

# De moeder van alle formaties

DE KABINETSFORMATIE VAN 1977

*Johan van Merriënboer<sup>1</sup>*

Ook voor Onno kwam weer het ogenblik, dat alles opeens anders werd. In maart 1977 viel het kabinet en er werden nieuwe verkiezingen gehouden, waarbij zijn partij de grote winnaar was: dat betekende vermoedelijk, dat er een minister-schap voor hem in het verschiep lag. Maar aan het eind van de langdurigste poli-tieke barensweeën die Nederland ooit had gekend, negen maanden, verkozen de christendemocraten op de valreep toch de conservatieven boven de socialisten, en van de ene dag op de andere was hij werkloos.

Harry Mulisch, *De ontdekking van de hemel* (1992)

De kabinetsformatie van 1977 begon op 26 mei van dat jaar – de dag na de verkiezingen – en eindigde 208 dagen later op 19 december. Het is de langste forma-tie tot nu toe, en dan geeft het getal 208 eigenlijk nog een geflatteerde voorstel-ling van zaken. Het voorafgaande kabinet – het kabinet-Den Uyl – was immers al op 22 maart van dat jaar gevallen, 64 dagen voor de reguliere Tweede Kamer-verkiezingen. Bovendien zou het nieuwe kabinet zich pas 28 dagen na de beëdi-ging aan de Tweede Kamer presenteren. Uiteindelijk legde Den Uyls opvolger Van Agt pas op 16 januari 1978 een regeringsverklaring af, 300 dagen nadat het vorige kabinet demissionair was geworden. In tien maanden had zich een klas-sieke tragedie voltrokken die zijn weerga in de Nederlandse politiek niet kent. Den Uyl, de grote winnaar van de verkiezingen, bleek uiteindelijk de grootste verliezer te zijn. Kort na de ontknoping stelde formatiespecialist Vis al dat er zo-veel versturende factoren tijdens het proces waren opgetreden dat de formatie was uitgegroeid tot ‘een dieptepunt in de naoorlogse parlementaire geschiede-nis’.<sup>2</sup>

Hoe was het mogelijk dat het – tot dat moment – beste verkiezingsresultaat ooit van een Nederlandse politieke partij leidde tot de grootste nederlaag van

diezelfde partij in de parlementaire geschiedenis, en waarom konden de daaropvolgende onderhandelingen met een andere partij zo snel met succes worden afgerond? Wellicht werpen recent beschikbaar gekomen bronnen een ander licht op deze al veel vaker bestudeerde ‘moeder van alle formaties’.<sup>3</sup>

De lange duur en de omstrede uitkomst van de formatie van 1977 brachten veel tijdgenoten er al toe de pen op papier te zetten. De voorstanders van staatsrechtelijke vernieuwing – D’66 en de PVDA voorop – beschouwden ‘1977’ als een symptoom dat de procedure en het bestel niet deugden. Van Thijn, de belangrijkste onderhandelaar van de PVDA, zou vijf jaar later als minister een staatscommissie onder leiding van oud-premier Biesheuvel de opdracht geven advies uit te brengen over de wijze waarop de invloed van de kiezer zou kunnen worden vergroot. Reglementering bleef weliswaar uit, maar voor de latere praktijk was ‘1977’ een leerjaar waaraan commentatoren en politici nog regelmatig zouden refereren.

Al in de inleiding van zijn baanbrekende *Dagboek van een onderhandelaar* schreef Van Thijn: ‘De kabinetsformatie is een fiasco geworden voor de democratie.’ De eerste oplage van dat boek – 16.000 exemplaren – vloog in februari 1978 de winkels uit en de uitgever besloot meteen er 7000 bij te drukken.<sup>4</sup> Andere hoofdrolspelers reageerden met eigen inside-information, journalisten, politici en wetenschappers bogen zich erover en gingen het debat met elkaar aan. Velen verweten Den Uyl een gebrek aan leiderschap: hij had zijn partij beter in de hand moeten houden. Daartegenover poneerde politicoloog Daudt in 1980 het leerstuk van de ‘uiterste noodzaak’: Nederlandse confessionelen laten sociaaldemocraten alleen meeregeren als hiervoor in hun ogen een uiterste noodzaak bestaat. Den Uyl viel volgens dit leerstuk dus weinig te verwijten. Politicoloog Van Praag concludeerde in zijn proefschrift uit 1989 dat het echec een logisch gevolg was van de tegen het CDA gerichte polarisatiestrategie van de PVDA. Van Rijswijk, oud-fractiemedewerker van het CDA, stak in 1992 de hand in eigen boezem en wees op de funeste invloed van de machtsstrijd in de top van zijn partij. Van Thijn erkende in 1996 dat hij Van Agt verkeerd had behandeld, terwijl Lindner – indertijd politiek commentator van *de Volkskrant* – altijd bleef volhouden dat het CDA de vernieuwingsdrang bewust om zeep had geholpen.<sup>5</sup>

Veel beschouwers van deze formatie wezen op een complex van omstandigheden waarbij de bijna dwangmatige neiging tot openheid en het toeval een grote rol speelden.<sup>6</sup> Een van de informateurs sprak achteraf van een ‘onafwendbaar noodlot’ waartegen geen procedure opgewassen zou zijn.<sup>7</sup> Anderen meenden dat individuele psychologische factoren beslissend waren geweest: persoonlijke aanvallen van de PVDA en de arrogantie van Den Uyl.<sup>8</sup> Volgens sommigen waren onderhandelingsfouten doorslaggevend.<sup>9</sup> Andere auteurs richtten hun pijlen op de opvattingen van de PVDA en D’66 over kiezersinvloed en openheid. Deze partijen zouden zich hebben vastgeklampt aan politiek gekleurde ‘regels’ die geen geldend staatsrecht waren.<sup>10</sup>

## DE TRAUMATISCHE INBRAAK UIT 1973 EN DE VAL OVER DE GRONDPOLITIEK

Achteraf beschouwd lag het voor de hand dat de onderhandelingen tussen de PVDA en het CDA spaak liepen. Het CDA wilde alleen maar samenwerken op basis van gelijkwaardigheid, terwijl de PVDA vasthield aan een kabinet met een meerderheid aan progressieve ministers. Deze meerderheidsstrategie werd op 11 oktober 1976 voor het eerst geformuleerd in het 'regeerakkoord' dat de PVDA en de PPR hadden opgesteld met het oog op de verkiezingen van 1977 en de periode daarna.<sup>11</sup> Al op de persconferentie waarop hij zich presenteerde als eerste lijsttrekker van het CDA – twee weken na het akkoord tussen PVDA en PPR – verklaarde Van Agt dat zijn partij nooit meer in een ongelijkwaardige positie met de PVDA wilde regeren, zoals in de periode van het kabinet-Den Uyl (1973-1977). De PVDA eiste daarop dat het CDA samenwerking met de VVD zou uitsluiten. Van Agt pareerde deze eis met de beroemd geworden *oneliner*: 'Wij maken geen buigingen naar links en geen buigingen naar rechts.'<sup>12</sup>

De meerderheidsstrategie van de PVDA en de geëiste gelijkwaardigheid van het CDA hadden alles te maken met traumatische ervaringen uit het verleden. De sociaaldemocraten waren altijd in de minderheid geweest en dus afhankelijk van de confessionelen in het centrum van de macht. In november 1972 gingen PVDA, PPR en D'66 – 'de progressieve drie' – de verkiezingen in met het gezamenlijke regeerprogramma *Keerpunt 1972*. Zij behaalden echter maar 56 zetels. Na lange onderhandelingen slaagde formateur Burger er in KVP, ARP en CHU uit elkaar te spelen. Hij 'brak in' bij de ARP – Boersma en De Gaay Fortman sr. zegden toe bereid te zijn minister te worden onder Den Uyl – en manoeuvreerde de CHU uit het kabinet. De progressieve drie leverden uiteindelijk tien ministers en de confessionelen zes.<sup>13</sup> Voor de fracties van KVP en ARP bleef het kabinet-Den Uyl, dat op 25 mei 1973 van start ging, een extraparlamenteair kabinet dat zij slechts gedoogden. De progressieve drie achtten zich echter parlementair gebonden via *Keerpunt 1972*.<sup>14</sup>

De verhoudingen tussen de coalitiepartners waren vanaf het begin gespannen. Het kabinet-Den Uyl bleek een vechtkabinet dat onder permanente politieke druk functioneerde. Eind 1974 riep PVDA-fractie leider Van Thijn het jaar 1975 uit tot 'jaar van de waarheid', waarin het kabinet een aantal structurele hervormingen moest presenteren. De KVP-fractie en een groot deel van de ARP-fractie voelden daar helemaal niets voor.<sup>15</sup> Aan de vooravond van de Algemene Beschouwingen in oktober 1976 brachten alarmerende opiniecijfers de progressieven in rep en roer: de VVD zou 15 zetels winnen, waardoor hun aantal zou stijgen naar 39, en het CDA zou uitkomen op 52 zetels, 11 meer dan de PVDA.<sup>16</sup> Daarna nam de irritatie binnen de coalitie alleen maar toe. Dieptepunt vormde

de persoonlijke aanval van PVDA-Justitiewoordvoerder Kosto op Van Agt. Kosto zette de CDA-lijsttrekker in het debat over de zaak-Menten op 23 februari 1977 neer als een incapabele minister die volstrekt ongeschikt was als politiek leider. Hij diende echter geen motie van wantrouwen in want het was 'politiek onverantwoordelijk [...] om het werk dat nog in deze kabinetsperiode gedaan moet worden in gevaar te brengen'.<sup>17</sup> In een persoonlijke brief aan ARP-leider Aantjes betichtte Van Thijn Van Agt van 'een anti-democratische mentaliteit' en waarschuwde hij dat deze 'een gevaar voor de democratische verhoudingen in ons land' was.<sup>18</sup>

Kort na het Mentendebat, in de nacht van 21 op 22 maart, viel het kabinet-Den Uyl over de grondpolitiek.<sup>19</sup> De ministers van KVP en ARP dienden hun ontslag in, waarop hun collega's van PVDA, D'66 en PPR hun portefeuilles ter beschikking stelden.<sup>20</sup> Enkele dagen na de kabinetscrisis consulteerde de koningin haar vaste adviseurs: vicepresident van de Raad van State Ruppert, de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, Thurlings en Vondeling, en de fractieleiders uit de Tweede Kamer. Aantjes en Andriessen (KVP) meenden dat de koningin het ontslag van de confessionele ministers moest weigeren, waarna er een volwaardig interim-kabinet moest worden gevormd met dezelfde bewindslieden als in het kabinet-Den Uyl. CHU-fractieleider Kruisinga vond dat het demissionaire kabinet moest aanblijven tot de verkiezingen. De fractievoorzitters van PVDA, PPR en VVD trokken dezelfde conclusie. De breuk moest aan de kiezers worden voorgelegd, te meer daar het kabinet slechts twee maanden voor de reeds geplande periodieke verkiezingen was gevallen. De koningin volgde het meerderheidsadvies: het voltallige kabinet-Den Uyl werd demissionair en kreeg als belangrijkste taak de Kamer te ontbinden. De verkiezingen zouden gehouden worden op de al eerder vastgestelde datum, 25 mei 1977.<sup>21</sup>

#### FELLE VERKIEZINGSSTRIJD STILGELEGD DOOR TERREURACTIES

In 1977 deden achttien politieke groeperingen in alle kieskringen mee aan de Tweede Kamerverkiezingen.<sup>22</sup> KVP, ARP en CHU deden voor het eerst met een gezamenlijke lijst en met één lijsttrekker aan de verkiezingen mee. Het van onderop in gang gezette streven naar eenwording had in 1976 het verrassende besluit opgeleverd dat het CDA al bij de volgende Kamerverkiezingen met één lijsttrekker zou komen, ondanks forse tegenzin van Aantjes, die vreesde dat zijn radicaal-evangelische opvattingen zouden oplossen in een grotere versie van de KVP.<sup>23</sup> De aanwijzing van de lijsttrekker had echter nog heel wat voeten in de aarde gehad. Aantjes en Kruisinga spraken een veto uit over Andriessen, die

daardoor terugviel van eerste KVP'er naar vierde CDA'er. De partijvoorzitters van CDA, KVP, ARP en CHU toerden uiteindelijk als lijsttrekker Van Agt uit de hoed, de vicepremier die zich principieel had opgesteld in het abortusdebat en de PVDA met zijn grillig en eigengereid optreden regelmatig tegen zich in het harnas had gejaagd. Op 25 oktober 1976 presenteerde Van Agt zich als lijsttrekker in Nieuwspoor. De meest urgente problemen waren volgens hem de werkloosheid, de inflatie, abortus en 'het ethisch en geestelijk reveil'. Dat laatste sloeg op een door hem gewenste herwaardering van wezenlijke waarden van mens en samenleving. Van Agt refereerde aan het onder leiding van de ARP-econoom Goudzwaard opgestelde vooruitstrevende CDA-program *Niet bij brood alleen*, maar waarschuwde ook voor de staat als alles overheersende 'heer Albedil'.<sup>24</sup>

Terwijl de christendemocraten zich moeizaam verenigden, viel het verbond van de progressieven juist uit elkaar. Onder electorale druk zag D'66 zich genoodzaakt de band met de PVDA door te knippen. Bij de Statenverkiezingen van 1974 was de partij vrijwel weggevaagd. Terlouw, politiek leider sinds september 1973, verklaarde eind 1976 dat hij bereid was lijsttrekker te zijn als de partij op redelijke termijn 1666 nieuwe leden zou krijgen en als binnen drie maanden 66.000 mensen verklaard zouden hebben hem als lijsttrekker te willen.<sup>25</sup> Toen dit gelukt was, besloot D'66 in februari 1977 zelfstandig de verkiezingen in te gaan. Een coalitie met VVD en CDA werd echter uitgesloten.<sup>26</sup> De partij presenteerde zich voor het eerst als 'het redelijk alternatief' tussen PVDA en VVD.

Ook de PPR verbrak het bondgenootschap met de PVDA. Bij de radicalen volgde Beckers De Gaay Fortman jr. op als lijsttrekker.<sup>27</sup> Namens haar partij stelde zij de vergaande eis dat het CDA zich voor de verkiezingen zou vastleggen op de hervormingsvoorstellen van het kabinet-Den Uyl. Het CDA weigerde dat, waarna de PPR liet weten niet met de christendemocraten te willen regeren. Van Agt bracht de tactische blunder van de PPR meteen terug tot zijn juiste proporties: 'Het jochie dat een tijdje mocht meedoen met het voetballen van de grote knullen heeft met luid misbaar het speelveld verlaten. Wij zwaaien het ventje vriendelijk uit.'<sup>28</sup>

De PVDA ging de verkiezingen in met de slogan 'Kies de minister-president, kies Den Uyl'. Den Uyl was sinds 1966 politiek leider en voor de vierde keer lijsttrekker. Zijn partij probeerde hem in de campagne vooral aan de man te brengen als staatsman. De felste aanvallen op het CDA kwamen van PVDA'ers uit de tweede lijn, zoals Van Thijn en VARA-ombudsman Van Dam.<sup>29</sup> In 1974 had Den Uyl een beruchte rede gehouden over 'Socialisme en vrije ondernemingsgewijze produktie'. Daarin had hij gesteld dat de productie bepaald diende te worden door democratisch getoetste gemeenschapsbeslissingen. Die rede had geleid tot protesten van topondernemers tegen de 'industrievijandige' houding van Den Uyl. Tijdens de campagne bevestigde Den Uyl zijn radicale

visie nog eens nadrukkelijk tijdens een college voor studenten in Eindhoven.<sup>30</sup>

Voor de vvd trok Wiegel voor de tweede keer de lijst. De jonge liberaal – inmiddels 35 jaar – had zich ontpopt tot een bekwaam oppositieleider, die Den Uyl vaak nogal populistisch de les las. De vvd ging de strijd aan onder het motto ‘puin ruimen’. Met het oog op een mogelijke samenwerking werd het cda ontzien. Wiegel wakkerde vooral het ongenoegen bij de rechtervleugel van het cda aan door de pvda neer te zetten als dwingeland die het cda onder haar juk wilde brengen.<sup>31</sup>

De campagne was sterk gericht op personen, en dan met name – en voor het eerst – op de lijsttrekkers van de ‘Grote Drie’. De politieke voorkeur van de Nederlander werd teruggebracht tot de simpele keus tussen de minister-president, het ethisch reveil en puinruimen. De rivalen spraken sterk tot de verbeelding van het publiek en bleken alle drie rasechte *campaigners*. Joop, Dries en Hans werden door het eigen electoraat op handen gedragen en wekten hevige afkeer op bij kiezers uit het andere kamp. De concentratie op de drie werd in de hand gewerkt door de televisie. Elke dag verscheen minstens een van hen op tv; bij de VARA leek Den Uyl niet uit beeld te slaan.<sup>32</sup>

Twee dagen voor de verkiezingen kaaptten en bezetten Zuid-Molukse jongeren een trein en een lagere school. De campagne werd abrupt afgebroken. ‘De machtige arm van het terrorisme heeft het radarwerk stilgezet’, schreef Van Thijn. De verkiezingen zouden echter gewoon doorgaan: ‘Wij moeten in het vervullen van onze staatkundige plichten niet opzij gaan voor terreur’, verklaarde Den Uyl. 25 mei 1977 werd een zonnige verkiezingsdag met een maximumtemperatuur van 25 graden, maar het feest van de democratie had dit keer wel een zwarte rand. *Het Vrije Volk* opende die dag met de kop: ‘Kinderen roepen: “Wij willen leven” op bevel kapers’.<sup>33</sup>

#### DEN UYL WINT TE VEEL

De uitslag wekte alom verbazing: Den Uyl sleepte maar liefst tien zetels winst binnen. De pvda kwam uit op 53, op dat moment de hoogste score ooit door een partij behaald. De opkomst was ook ongekend hoog: 87,5 procent.<sup>34</sup> Wiegels vvd won flink, maar veel minder dan de 39 zetels die in oktober 1976 waren voorspeld: 28, een winst van 6. Het cda kwam uit op 49, één zetel meer dan kvp, arp en chu in 1972 samen hadden gehaald. Dit resultaat viel tegen omdat de pvda met afstand de grootste was geworden. De enige andere partij die won was regeringspartij d’66, die steeg van 6 naar 8. De sgp behield 3 zetels, maar de andere partijen werden vrijwel weggevaagd. Van de 28 zetels hielden ze er maar 9 over. ds’70 zakte van 6 naar 1 en de cpn van 7 naar 2. De ppr haalde

minder stemmen dan de CPN, maar hield toch meer zetels over: 3, een daling van 4. Deze eigenaardige uitkomst dankten de radicalen aan de lijstencombinatie met de PVDA en de PSP. De PSP leverde 1 zetel in van de 2 die zij had, net als het GPV, en de Boerenpartij zakte van 3 naar 1.<sup>35</sup>

De uitslag was een persoonlijke triomf voor Den Uyl. 'Het kabinet-Den Uyl II is gekozen, het hoeft nog slechts geformeerd te worden', noteerde Van Thijn.<sup>36</sup> Dat was wel erg voorbarig. De PVDA had niet meer dan een derde van de stemmen, en er was wel degelijk een alternatief: CDA en VVD hadden samen 77 zetels. In een eerste reactie voor tv verklaarde Den Uyl dat de kiezer duidelijk had ingestemd met het gevoerde beleid. 'Dit is een structurele verschuiving. Dit schept verantwoordelijkheden.' Van Thijn stelde dat de kiezers zich hadden uitgesproken voor voortzetting van de zittende regeringscombinatie 'maar wel met een versterking van het progressieve karakter'. Ook volgens Aantjes wilden de kiezers een gematigd vooruitstrevend beleid.<sup>37</sup>

Lindner stelde op 26 mei in *de Volkskrant* onder de kop 'Harde formatie' dat de kiezers een rechts alternatief onmogelijk hadden gemaakt. Het versterkte kiezersvertrouwen moest worden omgezet 'in een vooruitstrevend beleid, dat hopelijk sterker zal spreken dan de afgelopen vier jaar' met een grotere inbreng van progressieve ideeën en personen.<sup>38</sup> Vis schreef op 28 mei in *NRC Handelsblad* over 'de vreemdste verkiezingsuitslag sinds jaren', die ongetwijfeld weer een slopende en aflopende formatie zou opleveren. Uit het feit dat de regeringspartijen meer gewonnen hadden dan de oppositie trok hij de conclusie dat de kiezers de voorkeur gaven aan de bestaande coalitie boven de combinatie CDA-VVD.<sup>39</sup>

#### DEN UYL DIRECT FORMATEUR

Op 26 mei ontving de koningin haar vaste adviseurs. De consultaties van de fractievoorzitters werden vanwege de gijzelingsacties uitgesteld tot 31 mei en 1 juni. Alle fractieleiders behalve die van PPR en D'66 pleitten voor een formatieopdracht aan Den Uyl. De Tweede Kamer maakte weliswaar geen gebruik van de sinds 1971 bestaande mogelijkheid een kandidaat-formateur voor te dragen, maar het resultaat kwam praktisch op hetzelfde neer. Volgens Abma (SGP) drong zich zelfs een procedure op die meer weg had van een conclusie dan van een advies. De PVDA-fractie stelde dat de uitslag duidelijk wees in de richting van voortzetting van het beleid van het oude kabinet. Hoewel een aantal leden tot voorzichtigheid maande, adviseerde de fractie Den Uyl onmiddellijk tot formateur te benoemen.<sup>40</sup>

Het ongepubliceerde advies van Tweede Kamervoorzitter Vondeling (PVDA) was overeenkomstig het advies van zijn eigen fractie. Daarbij wees hij de konin-



gin erop dat onderzoek had uitgewezen dat CDA-stemmers een grote voorkeur voor een coalitie met de PVDA zouden hebben en dat ‘de burgers’ veel liever Den Uyl als minister-president zagen dan Van Agt.<sup>41</sup> Ruppert was voorstander van een kabinet gesteund door een zo groot mogelijke meerderheid. Een combinatie van PVDA en CDA lag dan het meest voor de hand. D’66 noemde hij niet. De PVDA was de grootste en had de meeste winst geboekt, maar de kans dat Den Uyl als formateur meteen zou mislukken was volgens hem te groot. Om dat risico te verkleinen, stelde hij voor een korte informatieperiode in te lassen om enkele programmapunten en de zetelverdeling te regelen.<sup>42</sup>

Van Agt adviseerde eveneens een formatieopdracht aan Den Uyl. Een informatieronde zou volgens de CDA-fractie – een enkel lid uitgezonderd – eerder tot verstarring dan tot toenadering leiden. De fractie zette overtuigd in op een tweede kabinet-Den Uyl. Het volgende kabinet moest kunnen rekenen op ‘ruime steun in en vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging’, en dan lag het voor de hand dat PVDA en CDA daarvan deel uitmaakten. Het vertrouwen diende wel te worden gebaseerd op een regeerakkoord waarin beider programma’s gelijkwaardig aan bod kwamen met een zetelverdeling die ‘ten volle’ recht deed aan de verkiezingsuitslag.<sup>43</sup>

VVD-leider Wiegel sprak zijn twijfels uit over de vraag of PVDA en CDA na de crisis over de grondpolitiek wel in staat waren een stabiel kabinet te vormen. Hij wees erop dat er ook een meerderheid was voor een CDA-VVD-kabinet en dat de VVD bereid was regeringsverantwoordelijkheid te dragen. De PPR adviseerde een of meer progressieve informateurs voor een kabinet geleid door Den Uyl. Terlouw ten slotte sprak namens D’66 een lichte voorkeur uit voor een PVDA-informateur. Het nieuwe kabinet zou moeten bestaan uit ‘voormalige regeringspartijen voor zover die bij de verkiezingen hebben gewonnen’. De informatie zou zich volgens D’66 moeten richten op de oplossing van de omstrede onderwerpen die in de eindfase van het kabinet-Den Uyl aan de orde waren geweest.<sup>44</sup>

Nauwelijks waren alle adviezen binnen of Den Uyl kreeg de opdracht ‘een kabinet te vormen dat geacht mag worden het vertrouwen van het parlement te genieten’. De formateur wilde spijkers met koppen slaan en het CDA zo snel mogelijk vastnagelen. ‘In zes weken moeten we eruit zijn’, had hij Van Thijn op 30 mei toevertrouwd. Later lichtte Den Uyl toe dat hij zo snel mogelijk wilde formeren omdat het anders te zwaar zou worden. Hoe langer het duurde, des te meer tegenspel het CDA zou bieden. Den Uyl vreesde dat hij zes weken kwijt zou zijn als een eerste informateur mislukte ‘en dan is het momentum weg’.<sup>45</sup>

Den Uyl deelde de pers mee dat hij zou streven naar een parlementair meerderheidskabinet van PVDA, CDA en D’66, met een progressief karakter wat betreft program en bewindslieden.<sup>46</sup> D’66 had gewonnen, dus kabinetsdeelname van die partij deed recht aan de verkiezingsuitslag. Een groot deel van de CDA-fractie



voelde zich gedegradeerd tot bijwagen en reageerde meteen afwijzend op deze interpretatie van de formatieopdracht. Den Uyls aanpak vloede echter logisch voort uit zijn opvatting dat de formatie een politieke strijd was waarin tegenstellingen op de spits moesten worden gedreven teneinde de verkiezingsuitslag te vertalen in de samenstelling van een nieuw kabinet. 'Een formatie schept in zichzelf nieuwe inzichten, leidt tot nieuwe plaatsbepaling van partijen, van fractie, van burgers. Het zicht op de politiek kan er door worden vernieuwd.'<sup>47</sup> Het ging hem dus bepaald niet om de vraag hoe hij zo snel mogelijk een nieuwe regeringsploeg bij elkaar kreeg.

