlands talent' bracht hij de vvd van een grote achterstand in de peilingen terug op het oude niveau, strooiend met populistische frasen als: 'Voelt u zich nog wel veilig op straat?' en: 'De vvd wil samen met u uw eigen huis verdedigen.' 'Zo'n politiek leider maakt duidelijk waar hij voor staat', aldus het *NRC Handelsblad* in een beschouwing over de campagne daags voor de verkiezingen.⁶ Eerder al had hij als vicepremier en minister van Binnenlandse Zaken goede sier gemaakt met de bekendmaking dat het kabinet had besloten tot een kapitale legerorder voor DAF en RSV en tot een omvangrijke garantie voor de nieuwe F-29 van Fokker. Ook kaapte hij erg opzichtig het nieuws van forse overheidssteun aan Volvo, en dat terwijl de ministerraad er nog niet over had besloten.⁷

Daar stelde het CDA niet zo heel veel tegenover. Lijsttrekker Van Agt vroeg steun voor voortzetting van zijn beleid. Verder was de CDA-campagne vooral gericht op het vermijden van blunders en verrassingen. Den Uyl was feller van toon, vooral in de rechtstreekse radio- en tv-debatten waarin hij Van Agt, die hij de explosieve stijging van de werkloosheid verweet, bij 'Nieuw Rechts' veegde. Van Agt op zijn beurt kwalificeerde Den Uyls van realiteitszin gespeende pleidooien voor een links kabinet als het streven naar een volksfront. De vierde grote speler in het veld, D'66, het zelfbenoemde redelijk alternatief voor de polariserende kemphanen, had moeite met de door de partij zelf gepropageerde duidelijkheid, al leek lijsttrekker Terlouw samen met Wiegel te behoren tot de weinige politici die echt vertrouwd waren met het medium televisie, waar hij zich als redelijk en betrouwbaar profileerde. Maar met name tegen de vlijmscherpe debater Wiegel ('Een stem op Jan is een stem op Joop'⁸) kon Terlouw, die CDA en vvd niet aan een meerderheid wilde helpen, niet op.⁹

Toch leken de scherpste kantjes van de polarisatie af. De manier waarop de pvda in 1977 de kansen op een tweede kabinet-Den Uyl had vergooid en zichzelf tot de oppositie had veroordeeld, maande tot voorzichtigheid. De belabberde financieel-economische situatie en de explosief gestegen werkloosheid zouden ook de pvda tot bezuinigen nopen. De partij probeerde Den Uyl daarom ook als *elder statesman* te presenteren: hij was weliswaar fel criticus van de neoliberale 'Nieuw Rechtse' oplossingen van Reagan en Thatcher, maar tijdens zijn fameuze 'Paradisorede' van 3 mei 1981 schetste hij ook de ruwe lijnen van een werkgelegenheidsplan, waarin herverdeling van werk door middel van arbeidstijdverkorting en deeltijdwerk centraal stond.

Het CDA op zijn beurt kon het zich niet veroorloven om, door bijvoorbeeld een al te radicaal standpunt in te nemen inzake het plaatsen van kernwapens in Nederland, de loyalisten van zich te vervreemden.¹⁰ Symptomatisch was ook dat Van Agt eind februari verklaarde weliswaar een voorkeur te hebben voor een kabinet met vvd en D'66, dit in lijn met een strategienota van het partijbestuur,

maar dat hij ook bereid was met, en eventueel onder, Den Uyl in een kabinet zitting te nemen. De campagnecommissie van de PVDA besloot daarop al in een vroeg stadium Den Uyl te laten verklaren dat hij bereid was als 'gewoon minister' in een kabinet-Van Agt te gaan zitten, mits het beleid heel anders zou zijn dan dat van het kabinet-Van Agt/Wiegel. De PVDA-top wilde voorkomen dat de vraag naar Den Uyls wensen de hele campagne zou beheersen en zij wilde ook op voorhand het argument ontkrachten dat 'de onredelijke PVDA' de formatie wederom op 'de mannetjes' zou laten stranden.¹¹ Dat er tijdens het eerste kabinet-Van Agt sprake was geweest van 'een verzielende personenstrijd' tussen Van Agt en Den Uyl – de kwalificatie is van Van Thijn¹² – viel echter niet te ontkennen, evenmin als het feit dat de persoonlijke aversie tussen de twee tijdens de campagne en de formatie een belangrijke rol zou spelen.

Tijdens de campagne al speculeerden vooraanstaande politici, kennelijk op grond van de prognoses, openlijk over een langdurige kabinetsformatie. Dat beloofde niet veel goeds.¹³ Het had niet alleen te maken met de tegenstellingen tussen Den Uyl en Van Agt, maar zeker ook met het gebrek aan eensgezindheid over de gewenste kleur van het te vormen kabinet. Nog voor de verkiezingen gingen vele varianten over tafel. Toen d'66 al in een vroeg stadium verklaarde CDA en VVD niet aan een meerderheid te zullen helpen, sprak Wiegel zich uit voor een 'nationaal kabinet' van de vier grote partijen, daarin aanvankelijk gesteund door Van Agt, die eigenlijk meer voelde voor de door d'66 gewraakte centrumrechtse combinatie. Binnen de PVDA leefde nog de hoop op een links meerderheidskabinet, maar ook die werd snel door d'66 de grond in geboord: Terlouw weigerde samen te werken met de CPN. d'66-voorzitter Zeevalking joeg op zijn beurt het CDA in de gordijnen door de suggestie van een kabinet van PVDA, d'66 en de CDA-loyalisten, omdat de christendemocraten het volgens hem toch niet eens zouden worden over de kwestie van de kruisraketten. Binnen het CDA circuleerden, behalve de eerdergenoemde, nog meer opties. Zo spraken coryfeeën Albeda en De Koning begin april hun voorkeur uit voor de meest realistische mogelijkheid – een combinatie van CDA, PVDA en d'66 – hetgeen Wiegel er niet van weerhield die suggestie te kwalificeren als 'politiek masochisme' en 'een dolkstoot in de rug'. Voor een PVDA die het waagde al te veel eisen te stellen, hing er, althans in theorie, altijd nog de dreiging van de 'Staphorster variant' boven de markt, de optie waarbinnen CDA en VVD door (gedoog)steun van de kleine christelijke rechtse partijen aan een meerderheid zouden worden geholpen.¹⁴

Op verkiezingsdag 26 mei, een stralende voorjaarsdag, bood Van Agt het ontslag van zijn kabinet aan. De uitslag van de verkiezingen was, gelet op de peilingen, geen verrassing. Grote verliezer was de PVDA. Van haar tien zetels wonst in 1977 raakte zij er weer negen kwijt en kwam op 44, een regelrecht debacle. D'66 was de grote winnaar: van acht naar zeventien zetels. Het CDA verloor weliswaar een zetel, maar werd met 48 zetels de grootste partij. De VVD verloor er twee en kwam op 26, waarmee de CDA-VVD-coalitie haar meerderheid kwijtraakte. De PSP ging van een naar drie, de CPN van twee naar drie, en de PPR bleef op dat aantal staan. De Reformatorisch Politieke Federatie (RPF) kwam met twee afgevaardigden nieuw in de Kamer. D's'70 en de RVP, de voormalige Boerenpartij, verdwenen.

Wat tijdens de campagne was verwacht, kwam uit: omdat links noch rechts over een meerderheid beschikte, zou de vorming van een kabinet moeilijk worden. Op gedoogsteun van SGP, RPF en GPV (samen zes zetels) zat het CDA niet te wachten. Van Agt: 'Daar kunnen we het land niet mee regeren.'¹⁵ Met de Staphorster variant zou het CDA ook een breuk met de loyalisten in eigen kring riskeren. Fractievoorzitter Lubbers liet op de avond van de verkiezingen al weten dat er een CDA-PVDA-D'66-kabinet moest komen, vooral omdat de vakbeweging op zo'n kabinet had aandrongen. *Bestek '81*, het bezuinigingsprogramma van het vorige kabinet, had immers gefaald bij gebrek aan maatschappelijk draagvlak.¹⁶

Op 29 mei won koningin Beatrix, die debuteerde in het formatieproces, de adviezen in van achtereenvolgens Eerste Kamervoorzitter Thurlings, Tweede Kamervoorzitter Dolman, vicepresident van de Raad van State W. Scholten en de fractievoorzitters Van Agt, Den Uyl, Wiegel en Terlouw.¹⁷ Dolman vond overigens dat hij als Kamervoorzitter niet in de positie was een 'positief advies' uit te brengen over een bepaalde informateur; dat was aan de politieke leiders. De Kamervoorzitter wilde alleen wijzen op mogelijkheden en waarschuwen voor moeilijkheden.¹⁸ Van Agt adviseerde twee informateurs uit christendemocratische kring aan te wijzen; twee met het oog op het aantal te verwachten problemen en de ernst ervan: er zou meer te doen zijn 'dan door één persoon is op te brengen'. Ook was er meer voortvarendheid dan gebruikelijk vereist met het oog op de zorgwekkende financieel-economische situatie. Den Uyl, Wiegel en Terlouw vonden één CDA-informateur wel voldoende, al vond Wiegel twee 'niet onoverkomelijk'.

CDA en VVD stelden het formuleren van een economisch herstelplan voorop, een 'solide en dapper' stuk, zo stelde Van Agt het zich voor.¹⁹ Partijen die dat mee wilden uitvoeren, konden erop 'intekenen'. Den Uyl voelde niets voor

dergelijke 'exercities in het luchtledige'. Terlouw viel hem daarin bij. Eerst zou de politieke bereidheid tot samenwerking moeten worden onderzocht; aan zo'n herstelplan lagen immers ook politieke keuzes ten grondslag. Daarna pas zou een conceptregerakkoord kunnen worden opgesteld.²⁰

Intussen vond Den Uyl, al te optimistisch, de situatie na de verkiezingen 'één van de simpelste die we ooit hebben meegemaakt'.²¹ Er zou zo snel mogelijk een kabinet van CDA, PVDA en D'66 moeten komen. Terlouw was dat wederom met hem eens. Zijn partij zou een brugfunctie kunnen vervullen. Dat Wiegel, gelet op de programma's, een CDA-VVD-D'66-kabinet het meest voor de hand vond liggen, terwijl hij ook een nationaal kabinet nog niet uitsloot, was nog het minste probleem. Maar voor het CDA was het evenmin een uitgemaakte zaak. Ook binnen de PVDA bestond er wel reserve tegenover een coalitie met het CDA, ook al was de behoefte om te regeren sterk en realiseerde de fractie zich terdege dat de partijen door de verkiezingsuitslag tot elkaar waren veroordeeld.²²

Op 30 mei won het staatshoofd de adviezen in van de fractieleiders van de kleine partijen: Van der Spek (PSP), Bakker (CPN), Van Rossum (SGP), Beckers (PPR), Leerling (RPF) en Schutte (GPV). Hun adviezen weken sterk af van die van de voorzitters van de grote fracties. Zo wilde Van der Spek de kansen van een zo links mogelijk kabinet laten onderzoeken, bijvoorbeeld door PVDA-coryfee Mansholt. Leerling zag als eerste mogelijkheid een kabinet van CDA, VVD en D'66, maar een combinatie van CDA, VVD en de drie kleine christelijke partijen sloot hij evenmin uit. Diezelfde dag ontving de koningin ook nog de ministers van Staat Burger, Klompé en Ruppert, een opmerkelijk politiek feit, omdat dat bezoek in de eerste fase van de formatie plaatsvond; als zoiets al gebeurde, was dat normaliter alleen bij een impasse.²³ Sterker: omdat de ministers alle drie fervente voorstanders van regeren met de PVDA waren, was deze stap mogelijk essentieel voor het verloop van de formatie.²⁴ Ook won de koningin het advies in van minister van Staat Drees. Klompé vertelde enkele maanden na de formatie dat de koningin zich als 'jonge vrouw' verplicht voelde in persoon met de auto bij 'de oude heer' in Den Haag langs te gaan.²⁵ Die had maar één advies: 'Dr. Zijlstra als premier.' Drees had vooral zorgen over de financieel-economische toestand van het land.²⁶ Volgens de staatsrechtsgeleerde Engels waren er twee goede redenen om het advies van de ministers van Staat in te winnen. Het was de eerste keer dat koningin Beatrix na haar troonsbestijging in 1980 leiding gaf aan een kabinetsformatie en er was inderdaad een buitengewoon lastige situatie ontstaan door de blokkade die D'66 had opgeworpen tegen een centrumrechtse coalitie.²⁷

In de avond van 30 mei benoemde de koningin de CDA'ers Lubbers en De Koning, allebei lid van de fractie, tot informateur. Van Rijswijk, medewerker van die CDA-fractie, suggereert overigens op gezag van Van Agt dat Lubbers al

weken bij Den Uyl, Terlouw, Klompé, Ruppert en Burger had gelobbyd om (in)formateur te worden. Van Agts voorkeur was uitgegaan naar Steenkamp, met daarnaast De Koning of Lubbers. ‘Van Agt heeft nooit een informateursduo Lubbers-De Koning gewild. Maar dat is hem in de maag gesplitst door de machinaties van Ruud Lubbers en de Ministers van Staat en door de onervarenheid van de Koningin,’ aldus Van Rijswijk.²⁸

EEN ‘CONCENTRISCHE’, GEMENGDE AANPAK. DE
INFORMATIERONDE VAN LUBBERS EN DE KONING, EN DE
DONKERE SCHADUW VAN HET PREMIERSCHAP

Het informateursduo kreeg de opdracht mee ‘de mogelijkheden te onderzoeken voor de vorming van een kabinet, dat mag vertrouwen op een zo breed mogelijke steun in de volksvertegenwoordiging’.²⁹ Omdat vvd en pvda elkaar wederzijds hadden uitgesloten, en d’66 het cda en de vvd niet aan een meerderheid wilde helpen, lag het op grond van deze opdracht voor de hand dat de informateurs eerst de mogelijkheid zouden onderzoeken van een kabinet dat vertrouwen genoot van pvda, cda en d’66. De informateurs vonden haast geboden in verband met de beroerde economische toestand, de noodzaak van een voortvarende aanpak van de werkloosheid en het feit dat de begroting voor 1982 moest worden opgesteld. Zij startten op 1 juni.