*'Wat te doen met tien zetels winst?'*

Nadat Den Uyl formateur was geworden, koos de PVDA-fractie Van Thijn tot onderhandelaar. Deze legde de lijn die hij wilde volgen vooraf neer in de strategische notitie 'Wat te doen met tien zetels winst?', die hij vooraf had afgestemd met Den Uyl. Hoofddoel was niet de vorming van een kabinet met de PVDA, maar het vasthouden van de winst van de partij bij de Statenverkiezingen van maart 1978. Om dit te bereiken moest een aansprekend beleid worden gevoerd voor de zwevende kiezers die op de partij hadden gestemd. Daarom zou het goed zijn als de verhouding met het CDA 'ook in de toekomst gekenmerkt blijft door een zekere spanningsrelatie'. Van Thijn wilde een parlementair meerderheidskabinet PVDA-CDA-D'66 dat bewindslieden en fracties bond. Dan moest het CDA allereerst 'parlementair' worden vastgepind op de hervormingsvoorstellen. Daarnaast diende te worden vastgehouden aan de 'linkse norm' van één procent groei per jaar van de collectieve sector. Wat abortus betrof moest ten slotte een procedureafspraken worden gemaakt met de garantie dat een aangenomen initiatiefontwerp zou worden bekrachtigd met het contraseign.

Afspraken en binding waren echter niet voldoende. Ook de meerderheidspositie van de PVDA moest worden vastgelegd. De CDA- en D'66-ministers zouden hun PVDA-collega's niet moeten kunnen wegstemmen. De zetelverdeling moest daarom 8-7-1 of 7-6-1 zijn. Verder diende de PVDA een extra zetel in de sociaaleconomische driehoek te claimen – naast Financiën – en bovendien Justitie. Dat laatste onder het mom greep te houden op het hervormingstempo, maar daarachter stak het motief de man die de abortuswetgeving had tegenwerkt en de val van het kabinet had veroorzaakt buiten het kabinet te houden: Van Agt.<sup>48</sup>

Tot zijn schrik stond Van Thijns notitie al op 9 juni 1977 in *de Volkskrant* en daarmee lag de strategie van de PVDA op straat. Dat voedde onmiddellijk het wantrouwen bij het CDA. Het psychologisch effect was desastreus. In plaats van

de teleurgestelde (relatieve) verliezer de hand te reiken, richtte Van Thijn zich op het incasseren van de winst door de eisen op te krikken en de strategie aan te scherpen. Het leek alsof de PVDA geen moment had nagedacht over de vraag hoe dit zou vallen bij het CDA. De partij was weliswaar de grootste geworden, maar om te kunnen regeren was ze veroordeeld tot samenwerking met de christendemocraten.

Het CDA wilde voor alles een gelijkwaardige partner zijn, dus even veel ministersposten hebben als de PVDA. D'66 hoefde er van het CDA niet bij. Wanneer de PVDA dat wilde, dan moest ze zelf maar een zetel inleveren. Verder eiste het CDA dat de maatschappijhervormende voorstellen in een breder sociaaleconomisch kader zouden worden besproken. De partij begon de onderhandelingen liever met het onderwerp abortus. Een extra zetel voor de PVDA in de sociaaleconomische driehoek was onbespreekbaar: in feite was er al sprake van een vierhoek, omdat Den Uyl zich daar als minister-president voortdurend mee bemoeide. Van Agt zou ook gewoon weer op Justitie moeten, tenzij hij voor het fractievoorzitterschap zou kiezen. Door een redelijke opstelling probeerde d'66-leider Terlouw voor zijn partij zo veel mogelijk uit het vuur te slepen. Hij was daarbij natuurlijk volledig afhankelijk van de twee grootmachten, die d'66 alleen maar toelereerden zo lang dat niet ten koste ging van hun eigen positie. Terlouw vond het wél logisch met de hervormingsvoorstellen te beginnen om te voorkomen dat een nieuw kabinet van bijna dezelfde samenstelling snel ten val zou komen.<sup>49</sup>

Uit het dagboek van Van Thijn blijkt dat zijn fractie hem weliswaar dicht op de huid zat, maar dat hij voldoende ruimte kreeg voor concessies. In heikle situaties trommelde hij zijn fractiebureau op voor rugdekking of ruggespraak. Volgens Van Praag had de PVDA-fractie weinig greep op de onderhandelingen. In spoedgevallen overlegde Van Thijn met één of enkele fractieleden, of liet hij zich leiden door de notitie van een enkel fractielid. De plenaire fractie kwam er zelden aan te pas, dat gold ook voor de fractiecommissies. Op aandrang van Den Uyl en Van Thijn spraken de onderhandelaars in het begin van de formatie af dat de fracties geen 'officiële stukken' aan de formateur zouden overhandigen. Dat sloeg in dit geval op door de fracties opgestelde notities over deelonderwerpen. De onderhandelingsruimte zou door de in dat soort stukken vastgelegde standpunten te sterk kunnen worden ingeperkt. Binnen de CDA-fractie produceerde een programadviescommissie onder leiding van de door de PVDA-top gevreesde Andriessen dit soort stukken, en Den Uyl wilde de KVP-leider niet via een omweg aan de onderhandelingstafel hebben. Deze afspraak beperkte ook de mogelijkheden van zijn eigen fractie om invloed uit te oefenen, maar dat kwam hem misschien niet slecht uit.<sup>50</sup>

Op papier was de inbreng van de CDA-fractie – via de programadviescommissie die input kreeg van verschillende fractiecommissies – groter dan die van

de PVDA-fractie, al was het de vraag wat Van Agt ermee deed. Andriessen was vanaf het begin buitengewoon positief over de sfeer in en de resultaten van deze programadviescommissie: 'hier wordt een stukje CDA tot stand gebracht'.<sup>51</sup> Anders dan bij de PVDA was er bij het CDA geen druk vanuit de partijgremia, laat staan een soort alomvattend vetorecht van een partijraad.

Het belang van het gebruikelijke informele overleg bij formaties is moeilijk in te schatten. Uit dagboeken van hoofdrolspelers blijkt dat de wekelijkse gesprekken van de top van de PVDA met Den Uyl over de agenda van de ministerraad werden voortgezet. Hetzelfde gold voor 'het progressieve eten' van de fractieleiders en bewindslieden van PVDA, D'66 en PPR op donderdagavond in restaurant Berloth en het diner van hun confessionele tegenvoeters in Royal, ook op donderdag. Verder was Van Agt met een of meer gesprekspartners vaak te vinden in restaurant Le Bistrot aan het Lange Voorhout, en Van Thijn in Tchekiang, een Chinees restaurant aan het Spui. Invloedrijke groepen binnen de PVDA en het CDA waren respectievelijk de 'Steenwijkgroep', de linkervleugel van de ARP en de 'Groep van 7'. De Steenwijkgroep – een jeugdige denktank die zijn wortels had in Nieuw Links – probeerde de PVDA-fractie naar links te trekken en de Groep van 7 – het machtscentrum van de oude KVP – bepaalde uiteindelijk de verdeling van de beschikbare posten over de meest geschikte KVP'ers.<sup>52</sup> Demissionair premier Den Uyl kreeg achter de schermen ook regelmatig tactische adviezen van zijn raadadviseurs en van collegaministers als Van der Stoep en Van Kemenade.<sup>53</sup>

### *'De persoonlijkheid van sommige leiders'*

Persoonlijke motieven en frustraties kunnen een vlotte voortgang van het formatieproces behoorlijk in de weg zitten. Oud-premier Drees merkte in 1967 in een debat met Van Thijn over kabinetsformaties op: 'De moeilijkheden [van kabinetsformaties] wortelen in de aard van ons partijwezen en worden soms vergroot door de op een bepaald ogenblik heersende mentaliteit en door de persoonlijkheid van sommige leiders.'<sup>54</sup> Een van de formaties waarop dit bij uitstek van toepassing is, was die van 1977.

In zijn eigen partij stond Den Uyl op een voetstuk als onaantastbare leider, ondanks de kritische linkervleugel, waarmee hij overigens goed kon omgaan. Hoewel sociaal onhandig en communicatief wat beperkt had Den Uyl uitstekende contacten met de pers en was hij sterk in het debat. Van huis uit econoom, was hij toch in de eerste plaats een gedreven politicus. Daarnaast geloofde hij heilig in het democratisch proces, ook binnen zijn eigen partij. Den Uyl koesterde achterdocht tegen ambtenaren en tegen katholieken.<sup>55</sup> Bij dat laatste speelden zijn calvinistische wortels hem parten.

Tijdens de hele formatie zat Den Uyl als demissionair minister-president de wekelijkse kabinetsvergaderingen voor, waarbij tot en met 2 september ook Van Agt als demissionair minister van Justitie aan tafel zat (daarna alleen in de Kamer). Als premier had Den Uyl bovendien regelmatig contact met koningin Juliana, dus ook extra gelegenheid om het formatieproces enigszins bij te sturen. Of hij daarvan gebruik maakte is de vraag, maar het feit dat zijn tegenstanders wisten dat deze mogelijkheid zich voordeed, had al invloed op het proces van vertrouwensvorming.

In veel opzichten waren Van Agt en Den Uyl elkaars tegenpolen. De CDA-leider werd na zijn actie tegen abortuskliniek Bloemenhove in progressieve kringen steeds meer als een karikatuur neergezet: een zedenmeester met een aversie tegen de politiek, de personificatie van behoudzucht, kerk en kapitaal. 'Je weet wel wat hem drijft, maar waarheen weet ik niet', zei Den Uyl in april 1977.<sup>56</sup> Van Agt joeg met zijn relativerende opmerkingen over politieke strijdpunten 'links' ook gemakkelijk op de kast. Hij was verder een uitstekend spreker met oog voor het persoonlijke in de politiek, die het aan zuidelijke katholieken toegeschreven zonnige karakter combineerde met een al even spreekwoordelijke Brabantse koppigheid.<sup>57</sup>

Van Agt voelde voor Den Uyl een mix van bewondering, compassie en afkeer. In zijn *Dagboek* legde Van Thijn hem in de mond: 'Ik zie Den Uyl als een sympathieke schelm. Na zo'n vier jaar samen in een kabinet dansen we nog steeds om elkaar heen. In politieke zin zijn we nooit compagnons geworden, in persoonlijke zin ook niet. Den Uyl is niet de man om vriendschappen mee te metselen en ik ben teveel een solist.'<sup>58</sup> Den Uyl memoreerde later dat twee politieke feiten van belang waren voor zijn verhouding tot Van Agt: de weigering het kabinetscompromis over de grondpolitiek in de Kamer te verdedigen en de verklaring dat hij alleen maar was aangebleven om het abortusontwerp tegen te houden. 'Daarmee transformeerde hij van een politiek geïnteresseerde jurist en medestander naar een partijpolitieke tegenstander en geëngageerde CDA-lijsttrekker,' aldus Den Uyl.<sup>59</sup>

Van Agt had genoeg krediet in zijn eigen fractie, maar nog onvoldoende gezag bij de fractietop. Aantjes en Kruisinga waren sceptisch over hem. Persoonlijke aanvallen van de PVDA op hun leider vonden zij echter vanaf het begin onacceptabel.<sup>60</sup> Als onderhandelaar werd Van Agt aangestuurd door het fractiebestuur dat – naast hemzelf – bestond uit de KVP'ers Andriessen en Peijnenburg, de ARP'ers Aantjes en Schakel en de CHU'ers Kruisinga en Van der Mei, aangevuld met fractiesecretaris Kleisterlee, afkomstig uit de KVP. In de regel zou Van Agt onderhandelingsresultaten ook eerst terugkoppelen naar zijn fractiebestuur voordat hij de plenaire fractie om een oordeel vroeg.

In de top van het CDA stredden allerlei persoonlijke ambities en politieke voorkeuren om voorrang. Van Agt leek vaak knel te zitten tussen Aantjes en

Andriessen. Dit was een van de belangrijkste oorzaken van het chaotische verloop en de lange duur van deze formatie. Het fusieproces bleek nog lang niet afgerond. Aantjes vond bijvoorbeeld dat het kabinet-Den Uyl geprolongeed moest worden.<sup>61</sup> In dat tweede kabinet-Den Uyl moest het CDA wel wat gelijkwaardiger zijn, en Aantjes wilde dan zelf de CDA-fractie leiden tot 1 januari 1980. Uit notities van Van Rijswijk blijkt dat de ARP'er de ambitie had om op die datum commissaris van de Koningin te Utrecht te worden. Daarom zou hij geen ministerschap willen.<sup>62</sup>

Andriessen was allergisch voor de 'collectivistische hobby's' van Den Uyl. Hij had een harde confrontatie met hem willen aangaan, maar zat niet in de positie dat hij de fractie zijn wil kon opleggen. Ook Andriessen had een voorkeur voor het fractieleiderschap. Zijn tweede keus was een ministerschap in de financieel-economische hoek. Van Agt zou tijdens de formatie vrijwel voortdurend telefonisch contact met hem onderhouden.<sup>63</sup> De buitenwereld, en vooral Aantjes, mocht daarvan niets weten. Van Rijswijk meende dat Aantjes vaak door Van Agt werd geraadpleegd en Andriessen nauwelijks. Dat laatste klopte niet. Aantjes kende het geheime telefoonnummer van Van Agt niet, Andriessen wel.<sup>64</sup>

Hoewel Kruisinga buitengewoon slecht lag in de fractie, kon Van Agt niet om hem heen. Hij was immers de eerste man van de CHU. Volgens Van Rijswijk organiseerde Kruisinga zelfs CHU-bijeenkomsten 'om zijn troep gevechtsbereid te houden als hij in de formatie niet krijgt wat hij wil'.<sup>65</sup> Kruisinga had fel oppositie gevoerd tegen Den Uyl, maar stelde na de verkiezingen alles in het werk om als minister deel uit te maken van diens tweede kabinet. Hij lekte uit de fractie en nam zelf contact op met PVD'A'ers zodat de toekomstige coalitiegenoot hem bij het uitdelen van de posten niet zou vergeten.<sup>66</sup>

Al op de eerste vergadering van de nieuwgevormde CDA-fractie brak een stammenoerlog uit die een spoor van vernieling zou trekken en uiteindelijk de hele formatie zou omvatten. Allereerst werd Van Agt bij acclamatie tot fractievoorzitter gekozen. Hij was er zelf niet bij vanwege de gijzelingen. Daarna werd de politieke fout gemaakt een vrije stemming te houden om zijn vervanger aan te wijzen. Het resultaat was een ruime overwinning van Andriessen. Dit leidde tot grote woede bij Aantjes, die sprak van een machtsgreep van de KVP. Als nummer twee op de CDA-lijst zou hij hebben mogen rekenen op het vicevoorzitterschap. CDA-voorzitter Steenkamp was immers ook al katholiek. Aantjes eiste van de KVP 'een complete gang naar Canossa' en brieste tegenover zijn medewerker Van Rijswijk: 'Het KVP-machtsstreven moet ontmaskerd worden en het CDA moet uit elkaar.'<sup>67</sup>

De sfeer in de CDA-fractie werd er niet beter op toen de notulen van de eerste vergadering uitlekten. Daarna wist Van Agt Andriessen er in een moeizaam gesprek van te overtuigen zich terug te trekken. Er kwam geen nieuwe stemming,

zodat het vicevoorzitterschap automatisch zou toevallen aan nummer twee van de lijst. Andriessen bleef wel lid van het fractiebestuur en werd bovendien benoemd tot voorzitter van de al eerdergenoemde programadviescommissie.<sup>68</sup> Op 2 juni werd Aantjes eerste ondervoorzitter van de CDA-fractie. Andriessen noteerde die dag nijdig in zijn dagboek: ‘Het ziet er nu naar uit dat Aantjes het tijdelijk vice-voorzitterschap wel zal aanvaarden. Macht is macht. Als “christendom” zich met macht wil verbinden, komt men ver. Dat blijkt herhaaldelijk in de geschiedenis en Aantjes is er een voorbeeld van.’<sup>69</sup>

De valse start zou nog lang nagalmen. ‘In feite kent onze fractie een vierhoofdige leiderschap’, noteerde Van Rijswijk eind juni. ‘Maar dit leiderscollectief put zich [...] uit in het elkaar beloven en wantrouwen en in het samen voor de voeten lopen van de fractievoorzitter.’ Ruim een maand later schreef hij: ‘Een behoorlijke voorbespreking van de onderhandelingspunten in het kader van de formatie vindt zelden plaats. [...] Vandaar ook dat we achter de formatie-ontwikkelingen aanlopen. In plaats van zich te bekommeren om de vraag, hoe dertien miljoen mensen bestuurd moeten worden, voert ons leiderscollectief liever een discussie over de vraag, wie de eerste is in het Koninkrijk der Hemelen.’<sup>70</sup>

*Ontbindende voorwaarde: ‘Deze formatie zal niet kunnen slagen wanneer...’*

Terug naar de formateur. Den Uyl had zijn ministers al ruim voor de verkiezingen gevraagd naar ‘uitstaande beleidskwesties’. Dit leverde een pak papier op, waarop vele ambtenaren hun best hadden gedaan.<sup>71</sup> Op 3 juni waarschuwde de *Haagsche Courant* Den Uyl met vooruitziende blik: ‘Wil [de formateur] slagen dan zal hij vooral zijn partijgenoten ervan moeten overtuigen, dat in de Nederlandse coalitiepolitiek meer winst niet altijd leidt tot meer invloed en zeggenschap.’<sup>72</sup> Raadadviseur Tjeenk Willink produceerde diezelfde dag nog een erg optimistisch tijdpad:

- a. 6/7 juni: politieke en economische oriëntatie
- b. 9/10 juni: voorstel formateur t.a.v. hervormingswetten
- c. 13/14 juni: antwoord fracties op voorstel formateur
- d. 16 juni: voorstel formateur t.a.v. regeerprogram (inclusief departementale herindeling)
- e. 21 juni: antwoord fracties op voorstel formateur
- f. 21/28 juni: onderhandeling over regeerprogram
- g. 1 juli: voorstel formateur t.a.v. zetelverdeling en personen
- h. kabinet Den Uyl 2.<sup>73</sup>

Intussen kon de formateur nog altijd niet van start gaan. Zijn aandacht en die van demissionair minister van Justitie en CDA-onderhandelaar Van Agt werden volledig in beslag genomen door de gijzelingsacties. De terreur van De Punt en Bovensmilde had in meerdere opzichten negatieve gevolgen voor de kabinetsformatie van 1977. Allereerst hadden de gijzelingen volgens Lubbers veel extra stemmen voor Den Uyl opgeleverd, waardoor de PVDA eigenlijk te groot was geworden.<sup>74</sup> Tjeenk Willink voegde daaraan toe dat de PVDA vanwege de Molukse acties ook niet in staat was haar grote overwinning te vieren. Dat feest had de scoringsdrift bij de onderhandelingen volgens hem kunnen dempen.<sup>75</sup> Ten slotte blijkt uit de dagboeknotities van Van Rijswijk en Andriessen dat de uitschakeling van Van Agt door de gijzelingen sterk bijdroeg aan de chaos in de CDA-fractie.<sup>76</sup> Door de acties liep de formatie meer dan twee weken vertraging op.

Op 10 juni besloot het crisisteam van het kabinet de gijzelingsacties met geweld te beëindigen. Van Agt nam daarbij het voortouw. In de vroege ochtend van 11 juni werden de kapers overmeesterd, na bijna 19 dagen gijzeling. Twee treinpassagiers en zes gijzelnemers kwamen daarbij om.<sup>77</sup> Van Agt zou daarna nog dagen druk zijn met de afwikkeling en het Tweede Kamerdebat over de gijzelingen. Dat debat vond plaats op 23 juni. Pas de dag daarna vond de eerste gezamenlijke bespreking tussen formateur en onderhandelaars plaats.

Intussen had formateur Den Uyl op 6 en 7 juni de eerste inleidende besprekingen gehad met achtereenvolgens Van Thijn, Van Agt en Terlouw. Hij wilde eerst programmatische overeenstemming bereiken, daarna spreken over de zetelverdeling en ten slotte over de personele invulling. Van Thijn en Terlouw gingen akkoord, maar Van Agt maakte direct voorbehouden ten aanzien van het karakter van het kabinet, de deelname van D'66 en de beoogde procedure. De volgende dag lichtte hij de bezwaren toe in een brief, waarover hij vooraf telefonisch contact had gehad met Andriessen. Het progressieve etiket deed volgens Van Agt te weinig recht aan de CDA-inbreng. Deelname van D'66 vond hij overbodig en een ministerspost voor die partij mocht niet ten koste gaan van het CDA. Verder zouden de hervormingsvoorstellen tegelijk met het gehele sociaaleconomische program besproken moeten worden. De grondpolitiek mocht echter wél eerst aan bod komen omdat het vorige kabinet daar op gevallen was. Na het sociaaleconomisch beleid zou eerst over het abortusbeleid gesproken moeten worden.<sup>78</sup>

Den Uyl antwoordde met een briefje waarin hij zich doof hield voor de wensen van Van Agt. 'Progressief' moest gelezen worden in de zin van 'vooruitstrevend'. Hij had de term enkel gebruikt om het verschil met een CDA-VVD-kabinet duidelijk te maken. Na de grondpolitiek zou hij de overige hervormingsvoorstellen in de context van het sociaaleconomisch beleid aan de orde stellen en



van de wens om snel over het abortusbeleid te spreken had hij ‘goede nota’ genomen. ‘Laten we maar beginnen’, besloot hij op 9 juni. Op advies van Aantjes ging Van Agt schoorvoetend akkoord, tot ongenoegen van Andriessen die de voorbehouden veel harder had willen uitspelen.<sup>79</sup>

Op 14 juni, na het gijzelingsdrama, probeerde Van Agt opnieuw beweging te krijgen in de opstelling van Den Uyl, maar zijn moeite was vergeefs. Volgens Andriessen beging de formateur daarmee een grote tactische fout: de fractieleider van het CDA kon in deze fase toch niet met vier punten een gesprek ingaan en daarvan terugkeren zonder er ook maar één te hebben binnengehaald? In zijn fractie drong Andriessen er vervolgens op aan ‘dat nu zekerheid moet worden verkregen en wel over een 7-7-1 formule’. De linkervleugel van de ARP, aangevoerd door Aantjes en Boersma, slaagde er echter in deze eis vooralsnog af te vlakken: geen beslissing op dat moment, maar uiteindelijk zou moeten worden uitgekomen op een gelijk zetelaantal voor PVDA en CDA.<sup>80</sup> Op 15 juni schreef Van Agt de formateur:

Deze formatie zal niet kunnen slagen wanneer de uitkomst ervan zal zijn dat minder zetels in het kabinet worden toegewezen aan personen uit de kring van het CDA dan aan personen uit de kring van de PVDA. [...] Mocht u niettemin eerst de besprekingen over het in de komende jaren te voeren beleid willen openen, dan zullen wij daaraan deelnemen. [...] U bepale uw standpunt in de wetenschap dat ik, gehoord mijn fractie, mijn standpunt ten aanzien van de zetelverdeling in geen stadium van de formatie zal verlaten.<sup>81</sup>

De laatste zin was geënt op een eerdere uitspraak van Andriessen dat een ongelijkwaardige zetelverdeling ‘onaanvaardbaar is en blijft’. Aantjes had in het fractiebestuur boos gereageerd op die laatste twee woorden, maar de formulering van Van Agt zette daar in feite nog eens een dikke streep onder. Ondanks deze waarschuwing nam Den Uyl het risico en besloot hij zijn eigen agenda te volgen. De zetelverdeling werd aldus een tikkende tijdbom.<sup>82</sup>

#### DEN UYL IN DE KNEL MET TOEZEGGINGEN AAN DE VAKBEWEGING

Den Uyl schreef eerst een ‘Memorandum ten behoeve van het regeringsprogramma’ – kortweg ‘Memo 1’ – en stuurde dat op 21 juni naar de fractievoorzitters van PVDA, CDA en D’66. Het stuk besloeg achttien pagina’s. Den Uyl schreef dat hij de lijn van zijn eerste kabinet wilde doortrekken: investeringen en consumptie sturen, het werk herverdelen en de inkomensontwikkeling beheersen.

Dit pakket had volgens hem alleen kans van slagen als de sociale partners het zouden steunen. Het regeerprogram moest daarom in de eerste plaats voldoende vertrouwen opwekken bij die partners. Om de medewerking van de vakbeweging te krijgen was het essentieel dat de wetsontwerpen op de ondernemingsraden, de vermogensaanwasdeling en de investeringsrekening door het parlement zouden worden aanvaard. Vervolgens gaf hij een uiterst gedetailleerde uiteenzetting van de ins en outs van de hervormingsvoorstellen, te beginnen bij de grondpolitiek.<sup>83</sup>

De formateur wilde tempo maken en nodigde de drie onderhandelaars meteen uit voor een gesprek op vrijdag 24 juni, maar Van Agt stelde voor de bespreking over het weekend te tillen omdat hij de 23ste naar de Kamer moest voor het debat over de gijzelingen, maar ook omdat Den Uyls stuk 'doornen en netels' bevatte. De formateur had namelijk een aantal door de PVDA-fractie geformuleerde amendementen in de voorstellen opgenomen.<sup>84</sup> Een groot deel van de CDA-fractie had er moeite mee dat in dit prille stadium gedetailleerd op 'socialistische stokpaardjes' werd ingegaan en dat het CDA de rol van 'afremmer' opgedrongen kreeg. De programadviescommissie van de CDA-fractie oordeelde unaniem dat Den Uyl zo snel mogelijk de sociaaleconomische context van zijn voorstellen diende in te vullen. Tactische manoeuvres van Aantjes verhinderden dat echter, wat leidde tot irritatie bij Andriessen, die in zijn dagboek concludeerde dat Aantjes de totstandkoming van het kabinet-Den Uyl II niet in gevaar wilde brengen en daarom de CDA-fractie voortdurend in een zwakkere positie plaatste.<sup>85</sup>

De eerste gezamenlijke bespreking vond tóch plaats op 24 juni, maar beperkte zich tot een mediashow van Van Agt en een proceduregesprek. Van Agt arriveerde een kwartier te laat en vertelde de cameraploegen, fotografen en journalisten in zijn kielzog dat hij binnen een kwartier wel weer naar buiten zou komen omdat hij niets inhoudelijks te bespreken had en eigenlijk helemaal niet had willen komen. Toen hij eindelijk na anderhalf uur naar buiten kwam, verontschuldigde hij zich dat de formateur een goed glas whisky had laten aanrukken. 'Het was heel gezellig, de zomerzon scheen door de ramen, wij keken dromerig uit over de vijver. En het was goed van eten en drinken.' Binnenskamers had Den Uyl aangedrongen op een reactie op Memo I. Van Agt weigerde dat. Na het weekend wilde hij wel praten over de grondpolitiek, maar voor de andere onderwerpen gold dat zij alleen maar in samenhang met het financiële en sociaaleconomische kader – waarbij het in feite ging om loonmatiging en bezuinigingen – besproken konden worden. Den Uyl verwachtte hierover op 29 juni een Memo II gereed te hebben.<sup>86</sup>

## *Eerste successen aan de onderhandelingstafel*

Pas op 27 juni, dus ruim een maand na de verkiezingen, begonnen de eerste inhoudelijke besprekingen en wel over de grondpolitiek. De onderhandelaars zetten zich om de tafel in een opstelling die zich verder niet meer zou wijzigen: Van Thijn in het midden met zijn rug tegen de muur, Van Agt aan zijn rechterzijde en Terlouw aan zijn linkerzijde. Den Uyl tegenover Van Thijn, met rechts van hem Tjeenk Willink, de aan de formateur toegevoegde raadgever van Algemene Zaken die de verslagen van de bijeenkomsten maakte. Bij economische onderwerpen zou er nog een tweede raadgever bijkomen, Margés. De eerste onderhandelingsdag vonden de gesprekken eerst op Algemene Zaken aan het Binnenhof plaats, daarna op het Catshuis. Andere locaties waar de onderhandelaars later in de formatie nog met elkaar spraken, waren de Eerste Kamer en de Raad van State, afhankelijk van de (in)formateur van dienst.<sup>87</sup> In september zou men zelfs een dag doorbrengen in het Rijksmuseum in verband met staatsbezoekverplichtingen van Den Uyl – toen een van de informateurs.

Voor *NRC Handelsblad* hield Terlouw in juli een week lang een dagboek bij. Daarin beschreef hij de vaste procedure die zich aan de onderhandelingstafel ontwikkeld had:

- a) Den Uyl schrijft iets. Voorlopig heet dat Memo I en Memo II. In m'n agenda staat dat morgen Memo III moet verschijnen, waarin alle resterende bitterballen worden gefrituurd [...].
  - b) In de volgorde Van Thijn, Van Agt, Terlouw reageren we op een hoofdstuk uit de geschriften van de formateur.
  - c) Den Uyl reageert daarop verbaal.
  - d) Tweede ronde van de fractievoorzitters.
  - e) De formateur komt met conclusies, opnieuw op schrift.
  - f) Er moet worden afgeconcludeerd, een aanvechtbaar woord waar ik langzaam aan wen. Het betekent dat we als een soort Amerikaanse jury bijeen blijven tot we het eens zijn geworden over een tekst. Soms wordt dat vrij laat.
- Vanmiddag waren we toe aan c) en d) van de VAD, WIR en het sociaal-economisch en financieel beleid (Memo II). Den Uyl begint met een lang, kundig betoog over zijn visie op het financieel sociaal-economisch beleid voor de komende jaren. [...] Van Thijn reageert bekwaam. Het valt op hoe goed hij altijd is voorbereid. Daarna is de beurt aan Van Agt. Hij vangt zijn betoog aan met de woorden 'Ik ben ademloos van bewondering. Wat zijn jullie toch knap. Mijn bijdrage zal daarbij vergeleken bescheiden en kleurloos zijn.'

Den Uyl vertelde Terlouw dat er in 1972-1973 meer 'gemeneerd' werd naarmate de spanning toenam. Nu gebeurde het omgekeerde: 'Hoe kwetsbaarder de situatie, des te hartelijker wordt er ge-Joopt, -Driest, -Edt en -Jant alsof iedereen bang is door een formele betiteling de ster op het ijs te maken van waaruit een lange barst de hele ijsvloer scheurt', aldus Terlouw.<sup>88</sup>

Na een afmattende nachtvergadering reed Van Thijn 's ochtends op 7 juli bijna de middenberm in toen hij onderweg naar Den Haag een fractie van een seconde in slaap viel achter het stuur. Daarop werd besloten dat Algemene Zaken voortaan bij avondvergaderingen zou zorgen voor een auto met chauffeur, te betalen uit het 'formatiepotje'.<sup>89</sup>

Tussen de papieren van een aantal hoofdrolspelers en in het archief van Algemene Zaken bevinden zich de door Tjeenk Willink c.s. alfabetisch en op rubrieken geordende brieven die de verschillende formateurs en informateurs tussen 1 juni en 16 december 1977 ontvingen. Daartussen zitten relatief weinig adviezen van particulieren, maar wel een overstelpende hoeveelheid verlanglijstjes en input van gemeenten, provincies, maatschappelijke organisaties en vooral actiegroepen: van de Stichting Centraal Comité anti Bulderbaan tot het COC en van Wij Vrouwen Eisen tot de kernenergielobby. Vermoedelijk bereikte geen enkele brief de onderhandelingstafel, met uitzondering misschien van de rubriek waaruit alle stukken gelicht blijken te zijn: 'Nullijn werknemers'.<sup>90</sup>

Tot stomme verbazing van de pers slaagden de onderhandelaars erin om de splende zaak van de grondpolitiek in één avond zo goed als te regelen. Het werd nog spannend bij het onderdeel prijsstijging van landbouwgronden, maar uiteindelijk bereikte men in de vroege ochtend van 5 juli overeenstemming over de belangrijkste punten. Al met al won Van Agt deze eerste slag. Hij haalde een 'brede' bepaling binnen die grondeigenaren meer compensatie bood dan het oorspronkelijke voorstel. Van Thijn werd hierdoor in zijn eigen fractie meteen al onder vuur genomen door Kombrink van de 'linkse' Steenwijkgroep.<sup>91</sup> In de middag van diezelfde vijfde juli bereikten de drie eveneens overeenstemming over de invoering van een vermogenswinstbelasting. De successen brachten de partijen even in een euforiestemming. *Trouw* schreef over 'een nieuwe vriendschapsstrategie van de PVDA tegen Van Agt'.<sup>92</sup>

Op 8 juli werden de drie het ook eens over de ondernemingsraden. In tijdnood ging Van Agt zelfs akkoord met een instemmingsrecht met de benoeming van een nieuwe directeur. Toch morde de PVDA-achterban harder over het resultaat dan het CDA, mede dankzij *de Volkskrant*. 'Voor het eerst na lange tijd kan ik uitslapen', schreef Van Thijn de volgende ochtend. 'Monter sta ik op om het ontbijt te verzorgen. Mijn goede humeur slaat om in woede als ik De Volkskrant opsla. "Slechts in schijn akkoord over ondernemingsraden", lees ik. "Dat is volstrekt onredelijk", schreeuw ik.'<sup>93</sup>

Terwijl de PVDA ten prooi viel aan teleurstelling en irritatie, brak bij het CDA de zon door. Hoe meer nijd bij de PVDA – vooral bij de radicale linkervleugel waar de ‘Steenwijkers’ en vakbondsvertegenwoordigers als Poppe de toon aangaven –, des te groter de tevredenheid in de CDA-fractie. Men was trots op Van Agt; er kwam zelfs voor het eerst een positieve recensie uit de pen van Van Rijswijk: ‘Ik geloof dat bij de grondpolitiek niet Joop Dries, maar Dries Joop in de zak heeft genaaid. En het effect op de fractie is verbluffend. Voorlopig heeft Van Agt door het door hem behaalde onderhandelingsresultaat inzake grondpolitiek en ondernemingsraden in de fractie een uitstekende positie.’<sup>94</sup>

### *Memo II centraal*

Het was dus zaak voor Den Uyl en Van Thijn te scoren bij het laatste hervormingsdossier, de vermogensaanwasdeling (VAD). Deze VAD kon niet los worden gezien van de sociaaleconomische politiek, waarover de meningen fors uiteenliepen. Als het slecht ging met de economie bleef de vermogensgroei steken en was er immers niets te verdelen. Het CDA probeerde de besluitvorming over de VAD te koppelen aan de discussie over het ‘Memorandum betreffende het te voeren financiële, sociale en economische beleid’ – kortweg Memo II – dat Den Uyl op 5 juli naar Van Thijn, Van Agt en Terlouw had gestuurd. Den Uyl daarentegen wilde eerst een goed opgetuigde VAD binnenhalen om de vakbeweging achter de in Memo II opgenomen inkomensmatiging te krijgen.

Memo II was in feite het meest cruciale stuk van de formatie, het financiële en sociaaleconomische motorblok van het nieuwe kabinet. Zoals gebruikelijk behelsde dit een complex van cijfers, analyses, interpretaties, keuzes en verwachtingen. Enerzijds dwong de actuele economische problematiek van 1976 en 1977 Den Uyl tot onvermijdelijke maatregelen, anderzijds wilde hij invulling geven aan zijn politiek van herverdeling van economische macht. Aan de hand van uiteenlopende adviezen kon de formateur een eigen draai geven aan de vooronderstellingen zodat hij de meest geschikte uitkomsten kreeg.

Al op 7 juni had Den Uyl de sociaaleconomische problematiek besproken met achtereenvolgens president Zijlstra van De Nederlandsche Bank, voorzitter De Pous van de SER en directeur Van den Beld van het Centraal Planbureau. Zijlstra bepleitte stabilisatie van de collectieve sector, beperking van de stijging van de arbeidskosten en rendementsherstel (verbetering van de opbrengsten van het bedrijfsleven in relatie tot de kosten), wat dan enige jaren volgehouden moest worden. Hij voorzag 300.000 werklozen in 1981 als de collectieve sector sterker zou blijven groeien dan het nationaal inkomen. Zijlstra was mordicus tegen Den Uyls plannen tot arbeidstijdverkorting om het beperkte arbeidsaanbod

beter te verdelen. PVDA-plannen om de overheid extra vraag te laten creëren, bijvoorbeeld door de dienstensector uit te breiden, maakten volgens Zijlstra rendementsherstel onmogelijk 'en dat leidt tot een puinhoop'.<sup>95</sup>

Van den Beld stelde dat versterking van de marktsector nodig was en dat de aardgasprijzen omhoog moesten zonder prijscompensatie. Een financieringstekort van vijf procent in 1981 was volgens hem alleen maar aanvaardbaar als het geld gebruikt werd voor het ontwikkelen van speerpuntindustrieën in de marktsector. Hij waarschuwde dat ombuigingen in de collectieve sector de sterke gulden nog verder omhoog zouden kunnen duwen (slecht voor exporterende bedrijven) en wees op het voordeel dat geïndexeerde uitkeringen zouden opleveren als het zou lukken tot loonmatiging over te gaan (minder uitkeringen, lagere overheidsuitgaven en dus minder druk om extra te bezuinigen).<sup>96</sup> Die laatste twee opmerkingen boden Den Uyl openingen zijn plannen te realiseren. Het verhaal van Zijlstra deed dat niet.

Op 23 juni had demissionair minister-president Den Uyl zichzelf als formateur de 85-pagina's tellende nota 'Een economische verkenning van de periode 1976-'81' van de Centraal Economische Commissie (CEC) gestuurd; deze CEC bestond uit Zijlstra, Van den Beld en een aantal andere topambtenaren uit de sociaaleconomische driehoek. Vijf dagen later ontving de formateur werkgeversvoorzitters Van Veen en De Wit en de dag daarop sprak hij met de voorzitters Kok en Bode van de FNV en Van der Meulen van het CNV. Het CDA verdacht de Den Uyl prompt van 'gescharrel'. Hij had beloofd op 29 juni met een Memo over het stuk van de CEC te komen, maar wilde kennelijk eerst weten hoe Kok erover dacht.<sup>97</sup> Achter de schermen meldde zich op 30 juni ook minister van Financiën Duisenberg bij Den Uyl met de mededeling dat de eenprocentoperatie (die bepaalde dat de overheidsuitgaven jaarlijks niet meer dan één procent van het bnp mochten stijgen), handhaving van het financieringstekort op vijf procent en het behalen van de werkloosheidsdoelstelling van 150.000 negen miljard extra aan bezuinigingen zouden vragen, boven op de vier miljard die de formateur wilde.<sup>98</sup>

Zoals gezegd stuurde Den Uyl uiteindelijk op 5 juli Memo 11 naar de drie onderhandelaars. Hij stelde voor vier miljard om te buigen en daarbij de collectieve uitgaven inclusief sociale uitkeringen te ontzien. Den Uyl wilde prioriteit blijven geven aan uitgaven die verband hielden met de spreiding van inkomen, kennis en macht. De vraag of er aanvullende maatregelen nodig waren om het financieringstekort in 1981 onder de vijf procent te krijgen, liet hij in de lucht hangen. Het nieuwe kabinet moest inzetten op een in overleg met de sociale partners tot stand te brengen inkomensmatiging; geen reële verhoging van de cao-lonen in de jaren 1978 en 1979, ofwel twee jaar 'de nullijn'. Door de loonontwikkeling af te remmen zou er minder hard hoeven te worden ingegrepen in

de overheids sfeer. Om de vakbeweging mee te krijgen, stelde hij een pakket aantrekkelijke maatregelen voor.<sup>99</sup> Tot woede van de werkgevers en de rechtervleugel van de CDA-fractie behoorde daartoe ook het vasthouden aan de omstreden automatische prijscompensatie. Extra offers zouden worden aangewend voor het scheppen van arbeidsplaatsen bij de overheid of zorginstellingen, of voor vervroegde pensionering. Bij arbeidsintensieve bedrijfstakken zou werkgelegenheid in stand kunnen worden gehouden door technologische vernieuwing af te remmen.<sup>100</sup>

De vakbeweging was positief over Memo II.<sup>101</sup> Den Uyl had rekening gehouden met de wensen van Kok en mogelijk zelfs afspraken met hem gemaakt. Van Zeil – afkomstig uit katholieke vakbondskringen – verspreidde in de CDA-fractie het gerucht dat Den Uyl Kok om een gematigde reactie had gevraagd in ruil voor gunstige regelingen op het gebied van ondernemingsraden, VAD en investeringsbeslissingen. Hij zou hem zelfs een post in zijn kabinet hebben aangeboden.<sup>102</sup>

Het CDA vond het door Den Uyl gepresenteerde plaatje veel te optimistisch. Het geloofde niet in de voorgespiegelde loonmatiging en vond vier miljard bezuinigen veel te weinig. Zijlstra nam op 7 juli zelfs contact op met Andriessen en bezwoer hem Den Uyl tegen te houden. Den Uyl wilde volgens Zijlstra inflatie met inflatie bestrijden en dat zou tot enorme werkloosheid leiden. De volgende dagen bond Andriessen – Van Agt was even op vakantie in Oostenrijk – de kat dan ook de bel aan op tv en radio. Om de groei van de collectieve sector binnen één procent te houden moest er volgens hem geen vier maar zeven miljard worden omgebogen. In totaal zou er elf miljard bezuinigd moeten worden. Door *De Telegraaf* en andere kranten werd dit bericht breed uitgemeten, tot woede van Aantjes.<sup>103</sup>

De werkgevers waren zeer negatief over Memo II en achtten het daarin opgenomen beleid tot mislukken gedoemd. Den Uyl had niet alleen de prijscompensatie weggegeven, maar liet daarna werkgevers en werknemers ook nog het volle pond betalen, terwijl de overheid zelf aan de kant bleef staan en nauwelijks bezuinigde. Werkgeversvoorzitter Van Veen had hierover op 12 juli nog een spoedoverleg met de drie onderhandelende fractieleiders. Na afloop verklaarde hij dat Van Agt en Terlouw doordrongen waren van de ernst van de situatie. De naam van Van Thijn noemde hij niet.<sup>104</sup>





CDA-fractievergadering, 12 juli 1977. V.l.n.r.: staand: fractiemedewerker Van Rijswijk, Peijnenburg, Van Agt, Andriessen, zittend: Kleisterlee, Aantjes, Kruisinga

### *Onderhandelingen over vermogensaanwasdeling mislukken te snel*

Op 12 juli bogen de onderhandelaars zich over de vermogensaanwasdeling. Van Thijn onderschreef de voorstellen van de formateur, Van Agt en Terlouw deden dat niet.<sup>105</sup> In de discussie wees Den Uyl op 'de herhaalde toezegging van de regering met name aan de vakbeweging' om een substantiële VAD in te voeren.<sup>106</sup> Van Agt vond niet dat zijn partij daaraan gebonden was: 'Er moest in '73 zo nodig een regering komen, waarin het CDA niet normaal was vertegenwoordigd. Hoe kan men dat CDA trouweloosheid verwijten als het niet alles slikt wat zo'n kabinet besluit?'<sup>107</sup>

Twee dagen later draaide Den Uyl Terlouw en Van Agt de duimschroeven aan: er moest ja of nee worden gezegd tegen de conceptconclusies die hij de dag daarvoor had voorgelegd. Terlouw ging ten slotte 'met zeer frisse tegenzin' akkoord. Van Agt zei geen ja of nee, maar diende negen wijzigingsvoorstellen in. Hij stond snel weer buiten en ging daarna tot irritatie van Van Thijn in een opperbeste stemming te midden van een grote menigte toeristen op het Binnenhof ijsjes uitdelen aan kinderen.<sup>108</sup>

Tot verbazing van Terlouw en Van Thijn ging de formateur tóch op de suggesties van Van Agt in. Op drie onderdelen kreeg hij zijn zin, maar ook daarna

bleef Van Agt weigeren de conclusies te aanvaarden. Den Uyl verklaarde vervolgens dat hij zijn voorstel beschouwde als ‘een uiterst minimum [...] ten opzichte van de vakbeweging, op wier vrijwillige medewerking voor het te voeren beleid in mijn tweede memorandum een zo zwaar wegend beroep wordt gedaan’, en dat hij consequenties zou verbinden aan de weigering van het CDA. Van Agt gaf echter niet toe. In zijn eindverslag schreef Den Uyl later dat hij zelfs bereid was te wachten op het eindoordeel van Van Agt ‘indien hij gelet op de ernst van de situatie zijn fractie zou willen raadplegen’. Daarop volgde het afgemeten zinnenetje: ‘De heer Van Agt zag daartoe geen aanleiding’, waarmee duidelijk was wie schuld had.<sup>109</sup>

Op 15 juli gaf Den Uyl zijn opdracht terug aan de koningin. Zijn formatiepoging was mislukt.<sup>110</sup> In de pers verklaarde hij ‘bitter teleurgesteld’ te zijn in de houding van het CDA. Van Agt verweerde zich door erop te wijzen dat Den Uyl hem had opgejaagd en per se door de pomp had willen laten gaan. Hij vond wel dat er een oplossing voor de VAD moest komen, want de formatie met de PVDA behoorde te slagen: ‘Wij zijn op elkaar aangewezen.’<sup>111</sup> Volgens Andriessen had Den Uyl er de brui aan gegeven vanwege kritiek uit eigen gelederen en omdat hij niet wilde terugkomen op zijn afspraak met de FNV. Aantjes wist zelfs te melden dat de FNV Den Uyl verboden had de voorstellen van Van Agt te accepteren.<sup>112</sup> Van Agt deelde zijn fractie mee dat hij eventueel nog bereid was een aantal wensen ten aanzien van de VAD te laten vallen. De CDA-fractie stelde zich unaniem achter hem op: Den Uyl was te vroeg gestopt.<sup>113</sup>

De CDA-top verdacht de formateur van een politieke manoeuvre waarbij hij erop speculeerde dat hij na het mislukken van een CDA-VVD-formatiepoging de VAD ongeschonden zou kunnen binnenhalen. Den Uyl had van de VAD een breekpunt gemaakt omdat hij een gunstig klimaat wilde scheppen voor de vakbeweging, niet vanwege de inhoud. De VAD was bovendien de prelude tot Memo II, de sociaaleconomische paragraaf. De kansen dat Den Uyl het CDA ook onder het juk van dat omstreden Memo kon laten doorgaan, zouden aanzienlijk groter zijn als het CDA-VVD-alternatief was afgesneden.