Naar eigen zeggen stonden Lubbers en De Koning een ‘concentrische’ aanpak voor: per programmatisch hoofdpunt zou zo veel mogelijk naar overeenstemming worden gezocht. Het sociaaleconomisch herstelplan als concept-regeerakkoord, waarop gegadigden konden intekenen, was dus van de baan. Maar de informateurs negeerden ook de wens van pvda en d’66 om eerst de ‘politieke wil’ te onderzoeken. Die politieke wil moest ook inhoudelijk handen en voeten krijgen. Leidraad daarbij waren onder meer het rapport *Een nieuw industrieel elan* van de adviescommissie industriebeleid, de commissie-Wagner, en de gebruikelijke vertrouwelijke rapportage van de Centraal Economische Commissie aan de informateur.³⁰ Voor het rapport van de commissie-Wagner pleitte vooral dat het breed werd gedragen; ook de fnv was in de commissie vertegenwoordigd geweest en onderschreef de conclusies.³¹ Verder lagen de tien sociaaleconomische adviezen ter tafel die minister Albeda op 15 mei had gepresenteerd na vergelijking van de programma’s van de vier grote partijen en die door de politiek, werkgevers- en werknemersorganisaties gematigd positief waren ontvangen. Daarmee nam het cda het voortouw, en zette het de anderen min of meer onder druk.³² Zaken als kernwapens en kernenergie zouden pas later worden besproken.³³

De informateurs zouden eerst in gesprekken met de fractievoorzitters de mogelijkheid CDA-PVDA-D'66 onderzoeken. Zij hielden verkennende besprekingen over de inhoud van het regeerakkoord én peilden de opvattingen over de gewenste zetel- en portefeuillevverdeling. Ook stelden zij de vraag aan de orde wie de minister-president moest worden, al kwam het premierschap niet op de agenda voor de onderhandelingen voor. Achteraf bezien was dit geen gelukkige keuze. Vooral de kwestie van het premierschap wierp lange tijd een donkere schaduw over het formatieproces.³⁴ Het was ook tegen de zin van Den Uyl. Die hoopte eerst overeenstemming te kunnen bereiken over het programma, zodat de linkervleugel van het CDA de boel niet kapot zou durven laten lopen op de persoon, waarna de weg naar een tweede premierschap voor hemzelf openlag.³⁵

Dat het CDA als grootste partij het premierschap zou claimen, lag voor de hand, evenals dat Van Agt daarvoor werd gekandideerd. De Koning had er alle begrip voor: 'Van Agt is "het symbool" van het CDA', zo verklaarde hij op tv.³⁶ Van Agt zelf zei: 'Het premierschap is bespreekbaar als het weer: het is boeiend om erover te praten, maar je kunt er toch niets aan veranderen.' Binnen het CDA was dat overigens geen uitgemaakte zaak. Menigeen wilde Van Agt wel opofferen ten faveure van (bijvoorbeeld) Lubbers om de relatie met de PVDA te redden, mits Den Uyl dan eveneens zou opstappen.³⁷ Voor PVDA en D'66 was het ook allemaal minder voor de hand liggend. Bij de Democraten leefde de hoop dat Terlouw een brugfunctie zou kunnen vervullen tussen de zwaargewichten Van Agt en Den Uyl, en op die grond zou hij volgens sommigen ook best het kabinet kunnen leiden.³⁸ Den Uyl repliceerde op Van Agts bon mot: 'In dit land is niets zo onvoorspelbaar als het weer.'³⁹

Voor de PVDA was Van Agt als premier onaanvaardbaar.⁴⁰ Hij zou te veel worden geassocieerd met het rechtse vorige kabinet. Hij zou zaken moeten verdedigen die hij in het vorige kabinet zou hebben verworpen tegenover oppositieleider Wiegel, met wie hij in dat kabinet had samengewerkt. Van Agt zou als premier door de coalitiepartners voortdurend worden gewantrouwd. Van Agt zelf zag het probleem niet: 'Ik ben zo plooibaar als iemand in die positie moet zijn.'⁴¹ Staatsrechtelijk viel er tegen Van Agts opstelling weinig in te brengen, maar praktisch-politiek was zij volgens menigeen discutabel, zo niet in strijd met de goede politieke mores.⁴² Hoeveel aversie er ook binnen de PVDA tegen Van Agt mocht bestaan, de partijleiding wilde geen herhaling van 1977. Er ontstond een merkwaardig monsterverbond tussen de linkervleugel, die keihard wilde onderhandelen over 'de inhoud' (kernwapens, koopkrachtbehoud voor de minima et cetera) en degenen die tot haast elke prijs wilden meeregeren. Overigens had ook de FNV-leiding laten weten het niet op prijs te stellen als de PVDA zich opnieuw omwille van Van Agt buitenspel zou zetten.⁴³ De bijzondere partijraad van 13 juni werd dan ook kort gehouden, inclusief de Werkgroep Socialistische Politiek

(Wesp) onder leiding van de radicale Reckman. Den Uyl kreeg ongekende bewegingsvrijheid; de partijraad zou tijdens de formatie niet meer bijeenkomen.⁴⁴

Op 11 juni besloten de onderhandelaars de strijdvrage over het premierschap voorlopig te laten rusten. Eerst zouden de partijen bezien in hoeverre zij programmatisch tot overeenstemming konden komen. Den Uyl verklaarde dat over alle punten te onderhandelen viel. De strijdpunten die de PVDA tijdens de verkiezingscampagne had gehanteerd, gaven slechts een ondergrens aan. Mede door de terughoudendheid van de informateurs met het doen van mededelingen naar buiten – kennelijk hadden zij geleerd van de funeste ‘instant openbaarheid’ van 1977 – leek er schot in de onderhandelingen te komen, al was dat voor een deel door de informateurs gewekte schijn.⁴⁵ Er heerste alom optimisme in de openbaarheid. Alleen Van Agt was voorzichtiger. Hij verklaarde na een week: ‘We zitten midstreams. Dat wil zeggen: we kunnen de overkant bereiken, maar we kunnen ook nog verzuipen.’⁴⁶ Het optimisme werd mede gevoed door het feit dat ‘bruggenbouwer’ Terlouw een kansrijke oplossing had voor het heikelle punt van de kernenergie. Terwijl Den Uyl beide kerncentrales wilde sluiten, stelde Terlouw voor de centrales stil te leggen, zodat ze te allen tijde weer konden worden opgestart. Een beslissing zou pas na een ‘brede maatschappelijke discussie’ moeten vallen.⁴⁷ Vooruitschuiven van het probleem dus, een beproefd recept.

Maar een dag of tien later leek de boel toch weer in het slop te geraken toen de informateurs het premierschap alsnog ter tafel brachten en de CDA-partijraad op zaterdag 20 juni de kwestie aanscherpte door aan de kandidatuur van Van Agt vast te houden, terwijl voor PVDA en D’66 een andere CDA-premier wel aanvaardbaar zou zijn. Van Agt schoffeerde Den Uyl en Terlouw door, tegen het advies van de informateurs in, geen positief woord over PVDA en D’66 te laten horen.⁴⁸ Terlouw noteerde in zijn dagboek: ‘De stoppen slaan door. Macht verblindt, het is niet aangenaam om te zien.’⁴⁹ Op 24 juni liet informateur De Koning weten dat de premierkwestie andermaal werd doorgeschoven. Hij en Lubbers stonden te dicht bij Van Agt om tot een voor allen aanvaardbaar compromis te kunnen komen. Zij wilden verder werken aan een stuk met ontwerpconclusies over alle besproken onderwerpen – sociaaleconomische problemen, de kruisraketten, het premierschap – dat aan de fracties ter beoordeling zou worden voorgelegd.⁵⁰

Op 25 juni verscheen inderdaad het eerste conceptregeerakkoord.⁵¹ Het voorzag onder andere in ombuigingen ter hoogte van 4 miljard gulden tot 1985. In december zou het kabinet besluiten voorlopig geen kruisraketten te plaatsen. Een eventueel later plaatsingsbesluit zou afhangen van de uitkomst van de onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Dit compromis kwam dicht in de buurt van de D’66-opvattingen. Van Agt was niet ontevreden

met het concept, ook al had hij twijfels over de soliditeit van de financiële en sociaaleconomische voorstellen, en zou Nederland door het kernwapenstandpunt geïsoleerd raken binnen de NAVO. Hoe dan ook: 'Hetzelfde beleid als het vorige kabinet, met een scheutje PVDA erin', aldus Van Agt, een kwalificatie die niet bijdroeg aan een betere sfeer. Het maakte hem ook niet acceptabeler als premier. Terlouw liet, nogal ongebruikelijk, buiten de informateurs om in een open brief aan Van Agt weten dat hij teleurgesteld was in de houding van de CDA-leider. Diens opstelling zou de D'66-fractie alleen maar prikkelen om de voorstellen van Lubbers en De Koning verder aan te scherpen.⁵² Ook CDA-partijvoorzitter Bukman tikte Van Agt op de vingers, en zijn fractie morde evenzeer. Enkele dagen later verklaarde Van Agt tegenover de pers: 'Ik mag mij van de fractie wel wat warmer, wat enthousiaster opstellen ten opzichte van een kabinet van CDA, PVDA en D'66.' Hij beloofde dat te zullen doen. Voor wat het waard was.⁵³

Ook Den Uyl maakte voorbehoud bij de conclusies van de informateurs: het werkgelegenheidsbeleid, de koopkracht van de minima en de kruisrakettenkwesitie waren nog niet naar zijn zin geregeld.⁵⁴ Problematischer dan de programmatische conclusies was echter het feit dat de informateurs het zich ook hadden veroorloofd een uitgewerkt voorstel te doen over de zetelverdeling volgens de formule 6-6-3.⁵⁵ Het CDA zou de premier moeten leveren en verder zou de partij de posten krijgen van Onderwijs, Justitie, Ontwikkelingssamenwerking, Financiën en Landbouw en Visserij. De PVDA zou dan Binnenlandse Zaken (eventueel te combineren met het vicepremierschap), CRM, Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Waterstaat, dan wel Volksgezondheid en Milieuhygiëne moeten bemannen. Voor D'66 bleven Economische Zaken, Defensie en Verkeer of Volksgezondheid over.

Het voorstel was voor Den Uyl en Terlouw een onaangename verrassing. De eerste was ontevreden, de tweede naar eigen zeggen 'bedroefd'. Volgens hen hing de zetelverdeling nauw samen met de niet geregelde kwestie van het premierschap, waarin de informateurs kennelijk een onwrikbaar standpunt innamen dat een compromis onmogelijk maakte. Bovendien was er nauwelijks over de zetelverdeling onderhandeld. Verder leek het erop – ook al ontkenen de informateurs dat – dat er voor Den Uyl, gelet op de voorgestelde combinatie van Binnenlandse Zaken met het vicepremierschap, geen plaats was ingeruimd in het kabinet.⁵⁶ Voor Binnenlandse Zaken had hij immers nooit belangstelling getoond. Terlouw had vooral problemen met de toewijzing van Defensie. Hij verwachtte daaromtrent grote problemen met de fractie en vooral met waarnemend fractievoorzitter Brinkhorst, die zijn zinnen had gezet op Buitenlandse Zaken. Uiteindelijk was alleen Van Agt ingenomen met het voorstel: 'Dit voorstel kan zo maar het beste worden aanvaard.' Een verband tussen de zetelverdeling en

programmatische concessies weigerde hij te zien: ‘Tussen Van Agt wél en Van Agt niet valt niet te middelen.’