#### VAN AGT WEIGERT FORMATIEOPDRACHT

Na de breuk nodigde de koningin haar vaste adviseurs en de fractieleiders Van Thijn, Van Agt, Terlouw en Wiegel op 15 juli opnieuw uit voor advies. Van Thijn, die op aandringen van Den Uyl vooralsnog aanbleef als fractievoorzitter, adviseerde Van Agt te benoemen tot formateur van een CDA-VVD-kabinet. Hij zou de alternatieve mogelijkheden moeten aftasten om tot een meerderheidskabinet te komen. Kamervoorzitter Vondeling wees eveneens Van Agt aan. Als het

CDA het nog te vroeg vond dit te onderzoeken, dan was het volgens hem in ieder geval gewenst dat daarover naar buiten toe duidelijkheid ontstond. Ook Wiegel noemde Van Agt als formateur van een CDA-VVD-kabinet. Terlouw adviseerde een informateur die de mogelijkheden van een CDA-VVD-kabinet zou moeten onderzoeken.<sup>114</sup> Eerste Kamervoorzitter Thurlings, partijgenoot van Van Agt, raadde de koningin af Van Agt een opdracht te geven tot het vormen van een CDA-VVD-kabinet. Hij vreesde voor een patstelling als die poging faalde. De mogelijkheden voor een PVDA-CDA-D'66-kabinet waren volgens hem nog niet uitgeput. Een niet direct betrokken en sociaaleconomisch deskundige informateur zou de zaak vlot kunnen trekken. Concreet wees hij op De Pous (CHU), Albeda (ARP) of Nelissen (KVP). De eerste was neutraal, de tweede links met goede contacten onder werkgevers en de derde rechts, maar wel met een sociaal profiel.<sup>115</sup>

Van Agt vond dat er eerst door een PVDA-informateur een lijmpoging ondernomen moest worden, of eventueel door een CDA'er als de koningin die een grotere slaagkans toedichtte. Andere kabinetten beproeven had geen zin. De kans was te groot dat dit zou mislukken, wat veel tijd kostte – en natuurlijk ook nadelig zou zijn voor de onderhandelingspositie van het CDA. 'Pas als zeker is, dat met de socialisten geen breed kabinet te vormen is, komt de VVD aan de orde en die zekerheid bestaat nog niet.'<sup>116</sup>

De meeste hoofdrolspelers knepen er daarna even tussenuit. Terlouw ging een dagje zeilen op het IJsselmeer, Van Agt bracht een bezoek aan de Tour de France en Den Uyl vertrok naar een camping in Zuid-Frankrijk. Op 18 juli gaf de koningin Van Agt toch de opdracht een kabinet te vormen, maar hij verzocht haar per ommekeer die opdracht niet te hoeven aanvaarden. De verwijten dat hij daarmee op het randje van het constitutioneel acceptabele balanceerde, waren niet van de lucht. Van Agt kon echter niet gedwongen worden een opdracht te aanvaarden.<sup>117</sup>

De koningin volgde weliswaar de meerderheid van haar adviseurs, maar onder hen waren tegenstanders van Van Agt die hem wilden dwingen iets te doen tegen de zin van zijn fractie in, hopen dat hij zou falen. Binnen het CDA werd haar deze beslissing dan ook wel kwalijk genomen. Van Rijswijk noteerde op 18 juli: 'Precies als in april 1973 speelt [de koningin] met Den Uyl onder een hoedje tegen ons. Eerst aanvaardt zij vrijdag zonder slag of stoot de teruggave van de formatie-opdracht van Den Uyl. Daarna geeft zij gevolg aan het advies van PVDA en VVD om Van Agt met een formatie-opdracht te belasten, hoewel zij natuurlijk heel goed weet dat dit advies door de PVDA uitsluitend is bedoeld om Van Agt op zijn gezicht te laten vallen.'<sup>118</sup>

Een nieuwe consultatieronde met dezelfde adviseurs leverde op 19 juli alleen maar verdeeldheid op. Vondeling pleitte voor twee informateurs, en wel Ruppert en PVDA'er Van Lier van de Raad van State. Hij gaf de koningin ook in

overweging even (bijvoorbeeld 36 uur) te wachten met het nemen van een beslissing om de partijen de gelegenheid te geven ondershands enkele wrijfpunten op te lossen. Thurlings adviseerde een PVDA-CDA-informateursduo met de economen De Galan of Stevers voor de PVDA en Albeda of De Pous voor het CDA. De PVDA-fractie pleitte voor Ruppert als informateur, de CDA-fractie voor Albeda, en Terlouw voor een commissie van politici 'die niet het heetst van de strijd om de VAD hebben gevoeld'.<sup>119</sup>

Omdat de adviezen uiteenliepen en er onenigheid was over de breuk, nodigde de koningin Van Thijn, Van Agt en Terlouw uit voor een gezamenlijke conferentie op 20 juli op Huis ten Bosch. Ter voorbereiding hielden de drie 's ochtends informeel vooroverleg op Justitie waar ze het snel eens werden dat er nodeloze misverstanden waren ontstaan. De botsende lezingen van Den Uyl en Van Agt over de oorzaken van de breuk werden gladgestreken. 's Avonds deelde het Kabinet der Koningin mee dat de koningin Albeda had verzocht de 'tijdens de formatie-Den Uyl gerezen meningsverschillen uit de weg te ruimen, opdat deze formatie hervat kan worden'.<sup>120</sup>

#### INFORMATEUR ALBEDA LIJMT

Albeda was afkomstig uit de ARP-bloedgroep en stond bekend als progressief. Hij had een vakbondsverleden en was op dat moment hoogleraar sociaaleconomisch beleid te Rotterdam en lid van de Eerste Kamer. In 1973 had hij als informateur samen met Van Agt aan de wieg gestaan van het kabinet-Den Uyl. Hij zag voor zichzelf een rol als 'vroedvrouw' weggelegd die moest helpen om 'dat wat er naar mijn gevoelen inzit, ter wereld te brengen'. Hij sprak eerst met de Den Uyl en de drie fractievoorzitters, en daarna nog met Ruppert, Boersma en Duisenberg. 'Het geheel krijgt wel erg een AR-tintje,' noteerde Andriessen wantrouwig.<sup>121</sup>

De informateur werkte vanuit de Eerste Kamer, waar hij drie telefoonlijnen tot zijn beschikking had: een interne, een externe en een rechtstreekse naar alle ministers. Hij kreeg dezelfde assistentie als Den Uyl had gehad. Verder kon hij een beroep doen op Ruppert, die volop hulp aanreikte. Albeda had haast, zo vertelde hij later in een interview, omdat hij op 29 juli naar Genève moest voor de algemene ledenvergadering van de Wereldraad van Kerken. Naar aanleiding van zijn eerste gesprekken besloot de informateur zijn onderzoek voornamelijk te beperken tot de VAD als onderdeel van het sociaaleconomisch beleid. Informateur Den Uyl had volgens Albeda de duidelijke wil van Van Agt om met de PVDA te gaan regeren ook niet serieus genomen. Hij had hem niet moeten vragen het eerst eens met de VVD te proberen. Den Uyl zou in deze fase overigens niet aan

de onderhandelingstafel zitten en kon dus ook geen roet in het eten gooien.<sup>122</sup>

Albeda ging niet in op de wens van het CDA het VAD-dossier in een breder financieel kader te plaatsen. Hij zat inhoudelijk ook meer op de lijn van de PVDA. Voor Van Agt was het lastiger te onderhandelen met een partijgenoot dan met een politieke tegenstander. Hij was ook onvoldoende economisch onderlegd en voerde lange telefoongesprekken met Andriessen, die zich voortdurend beklaagde over Albeda's voorstellen en vreesde dat daarachter een linkse AR-kongsi stak van Aantjes, Boersma en Ruppert. Albeda vond het vervelend dat hij het niet in alles met Van Agt eens was, en liet het ten slotte wijselijk aan Terlouw over om een compromis aan te reiken.<sup>123</sup>

De informateur slaagde binnen een week, waarmee het bewijs was geleverd dat Den Uyl te vroeg had opgegeven. Op de valreep probeerde Van Agt nog de conceptconclusies voorwaardelijk te maken – door het eindoordeel op te schorten tot na de behandeling van Memo II – maar Van Thijn blokkeerde dat. Van Agts voorstel was opnieuw ingefluisterd door Andriessen, maar Aantjes had dat ontdekt waarna hij onder het oog van de pers en tv-camera's woedend in Den Haag in zijn auto was gestapt, uitroepend dat hij maar naar huis ging als de fractievoorzitter toch alleen maar met Andriessen zaken wenste te doen. Geschrokken drukte Andriessen daarna niet verder door.<sup>124</sup>

Het CDA leverde uiteindelijk fors in: de VAD zou veel meer gaan opbrengen dan in het oorspronkelijke voorstel van Den Uyl omdat ook banken, verzekeraars en multinationals onder de regeling zouden gaan vallen. De verdeeldheid binnen het CDA had Van Agt in feite de das omgedaan. 'Spreker merkt op dat hij niet moet denken aan de gevolgen wanneer onze fractie de informateur zou laten mislukken,' luidde de toelichting bij het compromis dat hij zijn fractie voorlegde. Niettemin maakten op 28 juli vijf fractieleden, onder wie Andriessen, bezwaar tegen de conclusies van Albeda. Volgens de notulen werd er niet gestemd en was de toon van de bezwaren verschillend, maar de vijf dissidenten stonden de volgende dag wél met naam en toenaam in *de Volkskrant*.<sup>125</sup>

Op 26 juli rapporteerde Albeda zijn opdrachtgeefster de missie te hebben voltooid. Hij adviseerde haar de formatie onder leiding van Den Uyl te doen hervatten. De PVDA was intussen in juichstemming. Van Thijn dreigde dat 'opnieuw blokkeren van de formatie-Den Uyl als een politiek ernstig feit zal worden opgevat'. Van Agt moest het dan maar met de VVD proberen. Van hersteld vertrouwen was niet veel te merken. Albeda was Den Uyl intussen zo goed bevallen dat hij hem vroeg of hij niet betrokken wilde blijven bij de formatie, kennelijk als een soort breekijzer voor de CDA-fractie. Meer dan de vage status van speciale adviseur gunde hij hem echter niet. Hoewel Aantjes aanvankelijk positief adviseerde, wees de rest van het CDA-fractiebestuur het voorstel verontwaardigd van de hand. Schakel zag een 'dekknecht-functie' voor Albeda niet zitten.<sup>126</sup>

Op 27 juli verzocht de koningin PVDA-leider Den Uyl zijn formatiewerkzaamheden te hervatten. De volgende dag sprak de formateur uitvoerig met Rupert en de dag daarop ontving hij vertegenwoordigers van landbouworganisaties, het midden- en kleinbedrijf en de vakcentrale voor middelbaar en hoger personeel. Voordat de strijd over het motorblok losbrandde, maakte Lindner op 30 juli onder de kop ‘Het nut van een lange formatie’ een tussenbalans op in *de Volkskrant*. ‘De totale winst van twee maanden formeren is inhoudelijk nog vrij schamel gezien de verkiezingsuitslag en het machtsoverwicht,’ begon hij. Het progressieve karakter van het nieuwe kabinet hing af van de afspraken over bezuinigingen, werkgelegenheid en verdere nivellering. Een gedetailleerde, langdurige formatie was op dit punt onvermijdelijk. ‘Dat betekent dat de grote slag om de collectieve sector en het handhaven van linkse prioriteiten daarbij een vrijwel complete overwinning moet worden en dat kan alleen via een zeer harde lijn tegenover het CDA, waarbij alle machts- en tactische voordelen uitgespeeld moeten worden.’ Van Thijn vreesde dat het artikel negatieve gevolgen zou hebben voor het onderhandelingsklimaat. ‘Ik voel me doodziek’, verzuchtte hij dan ook op 30 juli in zijn dagboek na het lezen van het stuk. Lindner en zijn collega Bastianen van de parlementaire redactie van *de Volkskrant* bedreven in die tijd ‘getuigenisjournalistiek’ waarbij de informatieve taak ondergeschikt was aan het streven naar maatschappijvernieuwing. De krant zat in de regel op één lijn met de linkervleugel van de PVDA en stookte het kader op tot hardere eisen. Lindner beweerde later dat hij zich pas na het lezen van *Dagboek van een onderhandelaar* realiseerde hoe groot de impact van zijn stukken was geweest.<sup>127</sup>

### *Het financieel-economische motorblok*

Tegenstellingen binnen zijn eigen partij brachten ook Den Uyl in een lastig parket. Er was hem namelijk veel aan gelegen Duisenberg binnenboord te houden, die zich op 2 augustus in de PVDA-fractie opnieuw tegen Memo II had gekeerd. Duisenberg zat op dezelfde lijn als Andriessen. De druk van Andriessen op Van Agt – die beweerde dat hij er weinig verstand van had – werd gedempt door Aantjes, die het debat over Memo II buiten de fractie probeerde te houden omdat hij vreesde dat dit een obstakel zou vormen op weg naar het kabinet-Den Uyl II.<sup>128</sup>

Intussen had het Centraal Planbureau nieuwe cijfers gepubliceerd. Daarbij was op aandringen van Van Thijn gebruikgemaakt van een ouder model met andere vooronderstellingen. Dat leverde een rooskleuriger resultaat op dan de



prognoses van begin juli.<sup>129</sup> Den Uyl gaf het CPB meteen opdracht deze cijfers te verwerken in Memo II en stuurde het resultaat daarvan op 2 augustus naar Van Thijn, Van Agt en Terlouw. De uitkomst was dat toepassing van Memo II leidde tot een forse daling van de werkloosheid, een zeer lage inflatie en een betere concurrentiepositie. In PVDA-kringen reageerde men verheugd: extra bezuinigingen konden achterwege blijven en in de collectieve sector hoefde nauwelijks te worden ingegrepen. D'66 en CDA waren sceptisch. Van Agt geloofde er allemaal weinig van: 'Het CPB heeft nu voor ons vastgesteld [...] dat, zodra Nederland een tropisch klimaat krijgt, wij in ons land sinaasappelen kunnen verbouwen.'<sup>130</sup> Hij betwijfelde of de loonmatiging en alle daarmee samenhangende maatregelen wel gerealiseerd konden worden.

Na het moeizame compromis over de VAD werd afgesproken dat elke onderhandelaar een fractiespecialist mocht meenemen naar de discussies over het sociaaleconomische beleid – een novum in de geschiedenis van de kabinetsformaties. Dit idee was al eerder geopperd in de CDA-fractie, waar men vreesde dat Van Agt de econoom Den Uyl te weinig weerwerk kon bieden. Van Agt koos voor Peijnenburg, Van Thijn voor Dolman en Terlouw voor Erwin Nypels. Op 3 augustus was de primeur. Gevolg was ook dat er sneller knopen werden doorgesneden, omdat er minder behoefte bestond aan ruggespraak.<sup>131</sup>

Na de eerste bespreking van Den Uyls conceptconclusies bracht Peijnenburg een positief verslag uit aan Andriessen – de facto nog altijd de peetvader van het KVP-smaldeel. Hij vond dat er redelijke afspraken waren gemaakt over een onmiddellijke uitbreiding van het bezuinigingspakket, met 'enkele miljarden' extra wanneer het met de inkomensmatiging spaak zou lopen. Van Agt was de volgende dag tegenover diezelfde Andriessen iets voorzichtiger: de afspraken waren niet met zo veel woorden vastgelegd.<sup>132</sup> Voorop stond nog altijd een bezuiniging van vier miljard, gekoppeld aan inkomensmatiging. Van Agt had drie miljard extra bezuinigingen bepleit, maar Den Uyl gaf alleen maar toe dat er misschien nog 'enkele miljarden' nodig waren. Volgens Van Agt betekende 'enkele' in elk geval méér dan twee, dus toch drie miljard.<sup>133</sup>

Uiteindelijk adviseerde Van Agt zijn fractie toch maar akkoord te gaan 'wetende immers dat onze fractie in het parlement en onze bewindslieden in het kabinet aan het akkoord een eigen interpretatie kunnen geven'. Na acht uur vergaderen stemde de CDA-fractie op 9 augustus in met de conclusies van Den Uyl, maar niet unaniem. Er waren vijf dissidenten, en bepaald niet de minsten: Andriessen, Notenboom en Bremen van de KVP en CHU'ers Van Dijk en Van der Mei. Zij vonden dat er te weinig werd bezuinigd en hadden zwaarwegende bezwaren tegen het principe dat in de overheidssector automatisch banen moesten worden gecreëerd als de werkgelegenheid in de particuliere sector tekortschoot.<sup>134</sup> Ook Van Thijn kreeg kritiek van zijn fractie, maar hij weigerde



terug te gaan naar de onderhandelingstafel. Ten slotte stemden alleen Duisenberg, Poppe en Spieker tegen: de laatste twee omdat ze de bezuinigingen te ver vonden gaan, en Duisenberg omdat hij de conclusies niet verantwoord vond en meende dat op basis daarvan geen kabinet kon worden gevormd.<sup>135</sup>

Aangeslagen door het negatieve oordeel van Andriessen deed Van Agt het akkoord in de pers nogal raillerend af. Tegelijk wekte de PVDA naar buiten toe ook niet de indruk er blij mee te zijn. Kandidaat-bewindslieden suggereerden zelfs dat de formatie nog lang niet afgelopen was en dat er nog een en ander van Memo II kon worden afgeknabbeld. Van Thijn was daarover weer laaiend: 'Een heropening is in geen enkel stadium van de formatie meer denkbaar. Er komt ook niet zoiets als een preconstituerend beraad. Staatsrechtelijk hebben wij geen enkele boodschap aan de opvattingen van individuele kandidaat-bewindslieden.'<sup>136</sup>

Daarna werd in de pers opnieuw de toon gezet door een artikel van Lindner. Op zaterdag 13 augustus schreef hij dat Van Thijn en Den Uyl de strijd hadden ontweken en dat het CDA de meeste winst uit het vuur had gesleept. Na het weekend werd Van Thijn meteen met het stuk geconfronteerd door de leden van zijn partijbestuur, die juist terug waren van vakantie: uitgeruste lui die het allemaal beter wisten. Dat partijbestuur zou zich daarna steeds meer bemoeien met de formatie, als waakhond van de fractie. Nu het akkoord zo tegenviel – dixit *de Volkskrant* – moest Van Thijn op de voet worden gevolgd.<sup>137</sup>

### *Splijtzwam abortus*

Er was dan wel een motorblok in elkaar gezet, maar van groeiend vertrouwen was geen sprake. Bij de grote kempanden waren er alleen maar krassen op de ziel bijgekomen. Na het akkoord sprak Den Uyl met de drie fractievoorzitters afzonderlijk over kwesties die zij verder nog wilden regelen. Van Agt verwachtte dat hierover nog wel enige tijd gestreden zou worden: 'Er liggen heel wat glaspinters op de weg. Een nieuw kabinet kan gemakkelijk een leuke band krijgen. Er zal heel behoedzaam moeten worden gefietst.'<sup>138</sup> Hij stelde de eis dat er eerst afspraken over abortus zouden worden gemaakt, waaraan de formateur schoorvoetend toegaf.

Abortus was al enige jaren een heet hangijzer in de Nederlandse politiek, waarbij een soort moderne antithese was ontstaan: de confessionele partijen versus de rest. In de Tweede Kamer was een ruime meerderheid voor legalisering van abortus, maar er was de christendemocraten – en met name Van Agt als demissionair minister van Justitie – veel aan gelegen hiervoor een stokje te steken. Van Agt hoopte dat rondom vraagstukken als abortus en euthanasie een 'ethisch

reveil' tot ontwikkeling zou komen met meer aandacht voor normen en waarden. Daarmee had hij zich ook geprofileerd als CDA-lijsttrekker.<sup>139</sup> Een initiatiefvoorstel van PVDA en VVD was in september 1976 de Tweede Kamer gepasseerd, maar strandde drie maanden later in de Eerste Kamer toen acht van de twaalf leden van de VVD-fractie tegen stemden. In de campagne had Van Agt de critici van zijn abortusbeleid geprovoceerd met de bewering dat hij alleen maar in het kabinet-Den Uyl was blijven zitten om een wettelijke regeling die hem niet zinde te kunnen tegenhouden.

Het CDA wilde op geen enkele voorwaarde medeverantwoordelijk zijn voor het schrappen van abortus uit het Wetboek van Strafrecht. Maar er waren rekkelijken in de partij, zoals Aantjes, en preciezen, zoals Andriessen. Abortus was dus olie op het vuur van hun onderlinge rivaliteit. Aantjes wilde enige ruimte openlaten met het oog op het vormen van een coalitie met de PVDA. Hij vertolkte het minderheidsstandpunt dat er een compromis gesloten zou kunnen worden, eventueel via een commissie. Als dat niet mogelijk was, wilde hij de kwestie ongeregeld laten. De Kamer zou dan ongetwijfeld het voortouw nemen, waarbij het CDA het nakijken had.

Onder leiding van Andriessen formuleerde de programadviescommissie een hard standpunt waarmee Van Agt naar de formateur werd gestuurd: abortus blijft strafbaar, tenzij. Dat was een breekpunt waarover geen compromis mogelijk was. De meerderheid van de fractie besloot op 11 augustus dat Van Agt dit als een unaniem standpunt namens de hele CDA-fractie mocht uitdragen. Deze tactiek werd echter onmiddellijk ondermijnd door de minderheid. Eerst lekte een dissident stuk van Aantjes uit en daarna ook de geheime notulen van 11 augustus waaruit onomwonden bleek dat de fractie verdeeld was. De notulen zouden eerst Den Uyl in handen zijn gespeeld en verschenen op 26 augustus in extenso in *De Tijd*. Daaruit bleek dat Andriessen de hardliners aanvoerde. Hij vond dat Van Agt de onderhandelingen moest afbreken als er een regeling kwam die in strijd was met het CDA-program.<sup>140</sup> De informatie was vermoedelijk naar de PVDA gelekt door Kruisinga om zijn kansen op een ministerschap onder Den Uyl te vergroten. Daarnaast waren er ook permanente contacten tussen de subtoppen. De politicoloog Van Praag vond later CDA-notulen terug tussen de papieren van PVDA-Kamerlid Kombrink. Achter het lek bleken progressieve ARP'ers te steken.<sup>141</sup>

Op 17 augustus ontving de formateur eerst de voorzitter van de in 1975 in het kader van het Internationale Jaar van de Vrouw opgerichte Emancipatiecommissie, oud-D'66-senator Wassen-van Schaveren. Daarna volgden Van Thijn, Van Agt en Terlouw. 's Ochtends had het CDA via de radio de kat de bel aangeboden: geen compromis, geen parlementair initiatief, abortus was een breekpunt. Van een verplichting tot ondertekening kon geen sprake zijn. 'Over de

hele linie lijkt nu de oorlog uitgebroken', noteerde Van Thijn.<sup>142</sup> Het was duidelijk dat inhoudelijke overeenstemming onmogelijk was. De PVDA stuurde aan op een procedureafspraken die moest garanderen dat een door het parlement aangenomen initiatief zou worden bekrachtigd met het contraseign van de bevoegde minister. Van Agt had daar geen oren naar. Tegenover de conceptconclusies die Den Uyl op 19 augustus presenteerde, plaatste Van Agt het alternatief van 'een beraadsgroep' die binnen twee jaar een uitweg zou moeten zoeken. Zo lang die groep bezig was en het kabinet zich nog niet over het resultaat had uitgesproken, mochten de regeringsfracties geen steun geven aan enig initiatief.<sup>143</sup>

Daar voelde Den Uyl niets voor. Er was al lang genoeg gestudeerd. Parlementaire initiatieven dienden volgens hem afgewacht én gehonoreerd te worden. Op voorstel van Van Agt wilde hij daaraan nog wel de mogelijkheid van een eigen initiatief van het kabinet toevoegen, maar dat was voor het CDA niet genoeg. Vooral het feit dat PVDA en D'66 op voorhand aangaven een initiatiefwet te zullen steunen, stuitte Van Agt tegen de borst. Beide partijen hadden kennelijk geen bezwaar tegen de in het voorstel van Den Uyl 'ingebouwde kabinetscrisis'. De CDA-bewindslieden zouden immers geen verantwoordelijkheid nemen voor legalisering. Helemaal zeker was dat echter niet. Van Agt vreesde dat Den Uyl zou gaan zoeken naar 'rekkelijke' CDA-ministers.<sup>144</sup>

Na acht uur vergaderen kreeg Van Agt zijn hele fractie achter zich. Hij concludeerde dat het 'helaas onwaarschijnlijk' was dat er nog een kabinet van CDA, PVDA en D'66 zou komen. Andere mogelijkheden dienden te worden onderzocht. Hij zag dit keer geen 'staatsrechtelijk oirbare reden' een opdracht te weigeren.<sup>145</sup> Daarop componeerde Van Agt een brief met een harde afwijzing, maar Aantjes kreeg opnieuw voor elkaar dat aan het eind een passage werd opgenomen waarin de hoop werd uitgesproken dat de formateur zou doorgaan. Daaruit trok Den Uyl de conclusie dat de bezwaren van het CDA kennelijk voldoende ondervangen waren, waarop Van Agt per ommegaande antwoordde:

Het gaat niet aan dat dit kabinet van start zou gaan op basis van een regeerakkoord waarin allerlei onderwerpen zijn geregeld, soms tot op punten en komma's, maar waarin de afspraak ontbreekt dat het kabinet althans een heel serieuze poging zal doen om voor het zeer belangrijke probleem van de abortus provocatus zelf een oplossing te vinden [...] U heeft uit mijn vorige brief niet mogen begrijpen dat het voor mij aanvaardbaar zou zijn ter vrije keuze aan het kabinet over te laten of het al dan niet zelf dit probleem ter hand zal nemen.<sup>146</sup>

Op 25 augustus toog formateur Den Uyl wederom naar de koningin om zijn opdracht in te leveren. Het werd volgens hem tijd te onderzoeken of een progressief minderheidskabinet mogelijk was, al dan niet met steun van het CDA op on-

derdelen.<sup>147</sup> Dat was het schrikbeeld van het CDA. Zo'n kabinet zou namelijk als breekijzer kunnen werken en de partij in tweeën splitsen, net als in 1973.

#### WEER EEN INFORMATEUR: VERINGA

Op 26 augustus ontving de koningin opnieuw haar vaste adviseurs en de fractieleiders van de vier grootste partijen. Van Thijn adviseerde Den Uyl als formateur aan te stellen en hem een ruime opdracht mee te geven, zodat hij ook een minderheidskabinet kon vormen. Terlouw vond dat een CDA-informateur gevraagd moest worden te onderzoeken of een CDA-VVD-kabinet kon worden gevormd. Wiegel stelde voor een formateur of informateur de opdracht te geven een 'nationaal kabinet' te vormen. Van Agt adviseerde een CDA-informateur een onderzoek te laten instellen naar de mogelijkheden een kabinet te vormen dat op een vruchtbare samenwerking met de Kamer zou mogen rekenen. Daarbij liet hij de namen van Veringa en De Gaay Fortman sr. vallen. De formulering hield de mogelijkheid open van een CDA-minderheidskabinet met gedoogsteun van de VVD. Van Agt vond dat Andriessen dan premier moest worden.<sup>148</sup>

Nog diezelfde dag benoemde de koningin Veringa tot informateur. Veringa, oud-fractieleider van de KVP, was lid van de Raad van State en gold alom als beminnelijk, open en slagvaardig. Hij kreeg als opdracht om 'gelet op de ontstane situatie, een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om op zo kort mogelijke termijn te geraken tot de vorming van een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te vinden'.<sup>149</sup> Deze formulering was dezelfde als die op basis waarvan Burger in 1973 het progressieve kabinet-Den Uyl had geformeerd met gedoogsteun van de KVP en de ARP.