Op 30 juni lieten de informateurs blijken er genoeg van te hebben. Na overleg met Bukman lieten zij Van Agt weten dat de coalitie er hoe dan ook moest komen en dat hij aan de overlegpartners duidelijk moest maken dat zij hem als premier moesten aanvaarden. Ook werd het fractiebestuur bijeengeroepen om over de positie van Van Agt te spreken. Een dag later deed Van Agt een verrassend voorstel dat hij eerder al aan de fractie had voorgelegd, een voorstel dat hijzelf als ‘de grote sprong voorwaarts’ betitelde.⁵⁷ Eventuele amendementen van de fracties op het ontwerp zouden collectief worden geschrapt en het ontwerp zou ongewijzigd worden aanvaard, mits PVDA en D’66 hem als premier zouden aanvaarden. Den Uyl en Terlouw wezen het voorstel meteen af. In afzonderlijke brieven aan de informateurs verklaarden zij het premierschap aan het CDA te willen laten als dat niet door Van Agt zou worden ingevuld.⁵⁸ Terlouw wilde desnoods ook nog wel de ‘grote sprong voorwaarts’ accepteren, mits Van Agt en Den Uyl zich terugtrokken als kandidaat-minister. Deze ‘dameruil’ was voor Den Uyl onaanvaardbaar, en hij wist zich daarin gesteund door FNV-voorzitter Kok.⁵⁹ Den Uyl speelde nog met de gedachte Terlouw als premier voor te stellen, maar die ontraadde dat omdat hij ervan overtuigd was dat het CDA noch de bevolking dat zou accepteren.⁶⁰ Den Uyl was overigens ook tegen het idee van Bukman om Scholten, de vicepresident van de Raad van State, een oplossing te laten zoeken voor het probleem van het premierschap: hij zou dan tegenover vier CDA’ers komen te staan. Van Agt vond zijn voorstel niettemin genereus: ‘Het was serieus, het had een doorbraak kunnen zijn.’⁶¹

De CDA-top probeerde alsnog een doorbraak te bereiken door, uiterst vertrouwelijk, oud-premier en president van De Nederlandsche Bank Zijlstra te benaderen voor het minister-presidentschap, de enige die binnen het CDA als alternatief voor Van Agt aanvaardbaar was. Over deze stap lekte inderdaad niets uit naar de pers. Op vrijdag 3 juli polsten Van Agt en Bukman de bankpresident, en de dag erna zouden de fractie en het dagelijks bestuur worden geïnformeerd. Als allen akkoord waren, zou Van Agt op maandag Zijlstra presenteren als de nieuwe premier; Den Uyl en Terlouw zouden dan ook het regeerakkoord ongewijzigd moeten accepteren. Zijlstra had echter bezwaren tegen zowel de sociaaleconomische en de financiële als de kernwapenparagraaf van het conceptakkoord van de informateurs. Van de suggesties die hij De Koning en Lubbers tijdens een gesprek op 10 juni had gedaan, zag hij weinig terug. Hij reageerde daarom afhoudend en vroeg bedenktijd. Het gevolg ervan was dat fractie en dagelijks bestuur vergaderden zonder op de hoogte te zijn van de situatie. Op zondag bedankte Zijlstra om persoonlijke redenen en vanwege inhoudelijke bezwaren tegen het conceptakkoord. Zelfs minister van Staat Klompé en de koningin

persoonlijk hadden hem niet kunnen overhalen. De volgende dag doorbraken de informateurs de vertrouwelijkheid en stelden zij Den Uyl en Terlouw op de hoogte van hun uiterste pogingen om een alternatief voor Van Agt te vinden. Zij moesten hem nu maar accepteren.⁶²

VERRAAD EN VERVUILING VAN DE POLITIEK. D'66 EN PVDA
DOOR DE BOCHT. VAN THIJN MEDE-INFORMATEUR

In de avond van maandag 6 juli zorgde d'66 voor een doorbraak toen de fractie inderdaad ten langen leste Van Agt accepteerde. Daarmee zette zij de PVDA, die onverbloemd van 'verraad' en 'Dolkstoot 66' sprak, voor het blok.⁶³ Hoewel elf leden van de PVDA-fractie, onder wie Van Thijn, Meijer en Van Kemenade, zich bleven verzetten omdat Van Agt ongeloofwaardig zou zijn als premier, ging de meerderheid toch akkoord – mede ook omdat Den Uyl, met tegenzin en na een gesprek met FNV-voorzitter Kok,⁶⁴ zijn verzet opgaf. Wel zou het regeerakkoord naar de zin van de PVDA moeten worden omgebogen (wat Van Agt in zekere zin nog ongeloofwaardiger maakte als premier van het beoogde kabinet!), eiste de partij concessies bij de zetel- en portefeuillevverdeling, en zou Van Thijn mede-informateur moeten worden (het laatste was een voorstel van Meijer). De PVDA-fractie had in ruil voor het aanvaarden van Van Agt eisen geformuleerd op het gebied van de koopkracht van de minima, kernwapens, kernenergie en onderwijs. Zij claimde nu ook het departement van Onderwijs.⁶⁵ Gelet op Van Thijns verzet tegen de figuur van Van Agt als premier, was het overigens vreemd om hem aan het formatieteam toe te voegen. Achteraf verklaarde hij immers over de ommezwaai van Den Uyl: 'Ik was buiten mezelf. Ik vond het zo'n vervuiling van de politiek. Dit was het einde van de polarisatie.' Maar, zo voegde hij daaraan toe, hij wilde redden wat er te redden viel, onder andere door informateur te worden: 'Niet erg principieel, geef ik toe, maar het was ook het einde van de principes. Ik dacht: als het dan zo moet, dan ga ik er maar voor.'⁶⁶

Van Agt voelde aanvankelijk niet veel voor de toevoeging van Van Thijn aan het informateursduo; hij vond het onelegant, zo niet een motie van wantrouwen, aan het adres van Lubbers en De Koning, die het tot dan toe goed hadden gedaan. Maar de PVDA beschouwde de stap als een testcase voor de politieke wil van het CDA. Daarom ging Van Agt door de knieën. Op 10 juli werd Van Thijn door de koningin als mede-informateur benoemd. Diezelfde dag verklaarde Lubbers ook dat de PVDA zich definitief had geschikt in het premierschap van Van Agt, hoewel Den Uyl aanvankelijk nog had voorgesteld het informateurstrio de kwestie nog eens te laten bekijken.⁶⁷ Hoe dan ook kon Van Agt, de onbetwiste winnaar van de eerste informatieronde nu hij het premierschap bin-

nen had en een eerste wig had gedreven tussen PVDA en D'66,⁶⁸ met een gerust hart afreizen voor zijn jaarlijkse tripje naar de Tour de France. Omdat Van Thijn inwerktijd nodig had, ontstond er over het uitstapje geen ruzie met Den Uyl en Terlouw, die liever hadden willen doorwerken.

DE VOORDELEN VAN DE 'CONCENTRISCHE METHODE' EN DE VONDST VAN HET 'SUPERMINISTERIE'

Twee dagen nadat wieleraficionado Van Agt op Quatorze Juillet, de Franse nationale feestdag, Peter Winnen als eerste over de eindstreep had zien komen op Alpe d'Huez, konden de onderhandelingen worden hervat. Er lagen nog tal van geschilpunten – kernenergie, kernwapens, minima, volkshuisvesting – en specialisten uit de drie fracties werkten hard om tot een oplossing hiervan te komen.⁶⁹

Het hoofdprobleem was echter het onderwijs. CDA en PVDA waren het eens geworden over een formulering over de middenschool, het kroonjuweel van de PVDA, waarmee de partij (lees: Van Kemenade) het voortgezet onderwijs wilde hervormen, maar beide wilden het departement. De zetelverdeling (6-6-3) werd niet meer aangevochten, Den Uyl claimde Financiën voor zichzelf en Terlouw Buitenlandse Zaken voor D'66 in plaats van Defensie, waaraan weinig eer te behalen viel.⁷⁰ Volgens Terlouw begon het winnen van het spel te overheersen boven de belangen die met de formatie waren gemeoid.⁷¹ Door het struikelblok onderwijs leek de formatie weer in een impasse te raken. De informateurs vonden immers dat de onderhandelaars het hele basisakkoord – ontwerpgeerakkoord plus zetel- en portefeuillevverdeling – in de fracties moesten verdedigen. Als de informateurs daarin slaagden, hoefde de formateur haast niets meer te doen, zo analyseerde *Trouw*, want bij de portefeuillevverdeling zouden de partijpolitieke en persoonlijke gevoeligheden het meest op de voorgrond treden. 'Tegen deze achtergrond was het een vondst van de informateurs Lubbers en De Koning om van het begin af aan de onderhandelingen over program en zetelverdeling met elkaar te verweven. Op deze wijze kunnen tegemoetkomingen op het ene vlak worden gecompenseerd op het andere. Dat verschaft de onderhandelaars een aanzienlijke ruimte en dat is een voordeel.' Maar: 'Het zal nog moeten blijken of deze "concentrische benadering" uiteindelijk een succesformule is.'⁷²

Op maandagavond 20 juli kwamen de fractievoorzitters en informateurs bijeen voor een beslissend beraad over het totaalpakket. Centraal stond de positie van Den Uyl, die op voorstel van Van Thijn werd opgewaardeerd tot die van 'superminister' van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, projectminister voor werkgelegenheid en integrerend minister voor de sociaaleconomische sector (die

in die hoedanigheid het hele economische beleid zou kunnen toetsen aan zijn werkgelegenheidsplannen). Ook zou hij worden belast met Antilliaanse zaken.

De term 'superminister' werd gemunt door de *Haagsche Courant*.⁷³ De politieke uitwerking van de krantenkop 'Den Uyl superminister' was explosief. Schinkelshoek, destijds parlementair redacteur van de *Haagsche Courant*, memoreert de berichtgeving over de 'superminister' in 'zijn' krant als voorbeeld van de wisselwerking tussen journalistiek en politiek. 'De ontsteltenis bij het cda was groot. [...] Hoe kon Van Agt zulke concessies aan de pvda doen? Onbegrijpelijk. Die middag heeft het, naar verluidt, tussen de muren van het cda gestormd. Je kon het op de gang zo ongeveer horen. Van Agt werd teruggestuurd naar de onderhandelingstafel met de opdracht om de politieke manoeuvreerruimte voor de toekomstige "superminister" zo klein mogelijk te maken. Hetgeen de ontstemming bij de pvda in alle hevigheid deed oplaaien. Waardoor in cda-kring de irritaties weer groeiden.'⁷⁴ Ook Terlouw was woest, omdat zijn beoogde positie als minister van Economische Zaken werd uitgekleed, wat hem op zijn beurt – typerend voor de politieke en persoonlijke verhoudingen – kwam te staan op een tirade van Van Thijn, die meende dat Den Uyl al genoeg had ingeleverd. Maar in werkelijkheid was Den Uyl winnaar van deze pokerronde, ten koste van bondgenoot Terlouw,⁷⁵ omdat Van Agt was blijven vasthouden aan Financiën. Bovendien kreeg de pvda Onderwijs toebedeeld aangezien het cda de premier mocht leveren.⁷⁶ Wel zou de pvda dan twee cda-staatssecretarissen op dat departement moeten accepteren, 'waakhonden' voor het primair en voortgezet onderwijs.