Veringa nam zijn intrek in de kamer van de secretaris van de Raad van State op het Binnenhof. Hij ging van start met een aantal oriënterende gesprekken met Ruppert, Den Uyl en enkele deskundigen op het gebied van abortus, onder wie CDA-fractiespecialist Gardeniers.<sup>150</sup> Vóór die gesprekken had hij al een vertrouwelijke brief ontvangen van Van Agt, waarin deze hem probeerde te sturen in de richting van een CDA-minderheidskabinet.<sup>151</sup> De informateur koos echter voor een andere route. Hij wilde eerst nagaan of PVDA, CDA en D'66 het alsnog eens konden worden over een procedureafpraak.

Van Agt klaarde intussen de lucht door terug te komen op zijn insinuaties tijdens de campagne: het zou nooit zijn bedoeling zijn geweest alleen maar in het kabinet-Den Uyl te blijven om een initiatief te blokkeren. Uiteindelijk vond Veringa – ingefluisterd door Van Agt die gezichtsverlies voor zijn partij vreesde – een formule waarin de onderhandelaars zich konden vinden. Het kabinet zou eerst proberen zelf een ontwerp te formuleren. Als dat voor 1 januari 1979

niet lukte, was het de beurt aan het parlement. Een door beide Kamers aangenomen ontwerp zou aan de Raad van State worden voorgelegd, waarna het kabinet de knoop zou doorhakken over het contraseign.<sup>152</sup> Van Agt slaagde erin het akkoord langs zijn fractie te loodsen. Dit keer waren er zeven uitvallers, onder wie opnieuw Andriessen, die aangaf dat de regeling impliceerde dat het CDA verantwoordelijkheid nam voor het contraseign, ook al zou het tegenstemmen. Hij geloofde er niets van dat PVDA en D'66 serieus rekening zouden houden met de opvattingen van het CDA. Elk initiatief waarin van die opvattingen blijf zou worden gegeven – hoe minimaal ook – moest worden gecontrasigneerd.<sup>153</sup>

Veringa bracht op 2 september verslag uit bij de koningin, maar hij bleek te vroeg te hebben gejuicht. Het akkoord werd in de publiciteit onmiddellijk verschillend uitgelegd, met funeste gevolgen. In interviews beweerde Van Thijn dat elk initiatief, ongeacht de inhoud, kracht van wet zou kunnen krijgen. Daarmee liep het vertrouwen van Veringa en Van Agt in de goede wil van de PVDA een deuk op. De CDA-fractie was alleen maar akkoord gegaan in de veronderstelling dat met de christendemocratische opvattingen rekening zou worden gehouden. Een ingelast overleg bracht de oplossing niet dichterbij.<sup>154</sup>

Uiteindelijk stuurde Van Agt op 15 september een ingewikkelde brief aan Veringa – en in afschrift aan Den Uyl, Van Thijn en Terlouw – waarin hij schreef dat in ieder geval rekening moest worden gehouden met de opvattingen van het CDA over abortus. Hij gaf daarbij aan dat hij nooit zijn handtekening zou zetten onder een wetsontwerp waarmee hij het niet eens was. De brief bevatte overigens geen verzoek tot heropening van de beraadslaging. Verbijsterd reageerde Van Thijn met een uitvoerig schrijven, waarin hij liet doorschemeren dat hij Van Agts interpretatie onaanvaardbaar vond.<sup>155</sup>

Uit het op 8 oktober mede door Veringa uitgebrachte eindverslag bleek dat er enige uitleg was toegevoegd aan de abortusconclusies die hij begin september had geformuleerd. Op de passage over de poging van het kabinet om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen volgde namelijk: 'hetgeen in feite inhoudt dat de partijen wier geestverwanten in het kabinet zitting hebben, zich voldoende in het wetsontwerp kunnen herkennen' – een puntje voor het CDA. Daarnaast werd de afspraak bevestigd dat een lid van het toekomstig kabinet de besluitvorming over het contrasigneren van een door het parlement aanvaard wetsontwerp niet zou kunnen blokkeren – een bonuspunt voor de PVDA en D'66.<sup>156</sup>

#### DEN UYL OPGEDRONGEN AAN VERINGA

Tijdens het bespreken van zijn werkzaamheden met de koningin op 2 september gaf Veringa te kennen dat hij wilde doorgaan als informateur. Van Agt had

hem eerder die dag een vertrouwelijke brief gestuurd waarin hij schreef dat hij volstrekt tegen het aanhaken van Den Uyl was. Kennelijk had hem informatie bereikt dat Den Uyl co-informateur wilde worden: 'Den Uyl zal in dat geval zonder twijfel alle eer en publiciteit naar zich toehalen. Bovendien vrees ik dat hij met al zijn flair en encyclopedische kennis jou op sommige punten zal overspelen. Resultaat: we kunnen dan niet meer nee zeggen, want er zat toch ook een informateur van ons bij! Voor ons is dit derhalve de slechtst denkbare procedure.'<sup>157</sup> Niettemin hoorde Veringa diezelfde dag nog dat hij Den Uyl naast zich kreeg.

Binnenskamers bevestigde Veringa later dat Den Uyl hem de facto was opgedrongen. Waarschijnlijk kwam het initiatief van Den Uyl zelf. Hij had op 1 september Van Thijn toevertrouwd: 'De enige mogelijkheid om zelf nog een vinger in de pap te krijgen is aanhaken.' De volgende dag verzocht de koningin beide heren samen verder te zoeken naar mogelijkheden een kabinet te vormen. Mogelijk had 'onderkoning' Ruppert het coformateurschap ingefluisterd. Hij was zeer actief achter de schermen en stuurde Den Uyl al snel een kort briefje: 'Beste Joop, Denk je in deze dagen óók aan de gezondheid van Gerard [Veringa]? Het gaat goed met hem als hij om de paar uur wat eet en uiterlijk om 23 à 24 uur in zijn bed ligt.'<sup>158</sup>

Naast het feit dat Veringa zijn positie als enige bemiddelaar verloor en dat Den Uyl weer aan tafel kwam te zitten, veranderde er ook iets in de positie van Van Agt. Vanaf 8 september maakte hij namelijk geen deel meer uit van het kabinet – hij was op 8 juni tot de Tweede Kamer toegelaten en de grondwet bepaalde destijds nog dat hij na drie maanden moest kiezen tussen ministerschap en Kamerlidmaatschap. Van Agt kreeg dus meer tijd zich op de formatie te concentreren en zich met de fractie te bemoeien, wat ten koste ging van de positie van plaatsvervangend fractievoorzitter Aantjes.

### *Eindelijk een regeerakkoord*

Op 14 september publiceerden de informateurs hun voorstellen voor de rest van het regeerakkoord. Er bleken nog wel wat hete hangijzers te zijn. Een week lang werd dagelijks onderhandeld met Van Thijn, Van Agt en Terlouw. De PVDA, D'66 en een deel van het CDA hadden problemen met de bouw van drie kerncentrales, terwijl PVDA en D'66 ook tegen de uitbreiding van de ultracentrifugefabriek in Almelo waren. Het CDA wilde dat er meer geld naar defensie zou gaan en had moeite met de vermeende achterstelling van het bijzonder onderwijs. Er volgde nog een serie stroeve gesprekken waarin duidelijk werd dat men op elkaar uitgekeken was. Irritaties groeiden, bijvoorbeeld over het trage tempo van Van

Agt. Nadat Van Thijn en Terlouw zich erover hadden beklagd dat de formatie zo lang duurde, reageerde Van Agt op tv met de dodelijke relativering: ‘Het is een gebeurtenis in een klein land, op een kleine planeet, in een groot heelal. Het betekent allemaal niet zo geweldig veel!’<sup>159</sup>

Van Rijswijk schreef op 19 september in zijn dagboek: ‘De programmatische onderhandelingen strompelen naar het einde in een steeds slechter wordende sfeer. Van Thijn is op een gegeven moment zó kwaad geworden dat hij Veringa en Van Agt “komma-neukers” heeft genoemd. Een schitterende vondst!’ Op de relativering van Van Agt volgde een speldenprik van Den Uyl via de koningin. De troonrede van 20 september opende namelijk met: ‘Leden der Staten-Generaal. De lange duur van de formatie, na een verkiezingsuitslag, die toch door velen als duidelijk is ervaren, wekt onder de huidige omstandigheden begrijpelijke bezorgdheid.’ Maar uiteindelijk kwamen de vijf er op 21 september toch uit.<sup>160</sup>

De volgende dag keurden de fracties van PVDA, CDA en D’66 het regeerakkoord in zijn totaliteit goed. Van Thijn kreeg zelfs applaus. Dat leidde natuurlijk weer tot gefronste wenkbrauwen bij het CDA: had Veringa niet te veel toegegeven? Die ontkende natuurlijk. De partijen hadden volgens hem elk een derde ingeleverd, maar de PVDA verkocht het gewoon beter. De onderwijsparagraaf bevatte bijvoorbeeld een groot aantal punten die voor de PVDA moeilijk verteerbaar waren. In de publiciteit reageerde Van Kemenade echter ‘tactisch gezien voortreffelijk’ door te beweren dat hij volledig aan zijn trekken was gekomen.<sup>161</sup>

D’66 was positief. Erwin Nypels concludeerde dat het ‘een redelijk goed akkoord is, ook, ja misschien zelfs: *juist* voor D’66’. Het enige belangrijke punt dat deels in strijd was met het D’66-program was de regeling van de VAD. De afspraken over kernenergie waren twijfelachtig en er werd nog te veel nadruk gelegd op economische groei en te weinig aandacht besteed aan milieubeleid, maar voor de rest was het ‘redelijk goed’.<sup>162</sup> De D’66-fractie en die van de PVDA stelden zich unaniem achter het akkoord. In het CDA stemde Andriessen vóór, maar vielen drie leden uit de boot: Van Dijk, Van der Mei en Wisselink – allen afkomstig uit de CHU-bloedgroep. Deze drie werden door Aantjes flink de oren gewassen in een column in het ARP-blad *Nederlandse Gedachten*. Hij afficheerde hen als ‘dissidenten’, die de totstandkoming van het kabinet wilden verhinderen en daarmee een negatief oordeel uitspraken over onderhandelaar Van Agt. Op 24 september betuigde de partijraad van de PVDA instemming met de onderhandelingsresultaten, zij het met moeite.<sup>163</sup> Na vier maanden lag er dan eindelijk een akkoord dat de basis moest vormen voor een kabinet van PVDA, CDA en D’66. Er was echter nauwelijks vertrouwen opgebouwd. Van Thijn vond de onderhandelingen ‘weinig verheffend’ en volgens Van Agt waren de afgelopen vier maanden ‘vreugdeloos’ geweest.



De prioriteit van het CDA lag ook helemaal niet bij de kabinetsformatie. Op de dag dat het akkoord tot stand kwam, schreef Andriessen aan een partijgenoot: 'De vorming van een werkelijke eenheid in het CDA is de hoofdopgave van de komende jaren. Nog belangrijker in mijn mening dan het slagen van het tweede kabinet-Den Uyl. [...] Het tweede kabinet-Den Uyl mag er niet toe leiden dat het CDA moeilijker of niet van de grond zou komen.' Hij vreesde dat het regeerakkoord juist wél dit effect kon hebben.<sup>164</sup>

### *'Vrijwillig, me zolen'*

Nu het programma rond was, keerde de kwestie van de zetelverdeling als een boemerang terug naar de onderhandelingstafel. Het ANP had Van Agt op 19 september nog de vraag gesteld of hij overwoog akkoord te gaan met de door de PVDA geëiste zetelverdeling van 8-7-1. 'Ik loop nog liever door een glazen deur', luidde het antwoord. Dat het CDA er zo over dacht was al maanden bekend, 'dus dat kan zo afgehandeld zijn', voegde hij eraan toe.<sup>165</sup>

Het ging de PVDA echter niet alleen om de getalsverhouding, maar ook om de personele bezetting, en dan met name om Van Agt. Den Uyl nam hem de val van zijn kabinet kwalijk. 'Dáároveň hielden de verkiezingen een uitspraak in, en dus mocht Van Agt niet terug op Justitie', zei hij later. Op 30 mei had hij al met Van Thijn afgesproken dat de PVDA Justitie zou opeisen. Van Thijn zou eind november tegenover zijn partijbestuur verklaren: 'Ik heb het persoonlijk altijd als een soort morele verplichting beschouwd te voorkomen [dat Van Agt op Justitie komt]. Daar was het abortus-akkoord ook op gebaseerd. Voor mij was dat een soort ereschuld, voor Den Uyl ook.'<sup>166</sup>

Zolang de knoop over de zetelverdeling niet was doorgemaakt, hielden Den Uyl en Van Thijn de kaart van Justitie zonder Van Agt in de mouw. Vooralsnog bleef de PVDA vasthouden aan de meerderheidsstrategie en het CDA aan gelijkwaardigheid. Van Thijn eiste 8-7-1, Van Agt claimde 7-7-1 en Terlouw 7-7-2. De PVDA-partijraad verklaarde op 24 september, na de verwerping van een motie waarin 8-7-1 werd geëist, dat het *in de rede* lag dat er een 8-7-1-verdeling zou komen. Van Thijn had tevergeefs gesmeekt de motie in te trekken – en Andriessen merkte na afloop inderdaad meteen op dat de PVDA begon te schuiven.<sup>167</sup>

Aan de onderhandelingstafel dolf het CDA eerst het onderspit bij het gevecht om het totale aantal zetels. Van Agt had ingezet op vijftien, waarbij Wetenschapsbeleid moest worden omgezet in een staatssecretariaat. Om de impasse te doorbreken, stelde hij voor D'66 een tweede zetel te gunnen, mits de ene post 'minuscuur' en de andere 'ondankbaar' was. Het totaal bleef dan zestien. Van Thijn claimde daarop meteen Justitie vanwege de regeling van abortus. Dat

was een streep door de rekening van Van Agt, die zijn fractiebestuur later die dag vertelde dat hij wilde terugkeren naar Justitie en niet in de Kamer wilde blijven.<sup>168</sup>

De informateurs konden het niet eens worden over een gemeenschappelijk voorstel en legden het gezelschap de volgende dag elk twee 'plaatjes' voor. Geen enkel voorstel bleek voor alle partijen aanvaardbaar. Daarna stak Van Thijn een volgens Terlouw cruciaal betoog af. Hij verklaarde dat voor de PVDA 7-7-2 alleen maar aanvaardbaar was als bepaalde CDA'ers niet in het kabinet zouden zitten. De PVDA kon niet akkoord gaan met een kabinet waarin én oppositieleider Kruisinga én Andriessen – die al tegen drie onderdelen van het regeerakkoord had gestemd – én Van Agt zouden zitten. Van Agt zei dat hij er wel begrip voor had dat de PVDA 'aanhikte tegen die snaak met wie we al zoveel gedonder hebben gehad'. Besloten werd de kwestie over het weekend te tillen.<sup>169</sup>

Voor het gesprek met de informateurs op maandag 3 oktober sprak Van Agt zijn strategie door met Andriessen. Beiden wilden de informatiepoging op Justitie laten stranden. Van Thijn startte opnieuw met de stelling dat de PVDA vasthield aan 8-7-1, waarbij hij erop wees dat het CDA geen 49, maar 46 zetels inbracht gezien de drie stemmen tegen het program. Van Agt antwoordde fel: 'Als het geen 7-7-x wordt dan levert het CDA geen 46 zetels maar o.' Verder zou hij het CDA ontraden mee te doen als Justitie niet bij die 7 zat. Daarop werd geschorst en volgden bilaterale gesprekken van Veringa met Van Thijn en Den Uyl met Van Agt. Na afloop daarvan zei Van Agt tegen Veringa, Terlouw en Van Thijn: 'Ik heb Joop zojuist meegedeeld dat ik niet beschikbaar ben voor zijn kabinet. Niet voor Justitie en niet voor Binnenlandse Zaken. Ik word ook geen fractievoorzitter. Ik ga het politieke bos in.'

Dit offer van Van Agt – die zei dat hij het deed om Justitie voor het CDA te behouden – werd door Den Uyl en Van Thijn gretig binnengehaald. Van Thijn pinde Van Agt meteen vast op het feit dat dit een persoonlijke beslissing was waaraan zijn fractie niets meer zou kunnen doen. De onderhandelaar van de PVDA was zo opgetogen dat de non-politicus met wie hij zo veel moeite had de handdoek in de ring wierp, dat hij de politieke realiteit helemaal uit het oog verloor: Van Agt was de eerste man van de coalitiepartner! Den Uyl was er echter niet gerust op: 'Ik heb het gevoel dat we een fout gemaakt hebben.'<sup>170</sup>

In zijn bespreking van *Dagboek van een onderhandelaar* maakte Terlouw hierbij een kanttekening: 'In die tweegesprekken, met name tussen Den Uyl en Van Agt, kwam Dries tot dat wat veelal is afgeschilderd als een "vrijwillig offer". Vrijwillig, me zolen. Vrijwillig, na wat Ed de vrijdag ervoor in een dringende toespraak had gezegd? Ik noem dat geen vrijwillig offer, maar een (ondeugdelijk) onderhandelingsresultaat.' Van Agt wilde niet dat de formatie op zijn persoon zou stranden en probeerde Justitie te behouden voor het CDA. Volgens Veringa

was Van Agt 'gekwetst dat hij een dergelijk voorstel had moeten doen om een impasse te doorbreken'. Waarom stak Veringa daar dan geen stokje voor? Wellicht dacht hij dat Van Agt op Justitie geen haalbare kaart was. Van Thijn tekende namelijk op 3 oktober uit Veringa's mond op: 'H.M v. Agt op J., dat kan toch niet.' Hare Majesteit wilde Van Agt niet terug. Deze passage haalde het *Dagboek* niet, maar stond nog wel in het manuscript.<sup>171</sup>

### *Omslagpunt: Van Agt mag het bos niet in*

De volgende dag meldde Van Agt eerst aan zijn fractiebestuur dat Van Thijn hem bij 7-7-2 vetode op Justitie, en dat hij bereid was het politieke bos in te gaan. Aantjes was laaiend en vond dit politiek onaanvaardbaar. 'Tot de gelijkwaardigheid behoort dat onze eerste man niet gedesavoueed kan worden.' Volgens Schakel lag het veto in het verlengde van de verklaring van Kosto in het tweede Mentendebat. 'Indien wij nu de heer Van Agt laten vallen komt dat neer op politieke zelfmoord. Een partij, zo zegt spreker met Groen van Prinsterer, die haar leader verloochent verliest aan kracht.'<sup>172</sup> De CDA-fractie, die meteen na de vergadering van het bestuur bijeenkwam, zat op dezelfde lijn als Schakel. Van Rijswijk schreef: 'Wat Van Agt over die onderhandelingen meedeelde is voor ons zó vernederend en beledigend dat ik deze dag zou willen uitroepen tot het diepste dieptepunt van de formatie tot nu toe.' Aantjes vertrouwde hem overigens nog wel toe dat hij kwaad was op Van Agt omdat die volgens hem bewust voor martelaar speelde om weer minister van Justitie te worden.<sup>173</sup>

Daarmee mislukte het plan van de PVDA-top om Van Agt uit het spel te spelen, of in ieder geval uit het kabinet te houden. Jaren later gaf Van Thijn toe dat dit een blunder was, maar hij wees tegelijk met een beschuldigende vinger naar Den Uyl. 'Ik wist dat ik overvroeg, maar ging ervan uit dat Den Uyl, die veel meer ervaring had, het machtswoord wel zou spreken, maar Den Uyl deed dat niet.' De hele CDA-fractie schaarde zich vervolgens als een man achter Van Agt, waardoor hij sterker kwam te staan dan ooit. Daarna was de formatie volgens Van Thijn niet meer te redden.<sup>174</sup> Achteraf plaatste Van Agt de zaak in de context van de 'balen tabak' die hij van de formatie had. Het zou geen uitgekookte strategie zijn: 'Als Van Thijn mij ietwat doorgrondde, had hij wel kunnen zien dat hier in een impuls een explosie van frustratie waar te nemen viel, waarna de vulkaan weer rustig werd.'<sup>175</sup>

De sfeer aan de onderhandelingstafel werd vanaf dat moment nog grimmer. Voor Van Thijn was en bleef Van Agt op Justitie namelijk een gepasseerd station. Op 5 oktober stelde hij dat bij 7-7-2 alle CDA-bewindslieden op hun progressiviteit zouden worden getest en dat Van Agt in ieder geval niet op Justitie

zou mogen komen. Den Uyl viel hem bij: 'In de 7-7-2 zie ik geen kabinet Den Uyl/Van Agt meer zitten.' De informateurs kwamen er verder niet meer uit en wierpen op 6 oktober – na een geheime consultatie met Ruppert – de handdoek in de ring. In hun eindrapport schreven zij dat de 7-7-2-variant voor het CDA niet aanvaardbaar was, 'gelet op het niet beschikbaar zijn van de fractievoorzitter voor het te vormen kabinet'.<sup>176</sup>

De grimmige sfeer ging gepaard met een vernietigende pers voor 'Den Haag' en de politiek in het algemeen. De PVDA verspeelde veel sympathie. Dat Van Agt wel mee mocht doen bij 8-7-1 maar niet bij 7-7-2 was niet uit te leggen. Tegelijk met deze derde breuk viel ook de parlementaire machinerie stil. De Algemene Beschouwingen, die doorgaans halverwege oktober plaatsvonden, werden voorlopig uitgesteld. Van Agt had geen idee wat er gebeuren moest, Andriessen wilde in ieder geval voorkomen dat Den Uyl weer formateur zou worden en Aantjes liet doorschemeren dat hij een PVDA-minderheidskabinet wel wilde gedogen. Toen Van Rijswijk hem erop wees dat dit ernstige politieke gevolgen kon hebben, beet Aantjes hem toe: 'Jazeker, dan gaat het CDA kapot, en dat moet ook. Ik krijg zeker zes AR-leden uit de fractie achter me. En daarmee bouwen we weer een politieke partij op. Wij zouden met zes of zeven man meer klaarmaken dan de club van Jan Terlouw'.<sup>177</sup>

#### DE BOKKENSPRONGEN VAN HET INFORMATEURSDUO- VROLIJK/VERDAM

Hoe groot de politieke ravage was, bleek uit de uiteenlopende adviezen die de koningin op 7 en 8 oktober ontving van haar vaste adviseurs en de heren Van Thijn, Van Agt, Wiegel en Terlouw. Wiegel bepleitte weer een nationaal kabinet, Van Thijn en Terlouw schoven opnieuw Den Uyl als formateur naar voren en Van Agt wilde een CDA-informateur. Hij noemde daarbij de rechtse CHU-politici Ynso Scholten en Van Verschuer en oud-KVP-minister Nelissen. Als alternatief noemde Van Thijn een PVDA-informateur die de mogelijkheid van een progressief minderheidskabinet moest onderzoeken. Van Agt en Terlouw schoven als tweede keus een CDA-PVDA-informateursduo van relatieve buitenstaanders naar voren, bijvoorbeeld Scholten, Samkalden of Klompé. Kamervoorzitter Vondeling sprak zijn voorkeur uit voor het informateursduo De Gaay Fortman sr./Polak of – als dat te lang duurde – een 'functionele raadgever', bijvoorbeeld de vicevoorzitter van de Raad van State of de voorzitter van de Tweede Kamer: Vondeling zelf dus.<sup>178</sup>

Op 10 oktober ontving de koningin Van Thijn, Van Agt en Terlouw voor het uitbrengen van een nader advies. Kennelijk viel er van de eerdere consulta-

tie geen chocola te maken. De volgende dag belastte de koningin haar commissarissen van Utrecht en Zuid-Holland – respectievelijk Verdam (ARP) en Vrolijk (PVDa) – met de opdracht om ‘met inachtneming van hetgeen in het tot dusverre gevoerde overleg is vastgesteld op de kortste termijn een kabinet gevormd kan worden dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden’.<sup>179</sup> Deze procedure en de uiteindelijke uitkomst leidden tot openlijke kritiek op het staatshoofd, wat zeer ongebruikelijk was. De kritiek sloeg op het niet uitnodigen van Wiegel voor een tweede advies, het negeren van de door Van Agt naar voren geschoven ‘rechtse’ kandidaten, de keus voor lijmen ondanks het feit dat een meerderheid impliciet voor een ruimere opdracht had gepleit en het aanstellen van informateurs die in feite een materiële formatieopdracht gingen uitvoeren.