Het fenomeen staatssecretaris/'waakhond' was van recente datum: het kwam voor het eerst in het kabinet-Den Uyl voor dat een staatssecretaris van een andere politieke kleur dan de minister geacht werd zijn baas in toom te houden. De beoogde cda-staatssecretaris voor het voortgezet onderwijs zou moeten voorkomen dat experimenten met de middenschool uit de hand zouden lopen.⁷⁷ Daarmee ging Den Uyl dan ook niet akkoord: die waakhond zou Van Kemenade maar voor de voeten lopen. Aldus werd het probleem vooruitgeschoven naar de formatiefase. Als antwoord op de vraag van De Koning of de onderhandelaars bereid waren het akkoord in de fracties te verdedigen, noteerde Van Rijswijk de volgende van weinig geestdrift getuigende woorden: 'Van Agt: "Program: ja, behalve de paragraaf over vrede en veiligheid. Zetelverdeling: vooruit dan maar." Den Uyl: "Jawel." Van Agt tot Den Uyl: "Is 'jawel' hetzelfde als 'ja?!'" Den Uyl: "'Jawel' is een iets minder enthousiast 'ja'." Terlouw, nog steeds woedend: "Ik zal het voorstel aan mijn fractie voorleggen, maar ik verdedig het niet!"⁷⁸

De fracties van pvda en d'66 gingen de volgende dag al akkoord met het pakket. De pvda had de zwaarste posten toebedeeld gekregen, en met sterke bewindslieden gold een vaag programma als een voordeel. D'66 was niet erg en-

thousiast, maar wilde ook geen spelbreker zijn, al mocht Economische Zaken niet worden aangetast. Voor Terlouw was het een tegenvaller dat Brinkhorst Defensie weigerde, omdat deze niet tegen het plaatsnemen van middellangeafstandswapens was als dat goed was voor het verminderen van het aantal kernwapens in Europa. De fractie stelde daarop Van Mierlo voor, een boezemvriend van Den Uyl, van wie Terlouw weinig steun kon verwachten bij het verdedigen van de bevoegdheden van zijn departement. Terlouw durfde echter geen nee tegen te zeggen tegen het voorstel.⁷⁹

De CDA-fractie vond het akkoord maar niets. Onderwijs en de sleutelposities waren weggegeven. Het superministerie zou moeten verdwijnen; Den Uyl zou anders voortdurend in conflict komen met zijn collega's van Economische Zaken, Financiën en de premier.⁸⁰ De sociaaleconomische paragraaf was een 'fabeltjeskrant'; daarover wilde de fractie advies van deskundigen als Zijlstra. Van Agt was er niet rouwig om. Hij verklaarde te begrijpen dat de fractie kritisch was, maar zij had het kabinet gewild. Het akkoord moest wel vaag zijn, anders werd men het niet eens. Daarna legde hij (schijnbaar?) zijn lot in handen van de fractie: 'Als de fractie vindt, dat het kabinet zó niet kan, dan ontvalt mij de drijvende kracht om hiermee door te gaan, want zelf heb ik de kracht niet', noteerde Van Rijswijk uit Van Agts mond. Ook de volgende dag was Van Agt een en al begrip voor de fractie, die vond dat haar onderhandelaar amendementen moest indienen op de paragrafen vrede en veiligheid, sociaaleconomische en financiële zaken en de portefeuillevreiding. Van Agt liet zich nauwelijks iets gelegen liggen aan de beloofde verdediging van het akkoord.⁸¹ Terlouw verbaasde zich erover dat Van Agt ermee weg kwam; bij ieder ander politicus zou afwijzing van het akkoord door de fractie als een nederlaag zijn beschouwd, bij Van Agt werd het gebeuren automatisch gezien als een deel van zijn strategie.⁸² Sterker: na een negatieve uitspraak van de fractie kon hij tegenover zijn partners de vermoorde onschuld spelen.⁸³ Dat nam niet weg dat de pers zich tegen het weerspannige CDA begon te keren. Wijzigingsvoorstellen werden gezien als bewijs van politieke onwil. Van Agt werd een coalitie in gezogen die hij eigenlijk niet wenste.⁸⁴

De informateurs weigerden het akkoord open te breken, zo lieten zij op maandag 27 juli in een brief weten. Het was voor het CDA ja of nee. De fractie raakte daarop gespleten.⁸⁵ Een meerderheid wilde het akkoord accepteren en eventuele geschilpunten onder leiding van de formateur regelen. Twaalf leden, onder wie de loyalisten, brachten naar buiten dat zij Van Agt niet langer wilden volgen – het kabinet moest er komen, met of zonder de partijleider – waarmee Van Agt én Lubbers waren beschadigd. Pas op 30 juli ging de fractie akkoord met een brief van Van Agt aan de informateurs, waarin de bereidheid van het CDA tot formeren werd uitgesproken mits de defensieparagraaf uit het akkoord verdween. Over de sociaaleconomische paragraaf zou men het dan wel in de



Persconferentie informateurs Van Thijn, Lubbers en De Koning, 28 juli 1981

formatiefase eens worden, mits dan ook advies zou worden ingewonnen van de sociale partners, de president van DNB (Zijlstra), de voorzitter van de SER (De Pous) en de directeur van het CPB (Van den Beld), alle drie prominente CDA'ers. De brief was voor Van Agt niet onderhandelbaar, maar voor de PVDA natuurlijk onbespreekbaar, met name vanwege de eis van de sociaaleconomische adviezen. Ook was nog steeds niet duidelijk wat het CDA precies beoogde. Terlouw noteerde op 30 juli in zijn dagboek: 'De kabinetsformatie is in een onheldere, onzuivere situatie geraakt. Wil het CDA het kabinet? [...] Wat voor spel wordt er gespeeld?'⁸⁶ *De Volkskrant* vond dat Van Agt zijn reputatie had beschadigd door zijn fractie te mobiliseren tegen het onderhandelingsresultaat; hij was er niet in geslaagd de zwarte piet bij de PVDA en D'66 te leggen. *NRC Handelsblad* sprak van 'een nieuw hoogtepunt' in de 'ongereguleerde politieke vechtpartijen' die formaties vaak zijn. Lubbers en De Koning hadden volgens de krant een blauwtje gelopen bij hun eigen fractie, wat hun prestige geen goed deed, en de interne verhoudingen evenmin.⁸⁷

Niettemin vonden de informateurs, nadat overeenstemming was bereikt over de taakverdeling op Onderwijs, de tijd rijp om hun eindverslag op te stellen. Zij zagen de brief van Van Agt met de voorwaarden als een opzet tot afstand nemen van hun werk; in hun eindverslag gaven zij er een verwaterde interpre-

tatie van. Verder ontbrak in het verslag de vaststelling dat er in december 1981 geen positief besluit over de plaatsing van kruisraketten zou worden genomen. Wel was de voetnoot van Van Thijn opgenomen dat een positief plaatsingsbesluit voor de PVDA onaanvaardbaar zou zijn. Den Uyl verklaarde voor de zekerheid op 3 augustus nog eens op tv: 'Een kabinet met de PVDA erin plaatst die kruisraketten niet.'

Diezelfde avond werd het verslag aan de koningin gepresenteerd. Den Uyl en Van Thijn waren stellig in hun opvatting dat aan de sociaaleconomische en financiële paragraaf niets meer kon worden veranderd. Lubbers bevestigde dat: alleen bij evidenties en als alle drie partijen dat wilden, kon er nog aan gesleuteld worden. Hoewel Van Agt daar grote bezwaren tegen had, wilde de fractie toch doorgaan. De voorzitter had dan maar eerder bezwaar moeten maken en niet het voorstel van de 'grote sprong voorwaarts' moeten doen. Over de plaatsing van nieuwe kernwapens deed het eindverslag, tot tevredenheid van Van Agt, geen uitspraken meer. Het noemde ook geen termijn meer voor het afstoten van kerntaken. Het kabinet zou zelf het beleid bepalen en de fracties zouden dat 'mede in het licht van de programma's beoordelen'. Den Uyl vond dat 'vaag, mistig'. Terlouw wilde er geen uitspraak over doen voor hij met de fractie had overlegd.⁸⁸

'Vaag' en 'mistig' waren trouwens kwalificaties die voor het gehele akkoord golden, gelet op het feit dat er al meteen meningsverschillen tussen Van Agt en Den Uyl rezen over de nieuwe kernwapenparagraaf en het sociaaleconomisch akkoord.⁸⁹ In een vergadering van het fractiebestuur verklaarde Van Agt op die punten door Den Uyl 'bedrogen' te zijn.⁹⁰ Sterker nog, op de dag waarop de informateurs hun eindverslag aanboden aan de koningin ontstond de bizarre situatie dat de D'66-fractie zich met een lange, politiek opmerkelijke verklaring in feite van het verslag distantieerde. De informateurs hadden in het eindverslag immers geconstateerd dat de resterende problemen waren opgelost. Maar dat was geenszins het geval; het eindverslag was geen formatierijp akkoord.⁹¹

Desondanks wilde de koningin een of meer formateurs benoemen, wat Terlouw in een lastig parket bracht. Eigenlijk wilde hij nog niet tot formatie overgaan, maar kritiek op het staatshoofd was staatsrechtelijk ongepast. Toen koningin Beatrix volhield die avond van 3 augustus nog een formateur te willen benoemen, adviseerde Terlouw, onder druk van de omstandigheden en onder voorbehoud, drie formateurs aan te stellen, van elke betrokken partij een. In zijn dagboek maakte hij geen geheim van zijn onvrede: 'Staatsrechtelijk is de procedure vliedun, eigenlijk volstrekt onverantwoord.' Een dag later gaf hij een persverklaring af waarin hij liet weten dat de D'66-fractie er bezwaar tegen had tot formatie over te gaan omdat zij bezwaar had tegen de defensie- en kernwapenparagraaf en omdat de sociaaleconomische paragraaf nog niet definitief was. De

fractie betreurde het dat de PVDA haar standpunt over de defensie-inspanning en de kernwapens zodanig had verhard dat 'de tijdbom onder het beoogde kabinet nog scherper staat afgesteld dan tevoren'.⁹²

Van Agt had de koningin geadviseerd een CDA-formateur met een ruime opdracht te benoemen, Den Uyl had een voorkeur voor een CDA- en een PVDA-formateur met een opdracht die nieuwe onderhandelingen uitsloot. Op 4 augustus benoemde het staatshoofd de Limburgse commissaris van de Koningin Kremers en Van Thijn als formateurs, met de opdracht een kabinet te vormen op basis van het door de informateurs uitgebrachte eindverslag. Daardoor werden nieuwe onderhandelingen inderdaad feitelijk uitgesloten.⁹³

DE MISLUKTE FORMATIE VAN KREMERS EN VAN THIJN

Kremers, die gold als een keihard onderhandelaar en als kroonprins van het CDA, had weinig trek in de klus, onder meer omdat hij erop had gerekend in zijn een-tje te kunnen formeren en omdat hij Van Thijn niet kende. Bovendien had hij weinig vertrouwen in de slaagkansen – hij vergeleek het eindverslag met al zijn losse eindjes met een bord spaghetti –, maar hij bezweek onder de druk van Van Agt, die hij sinds hun studententijd kende. Kremers had de reputatie net zo loyaal te zijn tegenover Van Agt als Van Thijn jegens Den Uyl. Hij moest er vooral voor zorgen dat het programma tijdens de aanvullende onderhandelingen over de sociaaleconomische paragraaf niet te veel richting PVDA ging.⁹⁴

Ondanks de te verwachten programmatische problemen, en in afwachting van de gevraagde adviezen van DNB, CPB en sociale partners over de sociaaleconomische paragraaf, begonnen de formateurs met de personele bezetting, het invullen van 'de poppetjes'. Op 11 augustus hadden zij een voorstel gereed. Het verrassendst was het feit dat zij gevolg gaven aan het voorstel van Van Agt om De Koning, ten koste van Braks, te verhuizen van Ontwikkelingssamenwerking naar Landbouw, en hem op Sociale Zaken te laten opvolgen door de econoom Van Dijk. Die laatste was in de CDA-fractie uiterst kritisch geweest over de sociaaleconomische en financiële paragrafen van het akkoord, en Van Agt verwachtte dat hij een deskundig tegenwicht tegen de PVDA zou kunnen vormen. *Volkskrant*-redacteur Lindner veronderstelde later overigens dat het initiatief van Van Agt bedoeld was als 'straf' voor De Koning, die zijn werk als informateur 'te goed' had gedaan.⁹⁵ Kenmerkend voor Van Agts eigenzinnige optreden is dat hij over dit alles geen vooroverleg gevoerd had in eigen kring, wat uiteraard de nodige irritatie opriep.⁹⁶ Ook de kandidatuur van Van der Louw, PVDA-burgemeester van Rotterdam, voor het ministerschap van CRM was opmerkelijk. Hij wilde Rotterdam liever niet verlaten, had weinig affiniteit met de 'slappe hap'

van CRM, vreesde voor een kortstondig ministerschap, maar ging door de knieën voor de druk van de partij, die een kroonprins met ministeriële ervaring nodig had.⁹⁷ Den Uyl zou immers ook niet het eeuwige politieke leven hebben.

De door Van Agt geëiste adviezen vielen verdeeld uit.⁹⁸ FNV en CNV konden zich in grote lijnen in het akkoord vinden, maar DNB had 'gerede twijfel' of het wel tot de gewenste financiële uitkomst zou leiden. De overheidsfinanciën zouden zorgwekkend blijven. Voor Den Uyls banenplan was geen geld. Ook het CPB had twijfels. De werkgeversorganisaties meenden dat het akkoord het economisch herstel zou remmen.⁹⁹ De beoogde CDA-bewindslieden Van der Stee (Financiën) en Van Dijk hadden al eerder laten weten grote bezwaren te hebben tegen dit deel van het akkoord; daarover zou heronderhandeld moeten worden.¹⁰⁰

Op 12 augustus verraste Van Agt vriend en vijand, en vooral de formateurs, met de eis dat er tijdens de formatie afspraken zouden worden gemaakt over een ombuiging van 4,5 miljard gulden (de facto de erfenis van het eerste kabinet-Van Agt) in de begroting voor 1982 – boven op het in het regeerakkoord overeengekomen kader. Den Uyl en Terlouw waren woedend; de eerste noemde de eis 'onzedelijk'. De invulling van de bezuinigingen was immers een zaak van het kabinet, en de PVDA wilde die ingebed zien in Den Uyls werkgelegenheidsplan. Van Agt leek er andermaal alles aan te doen om de formatie te laten mislukken.¹⁰¹ Van de weeromstuit was er tijdens de onderhandelingen met Den Uyl geen land meer te bezeilen, erkende zelfs diens trouwe vazal Van Thijn.¹⁰² Zo weigerde hij op instigatie van de formateurs advies aan de financieel specialist van zijn fractie te vragen. Volgens verschillende aanwezigen had het niet veel gescheeld of men was letterlijk op de vuist gegaan. Den Uyl en Van Agt waren fysiek en mentaal totaal uitgeput.¹⁰³

Op zondag 16 augustus maakte Van Agt zijn eis openbaar voor de AVRO-radio. Hij zou de stekker uit de formatie trekken als PVDA en D'66 niet aan zijn eis tegemoetkwamen: 'Ik heb er geen zin in om premier te worden met aan m'n linkerkant een zenuwarts en aan de rechterkant een cardioloog.'¹⁰⁴ Op aandrang van de formateurs gaf Van Agt wel toe dat zijn bezuinigingseis geen ultimatief karakter bezat. Had hij dat niet gedaan, dan zou Van Thijn zijn opdracht hebben teruggegeven aan de koningin. De volgende dag maakten de formateurs bekend dat zij hun conclusies aan de fracties wilden voorleggen. Den Uyl en Terlouw beloofden het stuk te verdedigen. Den Uyl tegen Van Agt: '[...] ik ben te oud om proef te draaien. Je moet het zo met me aandurven. Ik durf het met jou, ondanks de meningsverschillen.'¹⁰⁵ Van Agt weigerde dat. Als een belangrijk deel van zijn fractie voor stemde, zou hij aftreden. De fractie zou twee dagen nodig hebben om de knoop door te hakken.

Bij het fractiebestuur had Van Agt echter al een deel van zijn krediet verspeeld: het verzocht hem zijn houding te matigen. Van Agts eis was staatsrech-

telijk dubieus omdat opstelling en wijziging van de begroting geen zaak was van de formateur, zoals Den Uyl en Terlouw bij herhaling betoogden. Zijn optreden was in strijd met de ongeschreven regels van consistent en berekenbaar handelen. Ook gerenommeerd CDA-boegbeeld én voorstander van coalities met de PVDA De Gaay Fortman senior probeerde Van Agt tot rede te brengen. In persoonlijke brieven aan Van Agt en Bukman dreigde hij zelfs met het opzeggen van zijn partijlidmaatschap als de fractie de formatie verder zou traineren. In het tv-programma *Den Haag Vandaag* liet hij op 18 augustus blijken grote moeite te hebben met het optreden van Van Agt en de fractie: 'Telkens weer worden oude vraagpunten langs andere wegen aan de orde gesteld.' Het CDA had 'de rand van wat in de politieke zeden mogelijk is [...] bereikt'.¹⁰⁶

Op woensdag 19 augustus, aan het eind van de middag, was de kogel door de kerk. 12 van de 47 fractieleden vonden dat het kabinet er moest komen, desnoods zonder Van Agt. Lubbers verklaarde dat hij alleen maar tegen had gestemd omdat anders Van Agt zou opstappen, wat niet te overziene gevolgen voor de partij zou kunnen hebben. Toen Lubbers stemming vroeg over de vraag voor wie hetzelfde gold, bleek dat vijftien leden hetzelfde hadden gedaan. Dat betekende dat 28 fractieleden, een meerderheid dus, door wilden met de PVDA en D'66, een gegeven dat binnen de kortste keren bekend werd. De verwarring was compleet, en het leidde tot een verwijdering tussen Van Agt en Lubbers. De formateurs konden niet anders doen dan hun opdracht teruggeven aan de koningin.¹⁰⁷ 'Het land zit met een misbaksel van een formatie opgescheept', concludeerde *de Volkskrant*.¹⁰⁸

EEN KONINKLIJKE AFSTRAFFING VOOR VAN AGT? DE GAAY FORTMAN ALS INFORMATEUR

Desondanks vonden pers en politiek in meerderheid dat er niet veel anders opzat dan dat de kempfanen zouden proberen hun verschillen van inzicht bij te leggen. Een andere mogelijkheid zat er immers niet in. Het CDA zou alleen met een unanieme fractie voor de VVD kunnen kiezen.¹⁰⁹ Wel werd er gespeculeerd over de mogelijkheid van een extraparlamenteair kabinet met PVDA'ers, CDA'ers en D'66'ers. Den Uyl noch Terlouw sloot die mogelijkheid uit.¹¹⁰

De koningin raadpleegde diezelfde 20 augustus, na de vaste adviseurs Thurlings, Dolman en Scholten, andermaal de fractievoorzitters. Van Agt formuleerde het meest omslachtige advies: hij wilde een informateur, 'een gezaghebbend lid van het C.D.A.' met enige afstand van de landspolitiek, die deskundig was op economisch en financieel gebied en die nog geen voorkeur voor een bepaalde coalitie had uitgesproken. Die laatste voorwaarde zou eigenhandig door Van Agt

aan het advies zijn toegevoegd, met de bedoeling om te voorkomen dat een partijgenoot met een uitgesproken voorkeur voor een centrumlinks kabinet werd aangewezen. In het gesprek met de koningin noemde Van Agt de bij het profiel passende namen van respectievelijk Steenkamp en Willem Scholten.¹¹¹

Ook Terlouw gaf de voorkeur aan een CDA-informateur – hij noemde De Gaay Fortman, omdat die ook goed lag bij links –, Den Uyl zag er het liefst twee, een CDA'er en een PVDA'er, terwijl Wiegel vond dat de koningin het ontslag van het zittende kabinet maar moest weigeren, desnoods met de opdracht vervroegde verkiezingen uit te schrijven, als D'66 niet bereid was het taboe op een CDA-VVD-D'66-kabinet op te heffen.¹¹² Laat die avond werd De Gaay Fortman uitgenodigd op paleis het Lange Voorhout, en om tien over halfeen 's nachts stapte hij naar buiten als informateur. Eerst zou hij streven naar de vorming van een kabinet van CDA, PVDA en D'66 met of zonder Van Agt als premier. Van een voorkeur voor een centrumlinks kabinet had De Gaay Fortman, die voortkwam uit het CNV en gold als vooraanstaand progressief christendemocraat, in zijn optreden bij *Den Haag Vandaag* al blijkgegeven.¹¹³ Mocht zijn aanvankelijke opzet niet slagen, dan zou De Gaay Fortman de mogelijkheid onderzoeken van een extraparlamenteair kabinet dat mocht vertrouwen op een ruime steun in het parlement, hetgeen overigens riekte naar een 'inbraak' in het CDA.¹¹⁴

Van Agt vernam het bericht over De Gaay Fortmans benoeming van Steenkamp, die hij op vrijdagochtend 21 augustus opbelde om hem te informeren dat hij een telefoontje van het paleis kon verwachten. Van Agt was zwaar aangeslagen door de gang van zaken en meldde zich ziek, naar eigen zeggen 'een biologische recessie van louter conjuncturele aard'.¹¹⁵ Aan partijvoorzitter Bukman liet hij schriftelijk weten zich terug te trekken als fractievoorzitter en onderhandelaar. Door de opstelling van de fractie was zijn positie als onderhandelaar onhoudbaar geworden. Volgens Van Rijswijk zou Van Agt in een lange passage ook kritiek hebben uitgeoefend op het handelen van de koningin. Zij had immers een informateur benoemd van wie op voorhand bekend was dat hij wel een heel sterke voorkeur had voor een voor Van Agt onaanvaardbare variant. Van Agt vond dat De Koning hem moest opvolgen als fractievoorzitter, zo schreef hij aan het fractiebestuur; die zou 'vrijer' staan tegenover de financiële en sociaaleconomische paragrafen van het regeerakkoord dan Lubbers.

In het fractiebestuur vielen beide brieven verkeerd. De Koning was woedend: hij stond niet 'vrijer' tegenover passages in het regeerakkoord dan Lubbers. De laatste moest dan ook fractievoorzitter worden. Wel verklaarde het bestuur in een persbericht dat Van Agt minister-president moest worden.¹¹⁶ Op 27 augustus koos de fractie met 33 tegen 5 stemmen Lubbers tot voorzitter. Die had al op 22 augustus zijn scepsis over de slagingskans van de formatie laten blijken aan Den Uyl: 'Zelf heb ik de moed opgegeven dat er een kabinet Van Agt-Den

Uyl komt. Politiek is het al moeilijk genoeg, maar het gaat ook de krachten van Dries en jou te boven. [...] Dries en jij zijn geen goede tandem en zullen het ook niet worden.' Lubbers riep Den Uyl op om in de Kamer te blijven. Den Uyl antwoordde een dag later dat 'een kwetsbaar program in een moeilijke periode' zijn deelname aan het kabinet nodig maakte.¹¹⁷

Over weinig informateursbenoeringen is zoveel te doen geweest als over deze.¹¹⁸ Lubbers kwalificeerde de benoeming van De Gaay Fortman in bovengenoemde brief aan Den Uyl als 'Ongelooflijk moedig', omdat 'onze jonge koningin [...] met deze benoeming in feite Van Agt trotseert, zo niet bruuskeert'.¹¹⁹ De politiek commentator van *NRC Handelsblad* vond dat de koningin 'zeer voortvarend' te werk was gegaan met de benoeming van De Gaay Fortman tot informateur. Hij veronderstelde dat Van Agt wel zou hebben opgekeken omdat deze had gevraagd om een geestverwante informateur die zich niet had doen kennen als een voorstander van een bepaalde coalitie. 'Een gevoelige tik voor Van Agt' kopte *Trouw* op 22 augustus boven een commentaar van Mingelen. Breedveld stelde in dezelfde krant dat de tijd zich simpelweg tegen de christendemocraten begon te keren; Van Agt had de boel te lang getraineerd.¹²⁰ *De Volkskrant* repte van een 'plaagstoot' en meende dat sprake was van een 'duidelijke politieke keuze'.¹²¹ De parlementair historicus Maas ging het verst in zijn kritiek op het staatshoofd. Hij vond het een eigengereide politieke geste van de koningin, waarop De Gaay Fortman, die als kamerheer in buitengewone dienst al jarenlang tot de *ménagerie du roi* behoorde, nooit had mogen ingaan. De Gaay Fortman nam op zijn beurt koningin Beatrix altijd in bescherming tegen de telkens weer opduikende kritiek.¹²²

Tegen de opvatting dat het staatshoofd in dit geval een te grote, staatsrechtelijk minder wenselijke rol speelde, valt in ieder geval het nodige in te brengen. Niets wijst erop dat de koningin haar adviseurs heeft genegeerd: alleen Van Agt had Steenkamp genoemd, De Gaay Fortman was genoemd door Terlouw en, zo berichtte *de Volkskrant*, door minister van Staat Ruppert, die de koningin telefonisch had geadviseerd. Bovendien had Van Agt tijdens het gesprek op het paleis op 20 augustus uiteindelijk geen veto uitgesproken toen de koningin De Gaay Fortman suggereerde. Na een minutenlang stilzwijgen zou Van Agt hebben gezegd: 'Als u vindt dat de heer De Gaay Fortman moet worden benoemd, zal ik mij daartegen niet verzetten.'¹²³

Bovendien: het aan de grond gelopen formatieproces moest hoe dan ook worden vlotgetrokken, en het was zeer goed voorstelbaar dat De Gaay Fortman daarin zou slagen. Hij had immers een uitgesproken opvatting geventileerd over het optreden van het CDA, in casu Van Agt, waarmee hij als prominent christendemocraat een brug naar de PVDa had geslagen. Bovendien kon hij met zowel Den Uyl als Van Agt op het persoonlijke vlak goed overweg; hij had de ernst met Den Uyl gemeen en het gevoel voor humor met Van Agt.¹²⁴

Van Agt trok zich terug als onderhandelaar; hij voelde zich beschadigd en liet de onderhandelingen verder aan Lubbers over, al had hij liever De Koning met die taak belast. Van Agt verdween echter niet uit beeld. Hij was onverminderd populair bij de achterban, die hij volgens *de Volkskrant* met deze actie niet van zich verwijderde, maar juist wist te mobiliseren.¹²⁵ Samen met zijn trouwe geestverwanten Steenkamp en Van der Stee schreef Van Agt een sociaaleconomisch programma, dat Lubbers dan maar moest uitonderhandelen met Den Uyl en Terlouw. Volgens de pers liet Lubbers zich gebruiken als de boodschappenjongen van Van Agt.¹²⁶

De actiepunten in het stuk waren weinig origineel, maar lieten aan duidelijkheid weinig te wensen over: stimuleren van de investeringen, inkomensmatiging, tenminste stabiliseren van de collectieve lastendruk, ombuigingen in de collectieve uitgaven, structurele vermindering van het financieringstekort van twee procent, en geen uitgaven voor nieuw beleid of voor intensivering van bestaand beleid, tenzij daarvoor gelijktijdig de financiële ruimte werd vrijgemaakt.¹²⁷ Overigens klaarde de lucht tussen Van Agt en De Gaay Fortman aanmerkelijk op nadat Van Agt de informateur voor een persoonlijk bezoekje thuis had opgezocht. Van Agt verklaarde zich bij die gelegenheid ook bereid premier te worden met Den Uyl als 'superminister' naast zich. De Gaay Fortman daarover: 'Mijn vrouw zegt altijd dat ik over een hormoon beschik dat mij in staat stelt de fratsen van Dries te verdragen. [...] Hoe dan ook: in dat gesprek was hij heel kleintjes. Hij zei dat de formatie gewoon moest doorgaan en dat hij het wel met Joop wilde proberen. Daarmee was het probleem eigenlijk opgelost.'¹²⁸

Intussen had de informateur op basis van de bevindingen van zijn voorgangers de nodige gesprekken met betrokkenen gevoerd; hij voelde er niets voor helemaal opnieuw te beginnen.¹²⁹ De Koning vond dat Van Agt zich blindstaarde op het financieringstekort, en Den Uyl op zijn werkgelegenheidsplannen zonder zich om de financiering daarvan te bekommeren. Van Thijn vond Van Agts bezuinigingseisen absurd; die moesten van tafel. Kremers liet echter weten dat Van Agt stond op harde afspraken over de financieel-economische paragraaf voordat de kernwapendiscussie de gemoederen zou gaan beheersen. Lubbers verklaarde tegenover De Gaay Fortman dat Van Agt de PVDA te veel met de persoon van Den Uyl identificeerde, en dat Van Agt er niet tegen zou kunnen zijn premierschap te verliezen.