VVD-Tweede Kamerlid Veder-Smit vond dat de koningin de indruk wekte mee te werken aan de uitschakeling van de VVD als regeringspartner. Haar partijgenoot en oud-senator Van Riel noemde het optreden van de koningin ‘vermoedelijk staatsrechtelijk minder wenselijk’ en zei op 13 oktober voor tv: ‘Met haar keuze maakt de Koningin duidelijk dat zij nog steeds op een kabinet-Den Uyl uit is.’ Van Riel had vooral kritiek op de kleur van de informateurs. De koningin had eens een keer met iemand als Scholten moeten komen, in plaats van met ‘rood-front christenen’ als Albeda of Verdam.<sup>180</sup>

Het passeren van de CHU-kandidaat-informateurs was voor Kruisinga aanleiding te pleiten voor openbaarmaking van de adviezen van de vaste adviseurs – de overige adviezen werden sinds 1971 direct of na korte tijd gepubliceerd. Van Agt verklaarde dat hij niet wist wie Verdam had gesuggereerd, maar eenmaal geconfronteerd met diens naam had hij zich er maar positief over uitgelaten. Waarom de uitkomst zo sterk afweek van zijn advies bleef voor hem ‘in raadselen gehuld’. In de fractie ontkende Aantjes dat hij de naam van Verdam bij Ruppert zou hebben laten vallen. Van Rijswijk noteerde echter in zijn dagboek dat hij dacht dat Aantjes daar wel degelijk verantwoordelijk voor was.

Andriessen vermoedde zelfs dat Aantjes – via Ruppert – ook achter de formule van de informatieopdracht zat: ‘Overeenkomsten in teksten en denkbeelden zijn frappant’. Binnen zijn partij liet hij er geen twijfel over bestaan dat de opdracht niet alleen formeel maar ook materieel onjuist was. Volgens Andriessen was er nog nooit in een zo controversiële situatie met zulke uiteenlopende adviezen zo een enge opdracht gegeven: ‘Het is immers duidelijk dat de heren Vrolijk en Verdam de opdracht hebben om het driepartijkabinet wat nu al 4½ maand in de maak is te formeren. Daarmee kiest het Staatshoofd een wel zeer sterke politieke stellingname.’ Dit paste niet bij haar constitutionele positie, zo meende Andriessen.<sup>181</sup>

Bij het bekend worden van de namen van de twee informateurs sprak RVD-hoofddirecteur Van der Wiel vanwege hun leeftijd de gedenkwaardige woorden: 'Als deze twee er niet uitkomen, moeten de graven open.'<sup>182</sup> Verdam was 62 en Vrolijk 58 – even oud als Den Uyl. Beide heren hadden het Binnenhof al enkele jaren eerder de rug toegekeerd, respectievelijk in 1970 en 1972. Zij namen hun intrek in de Eerste Kamer en spraken achtereenvolgens eerst met Den Uyl, Ruppert en Veringa, en de volgende dag met Van Thijn, Van Agt en Terlouw gezamenlijk. 'Bij onze directe confrontatie met de stand van zaken in de kabinetsformatie en de daarin aanwezige verstarring hebben wij een gevoel van schrik niet kunnen onderdrukken', signaleerden de twee in hun eindverslag.<sup>183</sup>

Op 14 oktober, nota bene aan de vooravond van een driedaags PVDA-congres, begingen Verdam en Vrolijk de kapitale blunder een stevig beargumenteerd voorstel te presenteren voor een zetelverdeling van 8-7-1. Op dat moment stond Van Thijn op het punt de draai naar 7-7-2 te nemen, waarnaar hij lang had toegewerkt. Van die draai kon daarna geen sprake meer zijn, integendeel. Verdam vertelde later dat het duo eerst 'een boor had willen zetten' op de muur van 8-7-1, maar dat voorstel werd volstrekt niet begrepen: 'Mijn vrouw kreeg telefoontjes, onder andere dat ik niet meer in de kerk hoefde te komen [...]'.<sup>184</sup>

Van Agt liet de informateurs per kerende post en zonder zijn fractie te raadplegen weten niet akkoord te gaan. Tot verbijstering van de PVDA stelden de informateurs binnen een dag 7-7-2 voor, met als enig argument dat 8-7-1 niet haalbaar was. De informateurs werden er prompt van verdacht het PVDA-congres – waarvan vooraf gevreesd werd dat het een harde 8-7-1-eis op tafel zou leggen<sup>185</sup> – zand in de ogen te hebben gestrooid. Van Thijn achtte deze gang van zaken onaanvaardbaar en eiste dat 8-7-1 opnieuw bespreekbaar zou worden.<sup>186</sup> Wederom zat de zaak muurvast. Halverwege de tweede week wilden de informateurs stoppen, maar de drie fractieleiders zeiden desgevraagd vroom 'ja' op de vraag of het tweede kabinet-Den Uyl toch nog in de bedoeling lag. De politieke wil zou nog steeds aanwezig zijn.<sup>187</sup> Het linkse antirevolutionaire smaldeel binnen het CDA, onder aanvoering van Aantjes, wilde koste wat kost met Den Uyl in zee en de weg naar de PVDA niet afsluiten.

Op 20 oktober vond het 'eindgesprek' met Verdam en Vrolijk plaats, maar in een zeventien uur durende sessie kwam er toch weer enige beweging. Van Agt stelde voor Justitie af te staan aan D'66, maar dan wel als enige post. Het CDA zou dan onder meer Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ontwikkelings-samenwerking moeten krijgen. Dat bracht Van Thijn in een lastig parket. Op verzoek van de informateurs werd Den Uyl er toch weer bij betrokken, als tussenschakel. Na een pauze deelde Van Agt mee zijn voorstel in te trekken. Van

Thijn dacht aanvankelijk dat hij ruggespraak met Andriessen had gehad. Toen hij erachter kwam dat het Aantjes was geweest, waarschuwde hij Den Uyl. Deze belde meteen Aantjes met het verwijt dat hij de zaak blokkeerde. Vervolgens werd Van Agt teruggebeld door Aantjes. Van Thijn registreerde:

Als Dries terugkomt zegt hij niets. Ik vraag of het voorstel nog aan de orde is. Dries zwijgt. De informateurs kunnen mij ook geen uitsluitsel geven. Er valt opnieuw een stilte. Deze keer wel erg lang. Na een half uur voel ik een kriebel opkomen. Een proestlach, zoals je die vroeger wel eens op school had tijdens een vervelende les, kondigt zich aan. Ik probeer me in te houden. Het lukt niet. Ik barst uit in een ongenadige proestbui. Ik bedenk er in wanhoop een grap bij. 'Ik vind dat de notulist wel weinig opschrijft,' roep ik. Er wordt gelachen. Nu kan ik weer even vooruit. Intussen duurt de stilte voort. Na enige tijd krijg ik weer dat kriebelgevoel. Opnieuw hou ik het niet. Het is een krankzinnige vertoning. Ik proest het uit. Deze keer weet ik geen passende grap te bedenken. Ik ren de kamer uit, de gang op en brul het uit.<sup>188</sup>

Op de slappe lach volgde de kater. 'Er hangt een sfeer van mistroostigheid en irritatie. De informateurs zijn het zat, wij zijn hen en elkaar zat', schreef Van Thijn twee dagen later.<sup>189</sup>

Na consultatie van Ruppert besloten de informateurs om Van Thijn en Van Agt het zelf te laten uitzoeken in een gesprek onder vier ogen, alweer een *novum*. Van Agt zette volgens Van Thijn meteen de boel op scherp: 'We hebben liever acht dan negen libertijnen in het kabinet. En als dat niet kan, dan maar een kabinet met de VVD.' Van Thijn zelf dreigde intussen de wacht te worden aangezegd door zijn partij. Het PVDA-partijbestuur onder aanvoering van voorzitter Van den Heuvel had besloten de volgende avond een partijraad bijeen te roepen om het formatieresultaat te beoordelen.<sup>190</sup>

In hun conclaaf van 24 oktober bereikten Van Thijn en Van Agt dan eindelijk een akkoord over 7-7-2, waarbij Justitie weer naar het CDA ging, Van Agt als vicepremier op Binnenlandse Zaken terechtkwam en D'66 Verkeer en Waterstaat én Wetenschapsbeleid kreeg. Volgens Van Thijn zouden daarbij ook afspraken zijn gemaakt over personen, maar Van Agt bestreed dat later. Terlouw en de informateurs gingen ook akkoord.<sup>191</sup> Van Thijn presenteerde het resultaat naar buiten toe als een halve nederlaag van zijn partij; de PVDA had in het landsbelang toegegeven. 7-7-2 was een weeffout, maar hij gunde het CDA deze 'politiek van afgunst'. Van Agt daarentegen ventte het akkoord juist opgewekt uit: het CDA had evenveel ministers, Justitie was behouden en met zijn overstap naar Binnenlandse Zaken behield hij de macht over de politie. Hij had zich 'in maanden niet zo kiplekker gevoeld'! De reacties in de media waren de volgende dag





Fractieeraad PVDA, 25 oktober 1977. V.l.n.r. Van der Stoel, Ter Beek, Dolman, Den Uyl, Van Thijn.

ook positief voor het CDA. Dat kwam vooral door de commotie in de PVDA waar de hel leek losgebroken: er zou een totale uitverkoop hebben plaatsgevonden.<sup>192</sup>

### *De motie-Reckman*

De storm binnen de PVDA tegen het akkoord werd aangewakkerd door Bastianen van *de Volkskrant*. Hij belde alle gewestelijke vertegenwoordigers en veegde op 25 oktober hun negatieve commentaren bij elkaar in een stuk dat bij de partij als een bom insloeg. Van Thijn was laaiend omdat Bastianen de partijbaronnen zou hebben laten reageren op een achterhaald voorstel ('stemmingmakerij'), maar de schade was al aangericht. Van Thijn wist die dag – waarop Van Agt van 's ochtends tot 's avonds op radio en tv van zijn tevredenheid getuigde – het akkoord nog wel met de kleinst mogelijke meerderheid langs het partijbestuur te loodsen, en daarna met 32 tegen 14 stemmen langs zijn fractie, maar bij de partijraad ging het mis.<sup>193</sup>

Van Thijn verzuchtte dat er niet meer inzat, dat er geen alternatief was en dat er nu eenmaal een kabinet moest komen. Partijraadslid en radicaal activist Reckman diende daarop een motie in waarin gesteld werd dat de partij kabinetsdeelname 'onder deze voorwaarden' afwees. De stemming was een emotioneel moment voor Van Thijn:

De valbijl valt. De motie-Reckman wordt met 53 tegen 35 stemmen aangenomen. Er klinkt gejuich. Ik pak mijn spullen in en probeer te lachen. Ik tracht mij terug te trekken in een schelp van onverschilligheid. Dan komt Marcel van Dam op mij af en geeft mij een hand. Zijn ogen zijn betraand, hij zegt niets. Nu schieten ook mij de tranen in de ogen. Ik wil weg en draai me om. Tientallen journalisten, fotografen, cameramensen hebben het podium bestormd en komen op mij af. Ik schrik. Ik voel me naakt in de schijnwerpers als in een boze droom.

*Trouw*-journalist Breedveld herinnerde zich dat Van Thijn zich terugtrok met Den Uyl: 'Later, toen iedereen al vertrokken was, verscheen Den Uyl nog even op het toneel. Daar stond hij minutenlang in gepeins verzonken, de blik gericht in de spookachtige leegte van de zaal.'<sup>194</sup>



*Het Vrije Volk*, 26 oktober 1977

Waarom sprak Den Uyl het machtswoord niet uit? Hij zei in 1987 tegen Breedveld, die van 1973 tot 1977 zijn assistent was geweest, dat hij de democratische verworvenheden in zijn partij niet op de tocht wilde zetten.<sup>195</sup> Op korte termijn had de motie geen directe gevolgen voor de formatie. De fractie lapte haar de volgende dag namelijk meteen aan de laars. Bij een nieuwe stemming bleek

het aantal tegenstanders van het akkoord zelfs gedaald van 14 naar 5. Daarmee ontstond wel een conflict met de partijraad, waarover een extra partijcongres op 5 november uiteindelijk de knoop diende door te hakken. Op lange termijn had de motie wel degelijk een funeste invloed. Het prestige van Van Thijn en Den Uyl kreeg een deuk en daarmee ook het vertrouwen van Van Agt en Terlouw in de waarde van de gemaakte afspraken. Aan de andere kant was er voor Van Agt geen groter cadeau denkbaar dan de motie-Reckman: als de PVDA zo moeilijk deed over het resultaat, dan moest dat wel goed zijn voor het CDA.

Op 26 oktober gaf de koningin gevolg aan de aanbeveling uit het verslag van Verdam en Vrolijk om Den Uyl voor de derde keer met een formatieopdracht te belasten.<sup>196</sup> Verdam en Vrolijk keerden na twee weken informeren terug naar hun provinciehuizen, een ravage achterlatend die groter was dan de puinhoop die ze 11 oktober hadden aangetroffen. Treffend typeerde staatsrechtsgeleerde Burkens hun bijdrage indertijd als ‘een van de potsierlijke intermezzo’s die in een shakespeareaanse tragedie plegen te zijn ingebouwd’.<sup>197</sup>

### THREE STRIKES OUT VOOR FORMATEUR DEN UYL

Den Uyl was nog geen dag bezig of Bastianen slaagde er andermaal in de PVDA-top de kast op te jagen onder de kop ‘Fouten bij onderhandelingen. Rijzende ster Van Thijn gevallen in formatie’. In het artikel werd Van Thijn afgerekend op zijn strategische nota uit het begin, ‘Wat te doen met tien zetels winst?’. Er waren minstens tien fouten gemaakt, de zetelverdeling klopte niet, het program was niet hervormend genoeg en Van Agt bleek van beton. Kortom, een bedroevende vertoning met een slechte uitkomst voor de PVDA.<sup>198</sup>

Op 27 oktober ontving Den Uyl eerst de drie fractievoorzitters afzonderlijk. Hij vroeg Van Agt twee namen per ministerspost voor te dragen zodat hij kon kiezen, maar die weigerde. De kandidaatstelling hing bij het CDA immers af van de toedeling van posten over de bloedgroepen. Daarmee waren de vier partijvoorzitters van KVP, ARP, CHU en CDA i.o. belast. Op dat interne proces had Van Agt nauwelijks invloed, laat staan dat hij Den Uyl een vrije keus wilde laten tussen meer en minder progressieve kandidaten.<sup>199</sup>

### *Sjoemelen met staatssecretarissen en schofferen van CDA-kandidaten*

Eerst probeerde Den Uyl de taakomschrijvingen van PVDA-staatssecretarissen op te tuigen. Zo puilde uiteindelijk het takenpakket van de PVDA-staatssecretaris van Justitie steeds verder uit, en zou Van Agt op Binnenlandse Zaken naar

verluidt weinig meer te doen krijgen dan het benoemen van burgemeesters. Volgens Den Uyl was deze aanpak 'in de huidige politieke situatie' noodzakelijk. Onder verwijzing naar het standaardwerk *Het constitutioneel recht* van Oud stelde Van Agt dat het aan de minister was te bepalen of deze een staatssecretaris wilde, en zo ja, wie. Den Uyl gaf ten slotte toe dat een minister geen staatssecretaris zou worden opgedrongen die hij niet wenste en dat een kandidaat-minister de taakomschrijving van zijn staatssecretaris kon wijzigen of verwerpen. Van Agt had daarvan een breekpunt gemaakt. De strijd tegen deze 'socialistische waakhonden' duurde vijf dagen en eindigde in het voordeel van Van Agt.<sup>200</sup>

Op 31 oktober en 1 november sprak Den Uyl met kandidaat-ministers. Een grote tegenslag voor hem was dat Duisenberg maximale prioriteit eiste voor de verlaging van het financieringstekort tot vijf procent. De demissionaire minister van Financiën eiste dat dit tot uitdrukking kwam in de regeringsverklaring, als aanvulling op de formatieafspraken. Hiermee viel hij voor Van Thijn uit de boot, die dan ook in eerste instantie Dolman als kandidaat voordroeg. Den Uyl wilde Duisenberg er echter per se bij hebben en drukte diens kandidatuur door. 'Dit gesprek met Joop zal ik mijn leven lang niet vergeten. Het was het grootste kolere moment uit de formatie', zei Van Thijn later tegen Duisenberg. De formateur legde zijn partijgenoten hierover het uiterste stilzwijgen op. Duisenberg bond enigszins in, maar benadrukte in zijn persoonlijke verslag dat hij zich alleen maar had geschikt vanwege de grote waarschijnlijkheid dat de formatie in de loop van de week zou mislukken, waarbij de schuld op het CDA kon worden geschoven.<sup>201</sup>

Onder druk van Den Uyl noemde Van Agt op 1 november eerst vier namen – Van Agt (Binnenlandse Zaken), De Gaay Fortman sr. (Justitie), Boersma (Sociale Zaken) en Kruisinga (Landbouw) – en later op de dag nog twee: Gardeniers (Volksgezondheid) en Andriessen (Economische Zaken). Den Uyl antwoordde meteen: 'Behalve Kruisinga ook Andriessen en dan nog wel op EZ. Kan niet.' Dan zou hij op zijn gezicht vallen bij het congres.<sup>202</sup> Van Agt deelde Den Uyl verder mee dat demissionair minister van EZ Lubbers niet beschikbaar was voor Ontwikkelingshulp. Alsof het al niet ingewikkeld genoeg was, woedde er binnen het CDA niet alleen een interne strijd om de poppetjes, maar was er ook nog 'een majeure complicatie' binnen de KVP-bloedgroep. Lubbers weigerde namelijk in te stappen op het plaatje van de voorzitters, waar hij de keus had tussen Ontwikkelingssamenwerking en Volkshuisvesting. Andriessen, van wie verwacht werd dat hij meer partij zou kunnen bieden aan Den Uyl, was immers de gedroomde CDA-kandidaat voor Economische Zaken. Spoedoverleg tussen Van Agt, Andriessen en KVP-voorzitter Vergeer bracht geen oplossing. Men vreesde dat Lubbers' weigering ertoe zou leiden dat Den Uyl Lubbers en Andriessen tegen elkaar zou uitspelen.<sup>203</sup> De volgende dag zette Den Uyl inderdaad plompver-

loren niet Andriessen maar Lubbers op Economische Zaken. Daarmee was de gevreesde inbraakpoging een feit. Gardeniers en Kruisinga lieten meteen weten geen minister te willen worden als niet ook Andriessen zou mogen toetreden tot het kabinet. 's Avonds slaagde de KVP-top er in ieder geval in Lubbers een brief te laten schrijven waarin hij stelde dat er geen kandidatuur-Lubbers was.<sup>204</sup>

Ondanks de politieke toetsing van CDA-kandidaten, het deballoteren van Andriessen en de inbraakpoging via Lubbers bleken negen leden van de CDA-fractie tóch bereid het voorstel van Den Uyl van 2 november te accepteren: de ARP'ers Aantjes, De Boer, Beumer, Faber, Van Houwelingen, Kraaijeveld-Wouters, De Kwaadsteniet en Jan Nico Scholten, en de KVP'er Dijkman. De meerderheid dacht er echter anders over. Met enkele suggesties van zijn fractie in de binnenzak toog Van Agt op donderdagavond 3 november naar de formateur voor een ultieme poging eruit te komen. Dat werd een sessie die zou duren tot zes uur 's ochtends.

Van Agt wilde dat Den Uyl minstens een van zijn veto's zou inslikken, en dus zat in elk plaatje dat hij hem voorlegde ofwel Andriessen op Economische Zaken, ofwel Andriessen en Kruisinga samen in het kabinet, ofwel Van Agt terug op Justitie. In dat laatste geval zou Aantjes minister van Binnenlandse Zaken worden. Aantjes had daarin toegestemd, maar alleen als dit absoluut noodzakelijk was om de impasse te doorbreken. Van Thijn, die regelmatig op de hoogte werd gehouden door Den Uyl, greep de suggestie meteen aan om allerlei Aantjes-varianten te poneren, maar dat was niet de bedoeling. Aantjes wilde in ieder geval Van Agt niet van Justitie afhouden. 'Sorry, Ed, ik ben niet bij machte nog een oplossing aan te dragen', zou hij ten slotte hebben gezegd.<sup>205</sup> Later is deze houding in verband gebracht met Aantjes' oorlogsverleden, maar dat speelde geen beslissende rol. Op dat moment ging het om een serieuze kandidatuur van Aantjes, maar alleen voor het specifieke geval dat Van Agt daardoor op Justitie terecht kwam en de patstelling doorbroken werd.<sup>206</sup>

Den Uyl vertikte het in de nacht van 3 op 4 november akkoord te gaan met een van de varianten van Van Agt. Het werd een bizarre sessie. De secretaresse van Den Uyl, Ipenburg, merkte op enig moment op: 'Er gebeurt helemaal niets. Van Agt zit gewoon de krant te lezen en Joop is geloof ik in slaap gevallen.' Andriessen hoorde de volgende ochtend dat Den Uyl in een deerniswekkende toestand verkeerde toen hij zag aankomen dat het niet ging: 'Dries is tegen de emotionele ontlading van Den Uyl ook moeilijk opgewassen gebleken. Hij was er zelf ook slecht aan toe.' Den Uyl vertelde Van Thijn die ochtend dat hij 'een afgrijselijke séance met Dries' achter de rug had en dat Van Agt 'volkomen fijngemalen [zat] tussen Andriessen en Aantjes'.<sup>207</sup> 's Middags zei de CDA-fractie definitief nee tegen het voorstel van de formateur. Een paar uur later, aan de vooravond van het PVDA-congres, gaf Den Uyl zijn opdracht terug.<sup>208</sup> 'Tot ver-

rassing van mij en ons allemaal', aldus Van Thijn achteraf.<sup>209</sup> Kennelijk had de PVDA-fractie een resultaat verwacht waarmee Den Uyl het congres had durven confronteren.

Het eindverslag van de formateur was meer een apologie dan een zakelijk relaas. De kiezer had volgens Den Uyl een progressief kabinet gewild en dat moest dan ook tot uitdrukking worden gebracht in het zeteltal, de zetelverdeling en de personele samenstelling. Wat de zetelverdeling betrof was aan het CDA belangrijk tegemoetgekomen en daarom vond hij het niet onredelijk dat hij had gesleuteld aan de taken van de staatssecretarissen en ook enige zeggenschap wilde over de invulling van de CDA-posten. Verder zou er een akkoord liggen met Van Agt op Binnenlandse Zaken dat hij niet kon openbreken.<sup>210</sup>

In zijn rede voor het PVDA-congres van 5 november beweerde Van Thijn dat aan het licht gekomen was dat het CDA niet bestond en dat de PVDA de dupe zou zijn geworden van de strijd tussen KVP, ARP en CHU. In feite was echter precies het tegenovergestelde gebeurd. Het CDA bestond wel degelijk en daarop was de meerderheidsstrategie van de PVDA – die tot uitdrukking kwam in het afwijzen van Andriessen – stukgelopen, ondanks dwarsliggen van een aantal linkse ARP'ers en een enkele KVP'er.<sup>211</sup>

#### INFORMATEUR VAN DER GRINTEN GOOIT ROER RESOLUUT OM

Nadat Den Uyl zijn opdracht had teruggegeven ging de PVDA-fractie op voorstel van Van Thijn akkoord met de volgende lijn: '1. We zijn uitgepraat met het CDA; 2. Van Agt moet het maar met de VVD proberen; 3. Wij staan klaar voor een progressief minderheidskabinet.'<sup>212</sup> Het CDA moest eerst maar mislukken bij de VVD en zou dan wel met hangende pootjes naar de PVDA terugkeren.

Er volgde een complete consultatieronde, net als na de verkiezingen. Op 5 november sprak de koningin met de Kamervoorzitters en de meeste fractieleiders, en twee dagen later met de resterende fractieleiders, de vicepresident van de Raad van State, SER-voorzitter De Pous en nog eens met CDA-fractievoorzitter Van Agt. De adviezen liepen opnieuw uiteen. Volgens Van Thijn moest er een CDA-formateur komen om een kabinet van CDA en VVD te vormen. Terlouw adviseerde nieuwe verkiezingen. Wiegel kwam weer met zijn nationaal kabinet, met als tweede mogelijkheid een CDA-VVD-informateursduo. Van Agt had een voorkeur voor een CDA-informateur die de mogelijkheden van een parlementair meerderheidskabinet moest onderzoeken. Hij sloot een lijmpoging in de richting van de PVDA niet uit. Achter deze zoveelste opening zat opnieuw Aantjes. Van Agt steunde dit omdat hij alleen maar ruimte zou krijgen serieus naar de VVD te kijken als de PVDA eerst zou worden weggestreept.<sup>213</sup>



Over de reden waarom de koningin De Pous en nogmaals Van Agt ontving, werd druk gespeculeerd. De Pous zou zijn uitgenodigd om de CHU-top te plezieren, die de vorige keer kritiek had geuit op de keus van de koningin. Van Agt moest terugkomen om opheldering te geven over zijn eerste advies en een naam te noemen. Vanuit het paleis belde hij Van der Grinten, de decaan van de Nijmeegse rechtenfaculteit, aan wie hij vroeg of hij hem als informateur mocht voordragen. Hij kende hem en wist dat hij meer dan genoeg had van de starre opstelling van de PVDA. Van der Grinten had zich ook negatief uitgelaten over de progressieve hervormingsvoorstellen, met name over de VAD.<sup>214</sup>

Vervolgens benoemde de koningin 'conform het advies van de voorzitter van de Tweede Kamerfractie van het CDA' Van der Grinten tot informateur. Volgens Van Rijswijk was het de eerste keer dat een informateur was aangewezen onder uitdrukkelijke verwijzing naar een advies van een fractievoorzitter.<sup>215</sup> De opdracht luidde 'de mogelijkheden te onderzoeken om op de kortste termijn te geraken tot de vorming van een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden'.<sup>216</sup> Deze formule was overigens ruimer dan het advies van Van Agt, die gesproken had over 'een parlementair meerderheidskabinet'. Gelet op het vervolg is het van belang dit hier te onderstrepen.