Op zaterdag 29 augustus ging er inderdaad een streep door het concrete bezuinigingsbedrag van 4,5 miljard. Lubbers stelde voor het bedrag niet te kwantificeren, maar 'te bepalen op grond van welke kwalitatieve factoren de ombuigingen en het daaruit voortvloeiende bedrag zouden worden bepaald', een typisch Lubberiaanse formulering die voor een doorbraak zorgde, ook al ver-

wachtte hij er in eigen huis 'groot gedonder' over.¹³⁰ Toch werden de onderhandelaars het over de nadere invulling de daaropvolgende maandag eens. In ruil voor het compromis van Lubbers moest Den Uyl accepteren dat werd vastgelegd dat er voor een werkgelegenheidsplan financiële dekking moest zijn. Den Uyl slikte het voorstel, anders zou hij Terlouw tegen zich krijgen, die enthousiast was over het optreden van Lubbers: 'Wat een verschil, onderhandelen met Ruud of met Dries. Ruud flexibel, dynamisch, inventief, Dries secundair, zwijgzaam sfinxachtig. Ondanks alles heb ik het gevoel dat ik met Dries alléén snel en doelmatig zou kunnen onderhandelen. Al het voorgaande is te verklaren uit het wantrouwen dat hij jegens de PVDA heeft. Feit is dat hij veel narigheid van die partij heeft ondervonden', aldus Terlouw, terugblikkend.¹³¹ Vervolgens trok Lubbers via Van der Stee Van Agt over de streep, ook al waren beiden niet bijster enthousiast over het akkoord.¹³² De Gaay Fortmans verzuchting: 'Toen dacht ik: nou ja, dan moet het maar. Er zat niets anders op dan het te aanvaarden. Maar het bezorgde mij een krakkemikkig gevoel: twee mensen die elkaar niet verdragen en de crisis als het ware aan zien komen.'¹³³

VAN AGT FORMATEUR VAN EEN KABINET VAN 'VECHTJASSEN EN HEMELBESTORMERS'

Hoewel de kogel door de kerk was, was er nog veel onduidelijk. De Gaay Fortman stelde in zijn eindverslag voor Van Agt tot formateur te benoemen¹³⁴ en ook Lubbers zag het als de koninklijke weg om de beoogde premier als formateur aan te wijzen, maar Terlouw suggereerde ook De Gaay Fortman als formateur, terwijl Den Uyl de voorkeur gaf aan een formateursduo: hijzelf en Van Agt. Niettemin verleende de koningin op woensdag 2 september aan Van Agt de opdracht 'een kabinet te vormen dat zich verzekerd weet van een zo breed mogelijke steun in de volksvertegenwoordiging' en wel 'uitgaande van de conclusies van informateur Prof. De Gaay Fortman'. Volgens die laatste zou Van Agt zich moeten beperken tot het opstellen van de regeringsverklaring, de gesprekken met kandidaat-ministers, het vaststellen van de taken en de personen van de staatssecretarissen en het afbakenen van enkele taken van ministers.¹³⁵ Op advies van RVD-directeur Van der Wiel verrichtte Van Agt zijn formateurswerk vanuit het Catshuis, waar hij de parlementaire journalisten op afstand kon houden. Hier ontving hij ook de kandidaat-bewindslieden.¹³⁶

De Gaay Fortman had er in zijn eindverslag de nadruk op gelegd 'dat tijdens de formatie geen nieuwe punten van programmatische aard aan de orde kunnen komen, met inbegrip van de kernwapenproblematiek'.¹³⁷ Maar was dat niet vragen om problemen? *Trouw* meende dat het akkoord uit een 'woordenbrij' be-

stond die op het gebied van cryptische teksten de kroon spande, *de Volkskrant* meende dat '[d]e tekst van het zo breed bejubelde akkoord [...] bijna geen enkele vraag beantwoordt en zeker niet waar het dramatisch bakkeleien van de laatste weken voor nodig was', en *NRC Handelsblad* constateerde dat de interpretatieverschillen 'als vuurpijlen over het Binnenhof schoten', terwijl de krant het kernwapenbeleid als een tijdbom onder het kabinet kwalificeerde.¹³⁸ De sfeer was ook al niet verbeterd: Van Agt ging zich te buiten aan triomfalistische commentaren en Den Uyl legde op alle slakken zout, aldus Terlouw.¹³⁹ Van Agt kwam al meteen in conflict met Den Uyl, die zich, anders dan de formateur, noch met de hoofdlijnen van de regeringsverklaring noch met de begroting voor 1982 wens- te bezig te houden. Dat vond de PVDA-voorman een zaak van de geconstitueerde en beëdigde ministerraad.¹⁴⁰ Toen aldus was besloten, liep de formatie verder volgens verwachting.

Het bleek geen probleem de ministersploeg bij elkaar te krijgen.¹⁴¹ Grote verrassingen telde het kabinet niet; het waren bekende namen. Van Agt zou uiteraard minister-president worden en Algemene Zaken bezetten. Vicepremier Terlouw kreeg op Economische Zaken de staatssecretarissen Van Zeil (CDA) en Dik (D'66) naast zich. Den Uyl werd viceminister-president en ('super'-)minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, geassisteerd door staatssecretarissen D'Ancona en Dales, beiden partijgenoten. Den Uyl werd ook belast met de 'coördinatie van aangelegenheden de Nederlandse Antillen betreffend en met de zorg voor aan de Nederlandse Antillen te verlenen hulp en bijstand'. Op Buitenlandse Zaken kwamen Van der Stoep (PVDA) als minister en Van den Broek (CDA) als staatssecretaris. Ontwikkelingssamenwerking, een ministerschap zonder portefeuille, ging naar de CDA'er Van Dijk. Op Justitie zou De Ruiter (CDA) worden bijgestaan door Scheltema (D'66), op Binnenlandse Zaken werd Van Thijn gesecondeerd door zijn partijgenote Stuiveling en de christendemocraat Van Leijenhorst. Op Onderwijs en Wetenschappen werden de CDA-staatssecretarissen Hermes en Deetman geacht de bevlogen minister Van Kemenade enigszins in toom te houden. Op Financiën kwam Van Agts kompaan Van der Stee terecht, samen met PVDA-staatssecretaris Kombrink. Defensie zou worden bemand door minister Van Mierlo en de staatssecretarissen Stemerding (PVDA) en Van Houwelingen (CDA). Van Dam (PVDA) ging naar Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening, vergezeld door partijgenote Langedijk-de Jong als staatssecretaris; Zeevalking (D'66) en de sociaaldemocraat Van der Doef gingen naar Verkeer en Waterstaat, en voormalig informateur De Koning naar Landbouw en Visserij. Nieuw Links-coryfee en oud-partijvoorzitter Van der Louw werd minister van CRM, De Boer (CDA) zijn staatssecretaris. Volksgezondheid en Milieuhygiëne ten slotte kreeg de enige vrouwelijke minister: Gardeniers-Berendsen (CDA), die zou worden geassisteerd door Lambers-Hacquebard (D'66).

Al met al was het een gespierd gezelschap met de nodige ervaring. *Elseviers Magazine* repte over 'vechtjassen en hemelbestormers'. *NRC Handelsblad* vond dat het kabinet bestond uit 'zwaargewichten', 'sterke mannen en een sterke vrouw', wat onvermijdelijk ten koste zou gaan van de kwaliteit van de regeringsfracties. De krant sprak met vooruitziende blik de hoop uit dat de bestuurlijke kracht van het kabinet evenredig zou zijn aan de kwaliteit van de nieuwe ministers en dat niet alleen (alweer, net als in het kabinet-Den Uyl) hun vechtvormen zou prevaleren.¹⁴²

Op dinsdag 8 september vond het *pre*constituerend beraad van kandidaat-ministers plaats, waar de puntjes op de i werden gezet – gewoon 'constituerend' mocht het niet heten omdat het PVDA-congres zich eerst moest uitspreken over toetreding van de PVDA-ministers tot het kabinet. Van Agt zorgde toch nog voor problemen door alsnog de kruisrakettenkwesitie aan de orde te stellen. Hij wilde dat de PVDA-bewindslieden zouden uitspreken dat zij een positief plaatsingsbesluit niet konden tegenhouden; bij afwijzing van plaatsing vreesde hij voor een internationaal isolement. Den Uyl voelde er niets voor de discussie nog eens over te doen, bovendien zou zijn partij nooit met zo'n voorwaarde akkoord gaan. Van Agt wilde niet het risico lopen de zwarte piet toegespeeld te krijgen als hij ervoor verantwoordelijk zou worden gehouden de boel alsnog te hebben laten vastlopen. Hij besloot het PVDA-congres af te wachten.¹⁴³

Het congres was geen gelopen race. Het onderhandelingsresultaat was per saldo vanuit PVDA-perspectief nogal mager. De zes zogenoemde 'strijdpunten', de punten die voor de linkervleugel feitelijk niet onderhandelbaar waren, waren niet gehaald. De kerncentrales van Borssele en Dodewaard bleven open in afwachting van een advies van een onafhankelijke studiec commissie, er werden geen kerntaken afgestoten en het was niet zeker dat er geen nieuwe kernwapens bij kwamen. De minima gingen erop achteruit, er kwam geen vrouwelijke PVDA-minister (een domper voor de Rooie Vrouwen) en het leek erop dat de PVDA werd gebruikt om bezuinigingen mogelijk te maken. Een motie van de afdeling Alkmaar die beoogde de PVDA-ministers vooraf nee te laten zeggen tegen plaatsing van kruisraketten, werd door de partijleiding ontraden. Wel werd besloten dat de PVDA-bewindslieden zouden opstappen als het kabinet tot plaatsing zou overgaan. Of, zoals het partijbestuur vooraf had verklaard: '[E]n kabinet met de PVDA [kan] feitelijk geen nieuwe kernwapens [...] plaatsen'. Ook maakte het partijbestuur duidelijk dat niet deelnemen aan het kabinet desastreus zou zijn voor de inkomenspositie van de minima en voor de werkgelegenheid. Dat was voldoende voor het congres, dat met een overweldigende meerderheid akkoord ging met deelname aan het kabinet. Kennelijk was het vooruitzicht van de oppositie onverdraaglijk.¹⁴⁴



Het kabinet-Van Agt II na de beëdiging, op Huis ten Bosch, 11 september 1981

Op 10 september kon dan het constituerend beraad plaatsvinden. Van Thijn diepte een brief op die hij tijdens de formatie-Van Thijn/Kremers had geschreven, omdat hij uiteraard niet bij zichzelf op bezoek kon gaan. De formatie hadden aan de kandidaat-bewindslieden, Van Thijn zelf inclusief, gevraagd hoe zij stonden tegenover plaatsing van kruisraketten. Van Thijn had in de brief geschreven dat de PVDA-bewindslieden aan de plaatsing zouden meewerken, maar vervolgens zouden opstappen. De overige PVDA-ministers onderschreven die verklaring toen Van Agt naar hun standpunt vroeg, zij het na wat tegenstribbelen van Den Uyl. De notitie van Van Thijn, waarin de PVDA-ministers toezegden ook op dit punt 'serieus deel te nemen aan beraadslagingen en besluitvorming van het kabinet, hoe dan ook',¹⁴⁵ werd als bijlage toegevoegd aan het eindverslag dat formateur Van Agt aanbood aan de koningin. Op vrijdag 11 september werd het kabinet beëdigd op paleis Huis ten Bosch. Door de regen kon de gebruikelijke staatsfoto niet op de trappen van het bordes worden gemaakt; dat gebeurde in de hall van het paleis.¹⁴⁶ Het leek een veeg teken.

‘HET STOND AL IN DE STERREN GESCHREVEN.’ GESTRUIKELD
VÓÓR DE REGERINGSVERKLARING¹⁴⁷

De troonrede die koningin Beatrix op dinsdag 15 september uitsprak, was niet meer dan een formaliteit. Het kabinet was immers nog maar kort aangetreden; een inhoudelijke troonrede had het nog niet kunnen opstellen en de discussies over de regeringsverklaring, die voor 17 oktober stond gepland, moesten nog beginnen. Ook het opstellen van een regeringsverklaring zou geen sinecure blijken. Fundamentele onderdelen van het regeerakkoord waren voor meerderlei uitleg vatbaar en Den Uyl leek geobsedeerd door het werkgelegenheidsbeleid en zijn banenplan. Met zijn voornemens om het investeringsloon (een toeslag op het loon die niet wordt uitbetaald, maar wordt gereserveerd ter investering in het bedrijf) in te voeren, de aardgasbaten voor de overheid te verhogen, het minimumloon op te trekken en de premiegrenzen voor de volksverzekeringen te verhogen, kwam Den Uyl bij voorbaat in botsing met zijn ambtgenoten, niet alleen met die van het CDA, maar ook met vicepremier Terlouw, zo bleek begin oktober. ‘Waar is Joop den Uyl mee bezig?’, noteerde Terlouw in zijn dagboek. Hij maakte iedereen gek met zijn werkgelegenheidsplan en verwaarloosde andere taken. ‘Ik mag hem nog steeds, maar ik ben niet onder de indruk van zijn economische inzichten. En wat kost hij een tijd!’¹⁴⁸ Den Uyls plannen zouden niet conform de afspraken in het regeerakkoord zijn. Bovendien dreigden zij ten koste van anderen begrotingen te gaan. Fractievoorzitter Lubbers steunde zijn geestverwanten in het kabinet, terwijl hij ook de banden met de D’66-fractie aanhaalde.

Op 8 oktober lagen er voor vijf miljard méér aan claims op de begroting voor 1982, terwijl er vier en een kwart miljard zou moeten worden omgebogen. Het voorstel van de PVDA om het financieringstekort dan maar te laten oplopen, stuitte op een vastberaden ‘nee’ van Van der Stee en Terlouw, die zich, tot ergernis van de PVDA, steeds onafhankelijker van de sociaaldemocraten ging opstellen (het feit dat Den Uyl Terlouws portefeuille had uitgetrokken zal daaraan niet vreemd zijn geweest). Den Uyl wist uiteindelijk drie miljard voor zijn banenplan los te krijgen, maar terwijl hij veronderstelde dat die middelen alleen hem toekwamen, had Van der Stee ze over verschillende departementen verdeeld. Het conflict tussen de twee liep in de ministerraad zo hoog op dat het afleggen van de regeringsverklaring een week moest worden uitgesteld. Koortsachtig overleg tussen betrokkenen leidde tot allerlei compromissen op onderdelen, maar niet tot het bedrag dat Den Uyl wilde voor zijn werkgelegenheidsplan. Ook een laatste bod van 1,7 miljard, dat Lubbers aan Van Agt wist te ontfoetselen, was voor de superminister onaanvaardbaar. Terlouw schreef: Den Uyl ‘is onmogelijk geworden. [...] Als we deze botsing te boven komen zal er gauw een andere volgen. Er is in deze constellatie niet met hem samen te werken.’¹⁴⁹

In de nacht van 15 op 16 oktober stemden de ministers van CDA en D'66 voor het eindbod van Van Agt. De PVDA-ministers stemden tegen, zij het niet van harte. De crisis was een feit. Op 16 oktober stelden de ministers hun portefeuille (en de minister zonder portefeuille zijn ambt) ter beschikking van de koningin.¹⁵⁰ Maar meteen ook spraken de hoofdrolspelers de wens uit de breuk te lijmen. Anders zou de politieke chaos niet te overzien zijn; electoraal verlies voor PVDA en CDA lag voor de hand. En de D'66-ministers voelden er niets voor om in een rompkabinet met het CDA te stappen, hoewel zij het zakelijk met Van Agt eens waren.¹⁵¹

Vrij algemeen was de analyse dat de oorzaak moest worden gezocht in het feit dat de formatie, in de woorden van Wiegel, een 'geforceerde' aangelegenheid was geweest. Het regeerakkoord was voor tweërlei uitleg vatbaar geweest. Van Agts laconieke commentaar ('Het stond al in de sterren geschreven') weerhield CPN-voorman Bakker er niet van van 'een blamage' te spreken.¹⁵² Toch vond de commentator van *NRC Handelsblad* dat de crisis als een verrassing was gekomen. De crisisverschijnselen waren niet alleen uit persoonlijke verhoudingen en programmatische verschillen te verklaren. Een groot deel van de politici die sinds eind jaren zestig het handwerk hadden geleerd, was opgegroeid in een 'voorspoeddemocratie' die zij kennelijk nog niet vaarwel hadden gezegd.¹⁵³ *De Volkskrant* kwam woorden tekort om de crisis te duiden. Deze heette 'dol en kras', 'hilarisch en burlesk' en tevens 'een zeer grimmige werkelijkheid van voortgezette politieke chaos tussen de financiële en economische bouwvallen'.¹⁵⁴

HET KABINET GELIJMD DOOR 'FIGUREN VAN HET FINANCIIEEL GEDEGEN, ONBEVLOGEN TYPE'¹⁵⁵

Volgens de staatsrechtsgeleerde Prakke hadden alle vijftien ministers verantwoordelijkheid genomen voor de breuk door gezamenlijk hun portefeuilles in te leveren. Daarmee hadden zij te kennen gegeven dat zij niet uit de problemen waren gekomen en dat zij de vrijheid wilden hebben het regeerakkoord te wijzigen. Lijmen werd daarmee een reële optie. Niet iedereen was even gelukkig met die mogelijkheid. De kleine partijen op rechts waren teleurgesteld. RPF en SGP vonden dat de PVDA het veld moest ruimen voor de VVD. De SGP achtte een lijmpoging alleen kansrijk als Van Agt of (liever nog) Den Uyl opstapte. Ter linkerzijde was de CPN bang dat de PVDA naar rechts zou opschuiven om aan de wensen van het CDA tegemoet te komen, terwijl de PPR vond dat de coalitie maar moest proberen in een andere samenstelling door te gaan. Alleen de PSP keek uit naar nieuwe verkiezingen; kwamen die er niet, dan moesten

PVDA en D'66 het maar met het progressievere deel van het CDA proberen.¹⁵⁶

Het aanvankelijke voornemen van Lubbers om zichzelf met de formatie-opdracht te laten belasten liep spaak omdat het CDA al zo'n overwegend aandeel in de formatie had gehad en de indruk moest worden vermeden dat de partij het kabinet ten koste van alles wilde reanimeren.¹⁵⁷ Bovendien kon de PVDA als de 'breker' worden aangemerkt – die moest dus betalen. Dat wees op een informateur van PVDA-huize. De fractieleiders van de drie regeringspartijen adviseerden de koningin dan ook in die richting. VVD-leider Wiegel vond dat drie figuren van verschillende politieke richting met de nodige financiële expertise de obstakels uit de weg moesten ruimen.¹⁵⁸ Op 17 oktober verleende de koningin aan twee prominente PVDA'ers, de economen De Galan en Halberstadt, beiden kroonlid van de SER, de opdracht 'een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden, 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-financieel gebied van dit ogenblik'.¹⁵⁹ De informateurs golden binnen de PVDA als 'figuren van het financieel degelijke, onbevlogene type', waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat zij van het begin af aan, uit angst voor een negatieve economische spiraal als gevolg van te veel bezuinigingen, eerder naar streefden het overheidstekort niet terug te dringen maar te stabiliseren. Dit was in lijn met een 'Commissie van economische deskundigen' van de SER, waarvan zij ook deel uitmaakten.¹⁶⁰

Het optimisme dat de drie partijen over een mogelijkheid tot lijmen tentoonspreidden was opmerkelijk. De schuldvraag werd alleen binnenskamers aan de orde gesteld. Voor het publiek werden de persoonlijke tegenstellingen vakkundig onder de mat geveegd. Het zou vooral om een zakelijk conflict gaan. Alleen Terlouw's forse kritiek op Den Uyl, die zich 'met allerlei krachtiger uitspraken' op het beleidsterrein van collega's had begeven, verstoorde dat rooskleurige beeld. Maar Van Agt weigerde in de Tweede Kamer de oorzaak van de crisis aan te wijzen omdat dat tot de schuldvraag zou leiden, wat de lijmpoging zou kunnen frustreren. Een motie van Wiegel, die om openheid vroeg, haalde het niet. CDA, PVDA en D'66 hadden geen behoefte aan die openheid – Moor, 'de enige arbeider in de PVDA-fractie', daargelaten.¹⁶¹

De informateurs, die over de financiële en economische perspectieven advies vroegen aan Zijlstra, gingen uit van duidelijk somberder cijfers dan het kabinet. Zo vonden zij het kabinet veel te optimistisch over de te verwachten aardgasbaten. Overigens werd over de inhoud van de gesprekken tussen de informateurs, Den Uyl, Van Thijn, Terlouw, Van Agt en Van der Stee en van de gesprekken met de fractievoorzitters van de regeringspartijen amper iets naar buiten gebracht. Wel was het duidelijk dat Terlouw huiverig was voor het temporiseren van het terugbrengen van de tekorten.¹⁶²

Begin november presenteerden de informateurs een voorstel om het werkgelegenheidsplan voor een groot deel door middel van een tijdelijke solidariteitsheffing te financieren, een idee uit de koker van FNV-voorzitter Kok. De heffing, een voorloper van het in 1983 in te voeren, zeer omstreden investeringsloon, moest ongeveer een miljard opleveren. Terwijl Den Uyl en Van Thijn instemden met het voorstel, vonden Van Agt en Van der Stee de solidariteitsheffing in strijd met de afspraak in het regeerakkoord om de lastendruk niet te laten stijgen. Terlouw vond de heffing een nieuw element dat aan de fracties zou moeten worden voorgelegd. Toen de informateurs enkele dagen later met een compromisvoorstel kwamen, gingen de ministers van PVDA en D'66 akkoord, maar bleven van Agt en Van der Stee dwarsliggen; gezien het feit dat het CDA in de peilingen op rozen zat, konden zij zich dat wel veroorloven.¹⁶³ Zij wilden wel enige belastingverhoging accepteren, maar dan mocht de vakbeweging geen looneisen gaan stellen die het effect van de belastingverhoging op het werkgelegenheidsbeleid weer ongedaan zouden maken. Die voorwaarde vond de PVDA op haar beurt onaanvaardbaar. De Galan en Halberstadt, niet bestand tegen het eeuwige gemilimeter, waren intussen aangeslagen, gefrustreerd, teleurgesteld en woedend.¹⁶⁴ Toch kon de breuk in de avond van 4 november na een crisis van bijna drie weken worden gelijmd. Die ochtend om 10 uur hadden de informateurs hun definitieve, totale voorstel aan de vijf belangrijkste bewindslieden overhandigd, met het verzoek dezelfde dag nog met ja of nee te antwoorden. Daarop vonden de ministers toch een formule hoe afwenteling van de solidariteitsheffing op het bedrijfsleven kon worden voorkomen. Een jaar na de invoering van de heffing zou het kabinet de reactie van de vakbeweging evalueren. De formule sloot een loonmaatregel niet uit. Het zou aan minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Den Uyl zijn om de bonden in toom te houden. De informateurs boden hun eindverslag aan het staatshoofd aan.¹⁶⁵ Van Agt vroeg haar daarop namens het kabinet weer in functie te mogen treden.¹⁶⁶

De kwaliteitspers had weinig vertrouwen in de toekomst van het kabinet. Het regeerakkoord was nog steeds voor te veel interpretaties vatbaar en de vooronderstellingen die eraan ten grondslag lagen, bijvoorbeeld die over de aardgasopbrengsten, waren dubieus. De solidariteitsheffing was omstreden en het was beslist niet uitgesloten dat die tot lastenverhogingen zou leiden.¹⁶⁷ Misschien sneden de observaties van *Volkskrant*-commentator Lindner wel het meeste hout. Ook al was hij beslist niet onpartijdig, hij was in ieder geval niet blind voor de totaal verstoorde persoonlijke verhoudingen. Lindner ging ervan uit dat er heel wat minder vertrouwen en politieke wil bij de hoofdrolspelers aanwezig was dan De Galan en Halberstadt veronderstelden. De crisis ging niet alleen over de cijfers. '[V]olstrekt reële politieke en persoonlijke tegenstellingen' hadden tot de breuk geleid. Van Agt was volgens Lindner gewoon doorgegaan

met Den Uyl tot het uiterste uit te persen in de hoop dat de zaak definitief zou stranden. Alleen omdat hij door Lubbers, die op een meerderheid van de fractie steunde, daartoe werd geprest, was hij uiteindelijk toch akkoord gegaan.¹⁶⁸

Een week nadat de breuk was gelijmd, leverde oud-hoofdrolspeler De Gaay Fortman in een lezing voor de juridische faculteitsvereniging van de VU een opmerkelijk commentaar op het hele proces. De ministers van het kabinet-Van Agt II hadden naar zijn mening de koningin ten onrechte opgescheept met hun interne problemen. Zij hadden die zelf moeten oplossen of hun ontslag moeten aanbieden. Ook uit democratisch oogpunt vond hij de gang van zaken 'bedenklijk'. Het regeerakkoord had voldoende aanknopingspunten geboden om de problemen op te lossen 'als men menselijk met elkaar was omgegaan'. De Gaay Fortman had forse kritiek op de manier waarop anno 1981 werd geformeerd en op de wijze waarop de hoofdrolspelers met elkaar waren omgegaan: 'Onderling wantrouwen lijkt een vast gegeven te zijn geworden, dat met behulp van een regeerprogramma zoveel mogelijk moet worden ingedamd. Op die manier kan het niet. [...] Soms leek het wel een wedstrijd in het prijsgeven van de allerindividueelste emoties. Den Uyl en Van Agt hebben aldus werkelijk al het mogelijke gedaan om elkaar te verhinderen.'¹⁶⁹ Ook dat beloofde niet veel goeds voor de toekomst.

'VERVELEND ALS STRAFWERK.' HET DEBAT OVER DE REGERINGSVERKLARING

Het debat over de regeringsverklaring vond dan eindelijk plaats van 16 tot en met 20 november. Van Rijswijk vond het 'vervelend als strafwerk'.¹⁷⁰ Helemaal onbegrijpelijk is dat niet. Zeker voor zover het ging over de grammatische inhoud van de regeringsverklaring waren de reacties uit de Tweede Kamer slaapverwekkend voorspelbaar en clichématig, de bijbehorende moties en stemmingen, bijvoorbeeld over de solidariteitsheffing en de kernwapenproblematiek, inbegrepen. Zo meende Van der Spek (PSP) te moeten wijzen 'op de sociale gevolgen van het matigen en bezuinigen, die dikwijls onaanvaardbaar zijn, tot hoge maatschappelijke kosten leiden, erger dan de gevolgen van een tijdelijk hoog financieringsstekort'.¹⁷¹ Bakker (CPN) opende zijn bijdrage met de analyse: 'De regeringsverklaring was de waardige voortzetting van het formatie-, informatie- en destructiegebeuren van het laatste half jaar: ongeïnspireerd, de tegenstellingen niet verhullend – laat staan overbruggend – en zijn kracht zoekend in onheilsboodschappen, commissies, [en] het particulier initiatief'.¹⁷² D'66-fractievoorzitter Brinkhorst permitteerde zich de dooddouner: 'Crisis betekent ook beweging, het vormt ook een uitdaging.'¹⁷³

Evenmin verrassend was het dat oppositieleider Wiegel zijn frustratie over de misgelopen regeringsdeelname en de geslaagde lijmpoging niet wist te verbergen en dat, naar het lijkt, ook niet wilde.¹⁷⁴ Soms zocht hij daarbij zelfs de grenzen van het betamelijke op. Zijn typering van de CDA-loyalisten – zij zouden er alleen op uit zijn geweest hun politiek leider een spaak in het wiel te steken, maar ‘hun dapperheid viel altoos in het niet bij hun ruime geweten’¹⁷⁵ – kon er nog net mee door. Maar zijn uithaal richting informateur Halberstadt was beslist onder de gordel, te meer omdat de informateur niet in de gelegenheid was ter plekke weerwoord te bieden: ‘Deskundigen hebben mij verzekerd dat, wanneer de heer Halberstadt zijn werkstuk als proefschrift zou hebben ingediend, hij geen promotor had kunnen vinden om op dit werkstuk zijn doctorstitel te halen. Nog een vriendelijke opmerking daaraan vastgeknoopt – alleen voor de “in-crowd” waartoe sommigen behoren – : ook dit verhaal had de heer Halberstadt beter op de achterbank van zijn auto kunnen laten liggen!’¹⁷⁶ Wiegel, die zelf aan twee academische studies begon maar geen van beide voltooide, refereerde daarmee aan het feit dat Halberstadt nooit zijn proefschrift had kunnen verdedigen, omdat hij het manuscript naar eigen zeggen op de achterbank van een taxi had laten liggen.¹⁷⁷

Van Agt op zijn beurt was wat al te ontspannen. Hij sloeg nonchalant hele bladzijden van zijn betoog over, zei geregeld dat hij ergens geen verstand van had en schoof dan de microfoon door naar Den Uyl of Van Thijn. Dat viel slecht in de Kamer, die de premier onvolledigheid verweet. Dat verzuim herstelde hij pas in tweede termijn. Hierdoor duurde het debat ongebruikelijk lang: vier dagen.¹⁷⁸

Dat alles neemt niet weg dat deze of gene af en toe toch een prikkelende kanttekening plaatste bij de formatieprocedure. Met name het feit dat de rol van in de luwte werkende informateurs was toegenomen, kreeg de nodige kritiek, onder andere van de kant van de oppositieleider. Maar ook Van der Spek, Brinkhorst en Schutte (GPV) ergerden zich aan de geheimhouding die de informateurs betrachtten, vooral in de laatste fase.¹⁷⁹ Anders dan de formateur hoefden zij immers geen verantwoording van hun daden af te leggen, waarmee afbreuk werd gedaan aan de transparantie van het formatieproces. Bakker vreesde dat door ‘de nadruk op informateurs als boodschappers van en voor het staatshoofd’ een steeds grotere politieke verantwoordelijkheid bij dat staatshoofd kwam te liggen, dat daardoor in de partijen- en personenstrijd werd betrokken. Hij concludeerde dan ook: ‘Onzes inziens moet worden teruggekeerd naar het normale “formateurs vormen een kabinet”’. Informateurs zijn er voor het EHBO-werk.¹⁸⁰

Los van het gebrek aan transparantie onderschreef Wiegel overigens de in de vorige paragraaf uiteengezette opvatting van De Gaay Fortman dat het staatsrechtelijk onjuist was geweest de breuk in het kabinet door informateurs te laten lijmen zonder het ontslag van het kabinet aan te bieden. Dan had het kabinet

de problemen intern moeten oplossen. Ook vond hij dat de informateurs Lubbers, De Koning en Van Thijn staatsrechtelijk onzuiver hadden gehandeld toen zij aan het staatshoofd een verslag uitbrachten dat niet af was.¹⁸¹ Opmerkelijk genoeg onderschreef Van Thijn die opvatting achteraf. Volgens hem had Lubbers een blinde vlek voor het staatsrecht. Het eindverslag was inderdaad onaf, en het had niet de formele goedkeuring van de CDA-fractie, maar ter wille van de goede zaak had Van Thijn ermee ingestemd. Staatsrechtelijk was het allemaal 'zeer bedenkelijk, pure bluf, maar daar ligt Lubbers niet wakker van'.¹⁸²

Van Agt herkende zich maar zeer ten dele in de kritiek. Hij stelde dat een door het kabinet in het vooruitzicht gestelde staatscommissie zou moeten adviseren over de invloed van de kiezers op regerings- en beleidsvorming in het algemeen en op de kabinetsformatie als zwakke plek in het systeem in het bijzonder. Niet dat hij daarvoor ieders handen op elkaar kreeg; zo vond Bakker dat dat een zaak van de Kamer was, niet van een staatscommissie.¹⁸³ Overigens was de rol van de formateur en informateur ook Van Agt een grondige discussie in de Tweede Kamer waard. Daarop vooruitlopend signaleerde de premier een principieel verschil tussen formateur en informateur, in die zin dat de formateur zijn opdracht aanvaardt nadat hij zijn taak heeft volbracht en de informateur voordat hij zijn taak heeft vervuld. 'De formateur kan pas na het gereedkomen van zijn werk beoordelen of het resultaat van dien aard is dat hij de politieke verantwoordelijkheid kan dragen; de informateur heeft tot taak wensen te inventariseren, inzicht te verschaffen in meningsverschillen, een en ander ten behoeve van het staatshoofd opdat deze op grond daarvan een formateur kan benoemen.' In die zin kon men volgens Van Agt de informateurs per definitie niet verwijten dat hun werk niet af was toen zij aan het staatshoofd rapporteerden: 'Het is de eigen verantwoordelijkheid van informateurs hoe in de gegeven situatie te handelen.' De voortijdige val van het kabinet was dan ook aan het kabinet zelf te wijten, niet aan de informateurs. Overigens vond hij evenmin dat het staatsrechtelijk onjuist was geweest dat het kabinet de portefeuilles ter beschikking stelde. Hij beschouwde dit als 'een geschikt middel om aan te geven dat de betrokken ministers ondanks intern verschil van mening de politieke overtuiging hebben dat herstel van de coalitie mogelijk is'.¹⁸⁴ En dat was genoegzaam aangetoond. Het kabinet kon aan de slag. Voor zolang als het duurde.

TOT SLOT

Achteraf kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de betrokkenen beter niet hadden kunnen beginnen aan het avontuur van een tweede kabinet-Van Agt in de samenstelling CDA-PVDA-D'66. De mislukking tekende zich al tijdens

de formatie af, met de breuk voorafgaand aan de regeringsverklaring en de daaropvolgende geforceerde lijmpoging als absoluut dieptepunt. Tijdens de formatie werden de grenzen van het politieke fatsoen en van het staatsrechtelijk aanvaardbare door een aantal hoofdrolspelers, Van Agt en Den Uyl voorop, volgens menigeen fors opgerekt. Van Thijn kwalificeerde het formatieproces als 'vervuiling van de politiek' waarin principes niet langer telden. In de media werd het samengaan van Den Uyl en Van Agt in een tweede kabinet-Van Agt als 'verloederling van de politiek' aangeduid, *NRC Handelsblad* sprak van 'ongereguleerde politieke vechtpartijen' die tijdens deze formatie een hoogtepunt bereikten. De Gaay Fortman wierp zijn eigen partij voor de voeten dat zij 'de rand van wat in de politieke zeden mogelijk is [had] bereikt': de informateurs Lubbers en Van Thijn leverden bij het staatshoofd een eindverslag van hun werkzaamheden in dat geen formatierijp akkoord was, hetgeen de laatste achteraf erkende en als staatsrechtelijk 'zeer bedenkelijk' betitelde. De Gaay Fortman sprak na de geslaagde poging het kabinet te lijmen de analyse uit dat de bewindslieden het staatshoofd ten onrechte met hun eigen problemen hadden opgezadeld en hij verweet hun dat zij onvoldoende menselijk met elkaar waren omgegaan. Kortom: de schoonheidsprijs verdiende de formatie van het tweede kabinet-Van Agt niet.

De niet altijd even gelukkige gezamenlijke geschiedenis van Van Agt en Den Uyl tijdens de formaties van 1973 en 1977 en in het kabinet-Den Uyl, waardoor de inhoud te vaak werd overschaduwd door persoonlijke tegenstellingen; het feit dat beoogd premier Van Agt zich daarna aanmerkelijk gelukkiger had gevoeld in een kabinet met zijn kompaan Wiegel en eigenlijk helemaal geen kabinet met de PVDA wilde; de frustratie van Den Uyl over het mislukken van de totstandkoming van het zeker lijkende tweede kabinet-Den Uyl, die zich ook al had geuit in al te zure en negatieve oppositie tegen het eerste kabinet-Van Agt; een zekere mate van onverenigbaarheid van karakters en een slechte persoonlijke verstandhouding; de wellicht te lang volgehouden onvoorwaardelijke loyaliteit van D'66 aan de vrienden van de PVDA waardoor elk alternatief bij voorbaat onmogelijk werd; en niet in de laatste plaats partijleiders wier houdbaarheidsdatum was overschreden en die het vermogen tot het sluiten van compromissen grotendeels waren kwijtgeraakt en de hakken in het zand zetten: het waren allemaal tekenen van een aangekondigd fiasco, dat zich dan ook na acht maanden voltrok.

Dat geen van de partijen gelukkig was met het resultaat, lag voor de hand. Maar als het kabinet op afzienbare termijn zou sneuvelen, hadden zij in ieder geval tijd gekocht om zich te bezinnen en te herpakken.