Van der Grinten was een outsider. Hij was staatssecretaris geweest onder Drees, Kroonlid van de SER sinds 1950, hoogleraar burgerlijk recht sinds 1951 en al jarenlang zeer invloedrijk binnen de KVP. Een collega karakteriseerde hem als volgt: 'Van der Grinten is een jurist die kans ziet een kat als hond in een contract op te nemen en het dier zo te beschrijven dat ieder hem voortaan als hond behandelt.'<sup>217</sup>

### *Exit PVDA en D'66*

Van der Grinten kondigde na zijn benoeming aan een lijmpoging te willen ondernemen, daarna een – natuurlijk tot mislukken gedoemd – onderzoek naar een coalitie tussen PVDA en VVD en vervolgens een onderzoek naar een coalitie tussen CDA en VVD te doen. Hij bracht de volgende ochtend, 9 november, een bezoek aan oud-formateur Den Uyl. Die zag niets in een lijmpoging en vond dat de informateur maar met de VVD moest gaan praten.<sup>218</sup> Diezelfde dag lieten vijf ARP-leden in de CDA-fractie – onder wie voorzitter De Boer – bij voorbaat weten onder geen beding of welk akkoord dan ook met de VVD in zee te willen gaan.<sup>219</sup> Daarop schreef Van Agt een vertrouwelijke brief aan Van der Grinten over de te volgen strategie. Een tweede kabinet-Den Uyl was volgens hem vrijwel onmogelijk, maar er was op zijn minst een 'rituele constatering' nodig



om dat vast te leggen. Pas daarna ontstond er 'een reële kans dat de CDA-fractie vrijwel zonder uitvallers de steven zal willen wenden naar de VVD'. Het kabinet-Den Uyl II kon er alleen nog komen als de PVDA een van haar veto's slikt, bijvoorbeeld het veto tegen Van Agt op Justitie. Dat was ook het zwakste, aangezien Van Agt wel aanvaardbaar was bij 8-7-1. Verder stelde hij voor Aantjes Binnenlandse Zaken aan te bieden. Zelf kon hij dat niet doen, want dan zou hij 'vastlopen op Aantjes, van wie inmiddels wel duidelijk is geworden dat hij helemaal niet in het kabinet wil', en dan zou de linkervleugel van de CDA-fractie wellicht meer concessies van hem verlangen.<sup>220</sup>

Van der Grinten volgde trouw de suggesties van Van Agt. Hij presenteerde op 10 november een plaatje met Van Agt op Justitie, Aantjes op Binnenlandse Zaken, Lubbers op Economische Zaken en Kruisinga op Landbouw. Voor Andriessen restte het fractievoorzitterschap. Van Agt en Terlouw accepteerden dit voorstel, maar Van Thijn niet: hij was van verbazing van zijn stoel gevallen toen hij zag dat Van Agt weer op Justitie was gezet. 'Van Agt ongeschikt voor Justitie (eigenlijk überhaupt als minister)', liet hij de informateur weten. Daarop stelde Terlouw een 7-7-1-variant voor met Justitie voor d'66. Van Agt vond dan wel dat Volkshuisvesting ter compensatie naar het CDA moest. Van der Grinten voldeed daaraan. 'Volkshuisvesting eruit! Hoe bestaat het?', raasde Van Thijn.<sup>221</sup> De PVDA wilde daar de populaire Schaefer niet kwijt en verklaarde het voorstel onaanvaardbaar.

Van Thijn eiste dat Volkshuisvesting zou worden geruild voor Verkeer en Waterstaat en verwachtte dat het CDA daaraan zou toegeven. Dit werd ten slotte het ultieme breekpunt. Van Rijswijk en Andriessen noteerden in hun beider dagboeken dat Den Uyl vroeg in de avond van de elfde november nog opgewekt rondliep in de overtuiging dat hij zijn tweede kabinet rond had. Op een bepaald moment heerste er in de koffiekamer van de Tweede Kamer echter grote onrust bij de PVDA toen bleek dat de CDA-fractie niet eens bijeen was geroepen. Het CDA boog niet meer naar links en een uur later was de breuk een feit.<sup>222</sup>

Van Agt had die avond bij de informateur aangegeven dat hij geen millimeter ruimte meer had. Hij wees een suggestie van Van Thijn om Peijnenburg op Economische Zaken te zetten af. Het grote pijnpunt was immers dat Andriessen niet op EZ mocht. Het duurde daarna nog enige tijd voordat Van Thijn en Terlouw uitgemopperd waren. Van der Grinten legde tot vier keer toe de conclusie voor dat er geen oplossing was voor 'de invullingsproblematiek' en dat een PVDA-CDA-d'66-kabinet onmogelijk was. 'Wij knikken bevestigend', schreef Van Thijn op 11 november, de laatste dag in zijn *Dagboek*. 'Ik heb een verstikte stem. Ik ben diep onder de indruk van dit moment. Vijf-en-een-halve maand zwoegen en dan dit: een fiasco.' Toen iedereen zweeg, stelde Van der Grinten vast de conclusie voor aanvaard te houden.<sup>223</sup>

Van Agt zaaide later die avond nog verwarring door terloops voor de tv-camera's te beweren dat hij nóg een departementenruil in zijn mouw had zitten, en wel vrom voor CRM. Hij wilde redelijk overkomen, maar het effect was averechts: Van Thijn en zijn fractie reageerden laaiend, althans in de media. Van der Grinten vroeg Van Thijn en Terlouw de volgende dag nog of ze daarop wilden reageren, maar beiden gaven aan niet het initiatief te willen nemen voor het heropenen van de onderhandelingen.<sup>224</sup>

Had de CDA-fractie intussen 'vrijwel zonder uitvallers' haar steven gewend, zoals Van Agt had gehoopt? De linkervleugel van de ARP – met Aantjes als regisseur – probeerde nog altijd het pad naar de PVDA open te houden. Op zaterdag 12 november nam de AR-partijraad een door De Boer en Aantjes geïnspireerde motie aan die het CDA opriep een nieuwe opening naar PVDA en D'66 te maken. Deze onvoorwaardelijke capitulatie werd veel CDA'ers te gortig.<sup>225</sup>

Na het mislukken van de combinatie PVDA-CDA-D'66 ging Van der Grinten ertoe over de rest van zijn lijstje af te werken. Van Thijn wees onmiddellijk een coalitie met de VVD af en Terlouw wilde niet samenwerken met CDA en VVD. Logischerwijze kwam de formateur toen uit bij de combinatie CDA-VVD, die 77 zetels had. Het CDA-fractiebestuur – inclusief Aantjes – besloot op 14 november unaniem tot een serieus gesprek met de VVD.<sup>226</sup> De volgende ochtend startte een fractievergadering waarin een aantal ARP-fractieleden onmiddellijk over Van Agt heen viel met de eis dat hij alsnog de ruil van vrom voor CRM moest voorstellen. Later bleek dat De Boer en Jan Nico Scholten hierover zelfs al contact hadden gelegd met de PVDA-fractie. Van Agt weigerde: de PVDA en D'66 hadden geen opening geboden en intussen waren de gesprekken met de VVD al gestart. Dat laatste klopte ternauwernood: tijdens een schorsing van de vergadering, vroeg in de middag, had Van Agt een eerste oriënterend gesprek met Wiegel. Van Agt stelde ten slotte vast dat veel fractieleden de stap naar de VVD 'met geringe vreugde' zetten. Maar dat kon niet anders, want het alternatief was nog erger: 'Met hangende pootjes terug naar de PVDA? Nooit.'<sup>227</sup>

### *Wiegel en Van Agt vinden elkaar*

Van der Grinten sprak met Van Agt en Wiegel af dat er een uitgebreid regeerakkoord zou komen en dat er geen tussentijdse mededelingen zouden worden gedaan aan de pers. Op initiatief van Wiegel werd zelfs de ambtelijke ondersteuning buiten de deur gehouden.<sup>228</sup> Uit aantekeningen van Van Agt blijkt dat al in het eerste gesprek afspraken werden gemaakt over de WIR, de VAD, de ondernemingsraden, de zetelverdeling en de bevoegdheid van ministers de taak van hun



Van Agt en Wiegel in Le Bistroquet, 16 november 1977

staatssecretarissen vast te stellen. Bij Den Uyl had het vijf maanden geduurd voordat hierover iets kon worden afgesproken.<sup>229</sup>

De sessies met Van der Grinten duurden ongeveer drie uur en werden meestal 's ochtends voorafgegaan door fractieberaad. In de avonduren spraken Wiegel en Van Agt informeel met elkaar. De onderhandelingen voltrokken zich in een totaal andere sfeer dan die met de PVDA en D'66. Van een continu gevecht, zoals eerder met van Thijn en Den Uyl, was geen sprake. Wiegel wilde graag regeren en was toegeeflijk. Het verschil in toon en in beeld werd op 16 november gevangen in de beroemdste foto uit de parlementaire geschiedenis: Van Agt en Wiegel met een goed glas samenzwerend bij schemerlicht in het chique Le Bistroquet. De volgende dag prijkte hij voorop *Het Vrije Volk* onder de kop: 'Waarover spraken zij?'<sup>230</sup>

Bij financieel-economische onderwerpen werden Van Agt en Wiegel in het geheim ondersteund door Peijnenburg en Van Aardenne, de financieel woordvoerder van de VVD. De programadviescommissie van het CDA stond in deze fase buitenspel, wat voor de nodige irritatie zorgde binnen de CDA-fractie. Van Agt sprak nog wel regelmatig met Andriessen over kandidaat-bewindslieden. Op 17 november maakten Van Agt en Wiegel met Van der Grinten afspraken over in te dienen adviezen over Europa (door Van Eekelen en De Koning), Defensie (Van Eekelen en Van Leeuwen), media (Kleisterlee en Van

der Sanden), regionaal beleid (Lubbers), kleine zelfstandigen (Hazekamp en Porthéine) en volkshuisvesting (Jan Nico Scholten). Aantjes kreeg het idee dat Van Agt hem helemaal buitenspel had gezet en beklagde zich daar luid over.<sup>231</sup>

De ‘Groep van 7’ – de oude KVP-top – kreeg als eerste op 20 november enige informatie over het program. Andriessen rapporteerde: ‘We horen dat kernenergie ongeveer gelijk is aan de bestaande tekst zij het iets positiever, dat de Defensie wat meer consistent is geformuleerd, de abortus exakt gelijk is aan de tekst met de PVDA en D’66 en dat de VAD meer in onze richting zal worden omgebogen. Het klinkt allemaal goed.’ De groep sprak daarna over de keuze van een premier en de verdeling van posten voor de KVP-bloedgroep.<sup>232</sup>

Al op 21 november lag er een conceptakkoord, dus binnen een week! Van Agt verklaarde het tempo uit het feit dat men elkaar probeerde te vinden in plaats van elkaar vliegen af te vangen. Delen van het oude akkoord waren ook gewoon overgenomen, zoals de abortusparagraaf.<sup>233</sup> Er werden minder details vastgelegd en andere accenten gelegd: invoering van de marktwaarde bij de grondpolitiek, voorlopig geen VAD-regeling en handhaving van de koopkracht van inkomens tot 57.000 gulden. Dat laatste zou 6 miljard extra bezuinigingen vergen. Die zouden dan niet ten koste gaan van de overheidsinvesteringen maar van de sociale uitkeringen. Defensie kreeg meer geld en de passage over nieuwe kerncentrales was wat soepeler geformuleerd. De FNV sprak van een ‘puur kapitalistisch’ werkstuk.<sup>234</sup>

### *De uitvinding van het CDA-loyalisme*

Van der Grinten stuurde het concept op 22 november aan de fracties van CDA en VVD en wilde diezelfde dag nog antwoord. De VVD ging snel akkoord, maar het CDA had meer tijd nodig. Aantjes was zeer kritisch en dook de in november 1976 door het CDA opgestelde ‘formatiecriteria’ op: het eigen program en de realisering ervan, de verkiezingsuitslag, de wenselijkheid van een parlementair meerderheidskabinet en de actuele politieke situatie. Volgens hem voldeed een CDA-VVD-kabinet veel minder aan de laatste drie criteria en werd dit onvoldoende gecompenseerd door de inhoud van het program. Dat was dus in feite een motie van afkeuring tegen onderhandelaar Van Agt. Aan de andere kant verklaarde hij echter dat hij staatsrechtelijke bezwaren had tegen een motie van wantrouwen tegen een nieuw kabinet. Een herhaling van de motie-Deckers uit 1939 zat er wat hem betreft niet in.<sup>235</sup>

Een vervolvergadering van de CDA-fractie op 23 november, van twee uur ’s middags tot kwart over vijf de volgende ochtend, leverde tientallen wijzigings-

voorstellen op. De discussie was uitermate frustrerend voor de KVP-bloedgroep, die het idee kreeg dat ARP'ers als Jan Nico Scholten nee bleven zeggen, zelfs als het hele CDA-programa in het akkoord zou zijn opgenomen. Van Agt nam de hele waslijst mee naar Van der Grinten en Wiegel. Hij durfde kennelijk de portefeuillekwesitie niet te stellen. Met nieuwe onderhandelingen sneed hij voorlopig wel de terugweg naar de PvdA af. Wiegel toonde begrip voor zijn positie: 'Zeventien van de honderd amendementen zijn voor de VVD niet aanvaardbaar en wij gaan nu kijken welke dat zijn.' Over de inhoud en strekking van de wijzigingsvoorstellen werd overigens niets bekend.<sup>236</sup>

Op 26 november bereikten de onderhandelaars een akkoord over een aangepast programma. Dit garandeerde onder andere meer zekerheid voor de sociale minima. De koopkrachthandhaving was ook teruggedraaid, van 57.000 naar 50.000 gulden, zodat minder bezuinigd hoefde te worden. 'Het is bepaald indrukwekkend wat er veranderd is', noteerde Andriessen. Van Agt had hem verteld van zijn forse meningsverschillen met Aantjes: terwijl hij amendementen aan het formuleren was voor de onderhandelingstafel, probeerde die hem duidelijk te maken dat het toch allemaal verloren moeite was. Later wist de pers te melden dat de twee urenlang ruzie zouden hebben gemaakt. Aantjes deed dit naar buiten toe af als 'smerige leugens' van iemand in de top van het CDA die erop uit was stemming te maken.<sup>237</sup>

Op 28 november accordeerde de voltallige VVD-fractie het resultaat, evenals een groot deel van de CDA-fractie. Dat laatste had weer heel wat voeten in de aarde. De vergadering liep uit op een marathon die eindigde om kwart voor vijf in de ochtend. Vrijwel alle fractieleden voerden het woord, sommige zeer uitvoerig. Toen Aantjes sprak, rees er zo'n algemeen gemor op dat Van Agt moest hameren om hem te laten uitspreken. De woede werd opgewekt door Aantjes' verwijzing naar de CHU-dissidenten die tegen het eerste akkoord hadden gestemd. Hij had zich daar destijds negatief over uitgelaten, maar claimde nu hetzelfde recht. De oproep van Van der Sanden (KVP) tot trouw aan de kiezers, het programma, de lijsttrekker en onderhandelingspartner VVD riep de woede op van Jan Nico Scholten, die uitschreeuwde 'dat hij zijn beslissing voor God en zijn geweten had genomen'.<sup>238</sup> Uiteindelijk stemden zes fractieleden tegen het akkoord, maar zij voegden daaraan toe de totstandkoming van een CDA-VVD-kabinet niet te zullen beletten: de ARP'ers Aantjes, De Boer, Beumer, Van Houwelingen en Jan Nico Scholten, en de KVP'er Dijkman.<sup>239</sup> Zij stonden vervolgens bekend als de 'loyalisten'.

## *Opdracht vervuld, maar heeft het kabinet wel een meerderheid?*

De uitkomst van het CDA-beraad stelde Van der Grinten voor een probleem. De 'gedoogsteun' van de zes tegenstemmers strookte niet met een strikte uitleg van 'parlementair meerderheidskabinet' zoals geadviseerd door CDA-fractie leider – en beoogd formateur – Van Agt. Zes van de 77 leden van de regeringsfracties steunden het akkoord immers niet. Van der Grinten zou in zijn eindverslag deze omstreden redenering opnemen:

De fractievoorzitter van het CDA deelde mede dat enkele leden van zijn fractie hadden gesteld dat zij de totstandkoming van een kabinet op basis van dit akkoord niet wilden bevorderen maar ook niet wilden beletten en dat zij het kabinet na zijn totstandkoming in loyaliteit zullen beoordelen op zijn daden. Daarop heb ik in een bespreking op dinsdag 29 november 1977 met de fractievoorzitters van CDA en VVD geconstateerd dat het herzien regeerakkoord tussen de fracties van het CDA en de VVD was tot stand gekomen en dat op basis daarvan een parlementair meerderheidskabinet kon worden gevormd zijnde een kabinet steunend op beide bovengenoemde fracties die tezamen de meerderheid in de Tweede Kamer vormen.

Beslissend was volgens hem het feit dat het akkoord was aangegaan door fracties die samen een meerderheid hadden. 'Indien enkele leden van een fractie verklaren weliswaar niet de totstandkoming van een bepaald kabinet te willen bevorderen, doch ook niet te willen beletten, geeft dit geen voldoende reden om deze leden niet mee te tellen voor de bepaling van de omvang van de fractie.'<sup>240</sup>

Toen bekend werd dat zes CDA'ers tegen hadden gestemd, stuurde Van Thijn Van der Grinten onmiddellijk een brief waarin hij stelde dat de formatie in een nieuw stadium was gekomen nu parlementaire meerderheidsvarianten onmogelijk bleken. De informateur diende de onderhandelingen met PVDa en D'66 te heropenen of over te gaan naar het onderzoeken van extraparlamentaire varianten. Van Agt ontdekte later dat Aantjes tijdens de discussie over het herziene akkoord Den Uyl telefonisch gevraagd had hem te helpen het akkoord te torpederen. Aantjes en Den Uyl wilden kennelijk uitkomen bij een links minderheidskabinet met gedoogsteun van een deel van het CDA.<sup>241</sup>

Van der Grinten antwoordde Van Thijn in een kort briefje dat er een akkoord tot stand was gekomen dat gedragen werd door fracties die samen een meerderheid hadden en dat de informatie dus niet in een nieuw stadium was getreden. Daarmee probeerde hij het pad af te grendelen waar Den Uyl en Aantjes op wilden. De dubieuze opvatting van de informateur ten aanzien van het meerderheidskarakter had dus een tactische achtergrond.<sup>242</sup> Openlijke strijd

over Van der Grintens staatsrechtelijke redenering volgde pas op 6 december, de dag waarop de informateur zijn eindverslag aan de koningin uitbracht. Intussen hadden de partijen op 30 november overeenstemming bereikt over de zetelverdeling. Het CDA zou tien ministers leveren en negen staatssecretarissen, de VVD respectievelijk zes en vijf.<sup>243</sup>

Op 2 december bracht Van der Grinten verslag uit aan de koningin.<sup>244</sup> De resultaten daarvan besprak hij vervolgens met Van Agt en Wiegel. Uit notities van Wiegel blijkt dat de koningin opnieuw alle fractievoorzitters bij zich wilde roepen. Verder had zij Van Agt 'ongeschikt' genoemd – in het algemeen of als formateur en minister-president, dat blijkt niet uit de notitie. Van der Grinten vermoedde dat dit was ingefluisterd door Den Uyl, die vóór hem een gesprek met het staatshoofd had gehad, kennelijk in zijn functie als demissionair minister-president. Wiegel wilde onmiddellijk reageren: 'Ik stel [...] voor nu knopen door te hakken, anders dreigt e.e.a. uit de hand te lopen. A) zetelverdeling moet rond zijn, b) beoogd premier moet bekend zijn, c) v/d Grinten fractievez. in gelegenheid stellen.'<sup>245</sup> De koningin had Van der Grinten overigens opgedragen eerst duidelijkheid te verschaffen over de vraag of alle leden van de CDA-fractie vonden dat hij verder kon gaan met zijn opdracht.

Diezelfde dag bracht Van der Grinten naar buiten dat er een principeakkoord was over de zetelverdeling. Vervolgens werd het premierschap van Van Agt vastgelegd, nadat CDA-coryfeeën Zijlstra, Van den Brink en Nelissen voor de eer hadden bedankt. Wiegel zelf zou vicepremier en minister van Binnenlandse Zaken worden.<sup>246</sup> Verder stuurde de informateur alle fractievoorzitters een brief met het verzoek hun standpunt te geven over de zetelverdeling en het gesloten regeerakkoord. Kennelijk probeerde hij daarmee een algehele consultatieronde te voorkomen. Uit de antwoorden bleek dat de fracties van SGP, GPV, Boerenpartij en DS'70 – samen zes zetels – wel steun verleenden, maar geen parlementaire binding wilden aangaan. De reacties van de andere fractieleiders bevatten geen verrassingen.<sup>247</sup>

Op 5 december boog de CDA-fractie zich over deze vraag: 'Is het het oordeel van allen dat de informateur kan voortgaan met zijn opdracht nu ook de Zes hebben verklaard de totstandkoming van het kabinet niet te zullen beletten?' Daarop weigerden de loyalisten te antwoorden. Volgens Andriessen slaagde Van Agt er uiteindelijk niet in de garantie van alle fractieleden te verkrijgen dat ze een motie van wantrouwen niet zouden steunen. De sfeer werd er niet beter op toen De Kwaadsteniet zich als zevende loyalist aandiende en even later – nog tijdens de vergadering! – een verontwaardigde Schakel Van Agt toefluisterde dat de ommezwaai van De Kwaadsteniet al op de radio was omgeroepen.<sup>248</sup> Desondanks zag Van der Grinten geen aanleiding het bijltje erbij neer te gooien. Op 6 december leverde hij zijn eindverslag in en deelde hij onverstoorbaar op een



persconferentie mee dat uit zijn rapport volgde dat binnen het kader van zijn opdracht een formateur kon worden benoemd. Sterker nog: er zou wel degelijk sprake zijn van een parlementair meerderheidskabinet waaraan beide fracties gebonden waren. Hij had geen boodschap aan de loyalisten zo lang ze zich niet van de CDA-fractie afsplitsten.<sup>249</sup>

Aan het eind van de dag volgde echter een opmerkelijk communiqué van het Kabinet der Koningin: het eindrapport was ‘besproken’ met Van Agt. De gebruikelijke term ‘uitgebracht’ ontbrak en dat leidde tot speculaties. Aantjes’ frappante reactie werd aldus opgetekend door Van Rijswijk:

Aantjes’ stemming werd boze vreugde toen hij van het NOS-journaal van acht uur vernam dat de Koningin het eindrapport van de informateur met Van Agt ‘besproken’ had. Daarmee distantieert zij zich dus van haar informateur. Opgetogen zei Aantjes [...] dat het CDA/VVD-kabinet er niet komt. Tegen mij zei hij dat Van Agt weliswaar een opdracht zal krijgen, maar dat hij niet zal slagen. Ik wees hem er op dat, als dat zou gebeuren, binnen de fractie de hel zou losbreken. Aantjes bevestigde dat: ‘Er komt dan een breuk en die breuk moet er ook komen!’<sup>250</sup>

Dreigde er werkelijk een breuk of was dit een laatste stuiptrekking? In ieder geval stelden achter de schermen Van der Grinten, Wiegel en Van Agt alles in het werk om de staatsrechtelijke rimpels glad te strijken. De koningin eiste alsnog een verklaring waarin de positie van de zeven loyalisten duidelijk zou worden aangegeven. Op 7 december stuurde Van Agt haar hierover een brief met daarin deze op een goudschaaltje gewogen formulering:

Een aantal leden van mijn fractie heeft als hun oordeel kenbaar gemaakt dat dit akkoord – mede gezien de zeer geringe meerderheid, de verkiezingsuitslag en de actuele problematiek waarvoor het kabinet zich gesteld ziet – niet voldoende basis biedt om de totstandkoming van zulk een kabinet voor hun parlementair-politieke verantwoordelijkheid te nemen. Zij hebben tevens verklaard een eventueel op basis van het genoemde akkoord te vormen kabinet het optreden niet te zullen beletten en het te voeren beleid constructief te zullen beoordelen, zulks mede in het licht van de loyaliteit binnen de fractie in het verband waarvan de op de CDA-lijst gekozenen hun parlementaire functie uitoefenen. Desgevraagd heeft ieder van deze leden mij doen weten dat zijn oordeel in het bovenstaande correct is weergegeven.<sup>251</sup>

Kort daarop deelde het Kabinet der Koningin mee dat de drie vaste adviseurs en de fractieleiders van de vier grootste partijen opnieuw geconsulteerd zouden worden.<sup>252</sup>

Ruppert concludeerde dat de vorming van een parlementair meerderheidskabinet niet mogelijk was gebleken. Al vanaf informateur Veringa luidde de opdracht echter dat er een kabinet diende te worden gevormd dat mocht vertrouwen in voldoende mate steun van de volksvertegenwoordiging te ontvangen. Gelet op de bewoordingen in de brief van Van Agt kon een kabinet van CDA en VVD daarop rekenen. Daarom adviseerde hij Van Agt een formatieopdracht te geven in overeenstemming met de formule-Veringa. Volgens Thurlings was Van der Grinten in zijn opdracht geslaagd. De koningin hoefde niet bang te zijn dat het nieuwe kabinet meteen zou struikelen over een motie van wantrouwen. Kortom, Van Agt zou een formatieopdracht moeten krijgen met vermindering van de omstreden term 'parlementair meerderheidskabinet'. Ook Vondeling adviseerde nu een formatieopdracht aan Van Agt.<sup>253</sup>

Nadat Van Thijn opnieuw had gepleit voor een ruime formatie- of informatieopdracht aan Den Uyl, adviseerde Van Agt om de formatieopdracht aan hemzelf te verstrekken. Daarop werd hij door de koningin onderworpen aan een kruisverhoor over alle varianten die in de eindfase van de onderhandelingen met Den Uyl over tafel waren gegaan. Zij betoogde dat 110 een bredere basis was dan 77 en vroeg Van Agt of hij bereid zou zijn terug te keren naar een variant met PVDa en D'66. Van Agt antwoordde dat de overgrote meerderheid van zijn fractie daartoe niet bereid was. Wiegel pleitte ten slotte ook voor een opdracht aan Van Agt. Toen Van Agt de volgende dag verslag uitbracht aan zijn fractiebestuur, stelde Aantjes zich achter hem op. De ARP'er ging akkoord omdat 'voldoende steun' ook kon worden geïnterpreteerd als 'parlementaire binding plus gedoogsteun' – niet op basis van het rapport van de informateur. Van Agt concludeerde: 'Als Majesteit niet anders kan zal ze mij een formatie-opdracht geven, maar ze heeft het er ontzettend moeilijk mee.'<sup>254</sup>

#### VAN AGT EINDELIJK FORMATEUR

Op 8 december kreeg Van Agt de opdracht een kabinet te vormen 'dat mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden'. Jaren later vertelde hij dat de koningin 'merkbaar ongelukkig' was met deze wending. 'Ze was bijna sikkeneurig toen ik de opdracht tot formatie kreeg. Het was een korte, plichtmatige samenkomst.' Volgens Van Agt vreesde ze dat zijn kabinet wankel en van korte duur zou zijn. Elk staatshoofd had natuurlijk graag een stabiele regering, maar bij koningin Juliana speelde mee dat ze op korte termijn plaats wilde maken voor haar dochter.<sup>255</sup> 's Avonds op televisie verzekerde Van Agt de kijkers dat zijn nieuwe collega's geen 'luiaards, ijdeltuiten en non-valeurs' zouden zijn.<sup>256</sup>

Van Agt deed er tien dagen over om zijn ministersploeg rond te krijgen. Een aantal posten had hij al eerder in overleg met Wiegel ingevuld. De rivaliteit tussen Andriessen en Lubbers bleef een probleem. Andriessen was in feite de eerste kandidaat van de oude KVP. De politieke top van die partij had op 2 december ten huize van Peijnenburg afgesproken dat Lubbers Economische Zaken zou krijgen als dat departement zou toevallen aan het CDA. Andriessen was de eerste kandidaat voor Financiën. Op de vraag aan beiden of ze ook een alternatief wilden noemen, gaf Andriessen uiteindelijk aan dat hij desnoods bereid was Defensie te nemen. Lubbers wilde niet meewerken en noemde geen alternatief.<sup>257</sup>

Dezelfde dag nog sprak Van Agt met Wiegel over de invulling van de portefeuilles. Uit aantekeningen van Wiegel blijkt dat Van Agt eerst Economische Zaken voor Lubbers claimde. Financiën zou dan voor de VVD zijn. Hij gaf ook aan dat hij liever niet wilde dat Onderwijs bij de VVD terecht kwam. Wiegel antwoordde echter dat hij vasthield aan Economische Zaken en somde daarnaast een aantal redenen op waarom hij zijn partijgenoot Pais op Onderwijs wilde. Van Agt ging akkoord onder voorwaarde dat er twee CDA-staatssecretarissen op Onderwijs zouden komen.<sup>258</sup> Toen duidelijk werd dat de VVD Economische Zaken zou krijgen, startte Lubbers nog diezelfde avond een telefonisch offensief; eerst om Financiën binnen te halen, daarna om Ontwikkelingshulp op te tui- gen, zodat het zwaar genoeg werd om toch te kunnen accepteren. Dat werd de rest van de KVP-top te gortig. 'Het is toch werkelijk te gek dat men zelfs zijn toelucht neemt tot naaste medewerkers van departementen die tot op heden ondergeschikten zijn om de eigen claims kracht bij te zetten', noteerde Andriessen. Later kreeg Lubbers Volkshuisvesting aangeboden, maar ook dat aanbod wees hij uiteindelijk op 9 december af.<sup>259</sup>

De toespraak die Aantjes afstak op het CDA-congres van 10 december en de minutenlange staande ovatie waarmee het congres formateur Van Agt onthaalde, onderstreepten dat de partij de nieuwe koers aanvaardde. In zijn rede manoeuvreerde Aantjes zich in de richting van Van Agt. Hij viel uit tegen de PVDA, hield zich op de vlakte wat betreft de VVD en vroeg begrip voor de tegenstemmers die dan wel geen binding waren aangegaan, maar toch verbondenheid voelden.<sup>260</sup> Aantjes bond zich met deze rede in ieder geval aan de beslissing van de fractie en aan het nieuwe kabinet. Logisch, gezien zijn ambitie fractieleider te worden.

Intussen had de formateur op 9 en 10 december de eerste kandidaat-ministers ontvangen: de VVD'ers Tuijnman, Van Aardenne, Pais en Ginjaar, de KVP'ers Andriessen, Gardeniers en Van der Stee, en CHU-leider Kruisinga. Over de invulling van de zes VVD-posten pleegde Wiegel overleg met oud-partijvoorzitter en voorzitter van de Eerste Kamerfractie Van Someren, partijvoorzitter Korthals Altes, vicefractievoorzitter Tuijnman en later ook met de beoogde nieuwe fractieleider Rietkerk.<sup>261</sup>

Van Agt moest de tien CDA-posten evenredig verdelen over de drie ‘bloedgroepen’: vijf KVP’ers – inclusief Van Agt zelf –, drie ARP’ers en twee CHU’ers. Vanwege de grote onderlinge rivaliteit en de ambities van oud-fractieleden en andere prominente CDA’ers had Van Agt al in een eerdere fase besloten personenkwesties via de partijvoorzitters te spelen. Zij hielden vooraf ruggespraak in kleine kring. KVP-voorzitter Vergeer koppelde bijvoorbeeld terug naar de al vaker genoemde ‘groep van 7’.

De VVD koos voor drie actieve politici – Wiegel, Tuijnman en Van Aardenne – en drie kandidaten van buiten. Tuijnman, de 62-jarige senior van het liberale smaldeel, kwam terecht op Verkeer en Waterstaat. Van Aardenne, de co-auteur van het financieel-economische motorblok, ging naar Economische Zaken. Pais, hoogleraar economie aan de UvA, kreeg Onderwijs en TNO-directeur Ginjaar accepteerde Volksgezondheid. Wiegel had moeite met het vinden van de juiste kandidaat voor Buitenlandse Zaken. De eerste keus, oud-fractie-leider Toxopeus, weigerde omdat hij veronderstelde dat zijn vrouw het niet wilde. De volgende, een oud-ambassadeur, zei dat hij geen zin had zich te laten uitschelden door honderdvijftig Kamerleden. Uiteindelijk kwam Wiegel terecht bij Van der Klaauw, de directeur-generaal Europese samenwerking van Buitenlandse Zaken.<sup>262</sup>

Dat KVP-leider Andriessen naar Financiën zou gaan, was al lang duidelijk, behalve misschien voor Lubbers. Andriessens ministerschap was ook een logisch gevolg van het feit dat Aantjes het fractieleiderschap claimde. Gardeniers werd minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM). Zij zat sinds 1971 in de Tweede Kamer en werd de enige vrouwelijke minister in het kabinet. Dat Van der Stee op Landbouw bleef, was ook geen verrassing. Hij was overigens de enige minister van het vorige kabinet die doorging op dezelfde post. Kruisinga koos voor Defensie. Het CHU-bestuur had al in juni 1977 een zware post voor hem geclaimd. Van Agt had hem er liever niet bij gehad, maar Kruisinga genoot de steun van de CHU-top en wilde beslist het kabinet in – en dat waren dan ook de enige redenen dat hij erbij kwam.<sup>263</sup>

De laatste hobbel bleek de benoeming van de ARP-ministers. Partijvoorzitter De Boer presenteerde op 9 december telefonisch zijn kandidaten – ‘mijn eerste echelon’ – aan Van Agt: Boersma (Sociale Zaken), De Gaay Fortman sr. (Justitie) en Goudzwaard (Ontwikkelingssamenwerking). Van Agt sprak nog dezelfde dag met De Gaay Fortman en Goudzwaard, maar beiden hadden grote aarzelingen. Na beraad met de ARP-top liet Goudzwaard weten geen minister te willen worden. De Gaay Fortman verklaarde op 12 december in een tweede gesprek dat hij inhoudelijke bezwaren tegen het program had en niet met de VVD in zee wilde. Het gesprek met Boersma op diezelfde dag leverde een enkele regel op in het schrijfblok van de formateur: ‘beter buiten het kabinet te blijven: gezamenlijke conclusie’.<sup>264</sup>

Snel werden alternatieve kandidaten voorgesteld, waarbij De Boer en Aantjes zich positief loyaal profileerden. Op 12 december sprak Van Agt al met Albeda, die zonder aarzelen Sociale Zaken accepteerde. Albeda's verzoek om zijn oud-CNV-collega De Graaf als staatssecretaris naast zich te krijgen werd meteen ingewilligd. De volgende dag aanvaardde oud-ARP-voorzitter De Koning Ontwikkelingssamenwerking. Op 15 december ten slotte, nadat zes ARP'ers hadden geweigerd, accepteerde Aantjes' oud-studiegenoot De Ruiter de portefeuille van Justitie. De Ruiter was op dat moment rector magnificus van de Vrije Universiteit. Nadat Van Agt verteld had dat hij De Ruiter er graag bij wilde hebben, maakte Aantjes hem eerst nog met terugwerkende kracht lid van de ARP.<sup>265</sup>

Nadat De Ruiter Justitie aanvaard had, sprak Van Agt diezelfde dag nog met de twee laatste kandidaten, KVP'er Peijnenburg en Beelaerts van Blokland van de CHU. De benoeming van beiden hield verband met de weigering van Lubbers. Vanwege zijn financieel-economische deskundigheid wilde Van Agt Peijnenburg het liefst naast zich hebben als staatssecretaris op Algemene Zaken, al was hem dat afgeraden door Van Aardenne en door secretaris-generaal Ringnalda van Algemene Zaken.<sup>266</sup> Toen Lubbers wegviel, kon Peijnenburg gepromoveerd worden tot minister zonder portefeuille, belast met Wetenschapsbeleid, en kwam Volkshuisvesting beschikbaar voor Beelaerts van Blokland, tot dat moment burgemeester van Amstelveen. Daarmee waren alle ministersposten vergeven.

Vervolgens werden er afspraken gemaakt over de verdeling van de staatssecretarissen over beide partijen. Wat die invulling betrof, spraken de ministers op de constituerende vergadering op 17 december in het gebouw van de Eerste Kamer af dat er geen staatssecretarissen zouden worden benoemd tegen de wil van de betrokken minister of fractievoorzitter. Dat lukte vlot – de meeste benoemingen vonden plaats op 28 december –, met uitzondering van die van VVD-kandidaat Ploeg, met wie Kruisinga moeite had: oud-militair Ploeg zou een uitgesproken havik zijn. Uiteindelijk werd Van Eekelen op 20 januari 1978 beëdigd op Defensie, als laatste kabinetslid.<sup>267</sup>

Na afloop van de constituerende vergadering bracht formateur Van Agt zijn eindrapport uit aan de koningin. Later die dag deelde het Kabinet der Koningin mee dat Van Agt zijn formatieopdracht had aanvaard en volgde de publicatie van zijn verslag. De onderhandelingen over het kabinet-Van Agt/Wiegel hadden 33 dagen in beslag genomen, van 15 november tot 17 december. De beëdiging volgde twee dagen later. Op maandag 19 december 1977 presenteerde het nieuwe kabinet zich 's ochtends met koningin Juliana op de trappen van Paleis Soestdijk. Daarna vond een informele bijeenkomst plaats in de Statenzaal, waarbij de nieuwe ministersploeg via de tv aan het Nederlandse volk werd gepresenteerd.

Later die dag droeg demissionair premier Den Uyl het departement van Algemene Zaken plechtig over aan zijn opvolger Van Agt. Daarmee werd de grote winnaar van de verkiezingen van 1977 definitief de grootste verliezer van de kabinetsformatie. Van Agt limerickte later:

Toen, in de schemer van Bistroquet  
Ons kabinet in elkaar werd gezet  
Was dat geen noest negotiëren  
Veeleer een vluggertje voor twee heren  
Maar terloops werd de stuurloze natie gered.<sup>268</sup>

#### GEEN HAND VAN DEN UYL NA DE REGERINGSVERKLARING

Toen het kabinet-Van Agt/Wiegel bijna rond was, schreef Vis aan Den Uyl: 'Ik hoop ook dat je door doen en laten bij tallozen het gevoel overeind kunt houden dat er achter de regeringstafel alleen maar eventjes een namaakpremier zit, terwijl de echte in het parlement zit.' Prominente journalisten als Van Tijn, Hofland en Brugsma spraken eveneens hun grote teleurstelling uit tegenover Den Uyl en probeerden hem een hart onder de riem te steken.<sup>269</sup> Lindner sloot zijn parlementaire rubriek in *de Volkskrant* af met: 'Een berg van een kabinetsformatie heeft een grijze, zacht piepende muis gebaard.'<sup>270</sup>

Het zou nog een maand duren voor Van Agt op 16 januari 1978 in de Kamer zijn regeringsverklaring aflegde.<sup>271</sup> Daarin maakte de nieuwe premier weinig woorden vuil aan de formatie. Hij verklaarde dat hij alleen maar verantwoordelijk was voor de uitkomst van het werk van Van der Grinten: het aanvaarden van de benoeming tot formateur, het aanzoeken van kandidaat-ministers en de gemaakte afspraken over de staatssecretarissen. Hij wilde geen oordeel vellen over het mislukken van eerdere pogingen. 'In louter politieke zin is het eerste akkoord voor mij een belangwekkend historisch document tot de bespreking waarvan ik mij in mijn huidige hoedanigheid niet geroepen voel', onderstreepte hij in tweede termijn. De vraag of er sprake was van een parlementair meerderheidskabinet ontweek hij: 'Voor de beoefenaren van het staatsrecht is dit een boeiend onderwerp.' Voor hem was alleen relevant 'of het kabinet mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden'. Gezien de besluiten van de regeringsfracties was dit volgens hem het geval.<sup>272</sup>

Den Uyl, de nieuwe oppositieleider, begon met een citaat uit de regeringsverklaring van 1973 over de missie van zijn eigen kabinet. Dat was de inzet van de verkiezingen geweest, en de uitslag bewees dat de kiezers daarachter stonden. 'Dit kabinet klopt niet met de verkiezingsuitslag en betekent uit dien hoofde

een belasting voor de werking van de democratie,' aldus Den Uyl. De lange eerste fase van de formatie was volgens hem geen verloren tijd, omdat 'openbaar en controleerbaar' een 'programmakkoord' tussen PVDA, CDA en D'66 tot stand was gebracht. De strijd over zetels en personen achtte hij ook verdedigbaar. Het tweede kabinet-Den Uyl moest immers een geloofwaardige progressieve signatuur hebben: 'Dat was kiezersrecht.'<sup>273</sup>

Aantjes, die een dag na de beëdiging van het kabinet door de CDA-fractie tot haar voorzitter was gekozen,<sup>274</sup> zei dat hij het beleid van Den Uyl graag had willen voortzetten, maar de PVDA had het CDA 'geen andere keus meer gelaten, zo niet ons ertoe geforceerd door bij elke moeilijkheid uitdagend te roepen: ga het maar met de VVD proberen.' Hij vond het niet zinvol het kabinet een etiket op te plakken. Het was geen parlementair meerderheidskabinet, maar ook geen uitgesproken minderheidskabinet: 'Laten wij het maar houden op een parlementair kabinet sui generis.' Hij wilde vooral vooruitkijken: 'Want bepalend is van nu af aan niet meer de geschiedenis van de kabinetsformatie, maar het beleid van de Regering.'<sup>275</sup>

Terlouw stelde net als Den Uyl dat de kiezers het nieuwe kabinet niet hadden gewild. De onderhandelaars waren in het begin uiterst hoffelijk met elkaar omgegaan, maar dat was alleen maar schijn: 'Er is een machtsstrijd gevoerd die waarschijnlijk in formaties zijn weerga niet kent in de Nederlandse politiek.' Dat hing volgens hem samen met maatschappelijke veranderingen: partijgenoten die inspraak wensten en meer openheid. Kiesstelsel en formatieproces verdroegen zich slecht met die directere betrokkenheid en moesten ernstig onder de loep worden genomen. Partijen zouden elk een kandidaat-premier naar voren kunnen schuiven of de formatie zou aan een wettelijke termijn kunnen worden gekoppeld.<sup>276</sup>

Van Agt keerde zich fel tegen Den Uyls verwijt dat het kabinet een schrikbeeld en een belasting voor de werking van de Nederlandse democratie zou vormen. De formatie met PVDA en D'66 was mislukt en daarna hadden CDA en VVD afspraken kunnen maken waaruit een kabinet was voortgekomen dat op voldoende steun in de Kamer kon rekenen en waarvoor de verkiezingsuitslag een mogelijkheid bood. 'Wat is daar voor schrikwekkends aan?' Het vertrouwen van de kiezers sprak via de volksvertegenwoordigers en werd in ons stelsel geacht aanwezig te zijn zolang de Kamer het tegendeel niet had uitgesproken. Van Agt zag weinig heil in een studie naar het formatieproces. De commissie-Cals/Donner had dat in 1971 al in kaart gebracht. Het idee om de formatie te binden aan een wettelijke termijn werkte niet, omdat de verliezer dan de zaak opzettelijk zou vertragen in de hoop op een betere uitslag.<sup>277</sup>

In tweede termijn keerde Den Uyl zich briesend tegen het oprekken van de formatieformule door Van Agt en Van der Grinten. Hij trok de legitimiteit daar-



van, en dus ook van het optreden van het kabinet zelf, in twijfel. Van Agt ging er volgens Den Uyl vanuit 'dat zolang je er zit en de Kamer je niet wegstuurt, je er legitiem zit, en daarmee basta. Zo eenvoudig is het niet. Het maakt wel ter-dege verschil of je door de voordeur binnenkomt dan wel met verbreking van het slot door de achterdeur...' Van Agt schoot volgens Den Uyl tekort in zijn verantwoordingsplicht door te blijven zwijgen over het feit dat Van der Grinten in strijd met zijn opdracht had gehandeld en te weinig openbaarheid had betracht.<sup>278</sup> Het was gebruikelijk de nieuwe premier en zijn bewindslieden na afloop van het debat over de regeringsverklaring de hand te schudden. Den Uyl deed dat demonstratief niet, terwijl de andere oppositieleiders dat wel deden.<sup>279</sup> Boven op de verbittering van de verloren formatie kwam de teleurstelling dat het hem niet was gelukt Van Agt uit zijn tent te lokken.

Na de regeringsverklaring taxeerde insider Van Rijswijk dat het kabinet een grote kans maakte de rit uit te zitten. Cruciaal was volgens hem dat het kabinet een testcase zou worden voor het succes van het CDA. 'En dat zal met een dilettant als premier en een notoire dwarsligger en ijdeltuit als fractievoorzitter een hele toer worden.'<sup>280</sup> Dat Van Rijswijk er met zijn voorspelling misschien niet ver naast zou zitten, bleek twee maanden later bij de Provinciale Statenverkiezingen van 29 maart. Die werden namelijk overtuigend gewonnen door het CDA: 35,07% (+4,19%), tegenover 33,92% (+3,90%) voor de PVDA. Van Agt werd op de schouders gehesen als ware hij de verlosser van het kwaad: Den Uyl en zijn linkse trawanten. Het CDA had de eerste testcase doorstaan.

#### EEN GESTOORDE FORMATIE

Kamer en kabinet kwamen in 1977 nauwelijks toe aan het doorhakken van politiek omstreden knopen. In die zin liep Nederland een jaar bestuurlijke vertraging op. Volgens een van de nieuwelingen in de vvd-fractie moest hij na de verkiezingen van 25 mei eerst zeven maanden op een houtje bijten. De fractievergaderingen duurden niet langer dan tien minuten, omdat er verder niets te bespreken viel.<sup>281</sup> De parlementaire machine viel in oktober zelfs helemaal stil. Algemene Beschouwingen met het oude kabinet-Den Uyl hadden geen zin, want dat kabinet was al in maart gevallen. Van Agt zou pas op 19 december 1977 van start gaan. De vraag is waar die vertraging vandaan kwam. Hoe was het mogelijk dat Den Uyl na zijn monsteroverwinning het premierschap niet kon voortzetten? Daarnaast moet gekeken worden naar de vraag waarom Van Agt niet met Den Uyl en wel met Wiegel slaagde, en dan ook nog zo snel.

Om met het slotakkoord te beginnen: dankzij de doortastendheid van Van der Grinten en het politieke inzicht van Wiegel was dat kort en succesvol. Na

vrijwel de hele CDA-fractie tegen zich in het harnas te hebben gejaagd, maakten Den Uyl en Van Thijn de strategische fout Van Agt een opening te bieden naar rechts. 'De PVDA was ervan overtuigd dat een coalitie CDA-VVD niet zou slagen. Ze gingen het hoog opspelen. En daar hebben ze zich volkomen op verkeken,' zei Van der Grinten later.<sup>282</sup> Wiegel was vol begrip voor Van Agt en Van der Grinten schatte de 'tolerantiemarge'<sup>283</sup> van de loyalisten prima in. Geen enkel lid van de CDA-fractie splitste zich af of was bereid een motie van wantrouwen te steunen.

Wat de duur betreft: ruim vijf maanden was tevergeefs over het tweede kabinet-Den Uyl onderhandeld. De eerstverantwoordelijke voor dat echee was PVDA-leider Den Uyl. Hij was immers in totaal bijna vierenhalve maand formateur, en mislukte vier keer. Vanaf het begin ging het al mis. Bij de inleidende besprekingen gunde Den Uyl het CDA niets: D'66 moest erbij, de CDA-eis van een gelijk aantal ministerszetels werd opzijgeschoven, het kabinet zou 'progressief' zijn en er diende begonnen te worden met de linkse hervormingsvoorstellen. Bij de strijd over de VVD gooide formateur Den Uyl de handdoek in de ring in een poging Van Agt onderhandelingen met de VVD op te dringen die (nog) geen schijn van kans maakten. Bij de opstelling van de financieel-economische paragraaf viel Den Uyl terug op een oud CPB-model dat uitkomsten opleverde die hem beter van pas kwamen. Hij gaf bij de abortuskwestie opnieuw zijn opdracht te snel terug, confronteerde daarna het CDA nog met veto's tegen personen en stond ten slotte toe dat de eerste man van de beoogde coalitiepartner zich het bos in liet sturen.

Den Uyl schoot tekort als bemiddelaar. De formatie was volgens hem ook in eerste instantie een dynamische machtsstrijd.<sup>284</sup> Al polariserend vocht hij voor zijn gelijk en oogstte daarmee irritatie en wantrouwen. Achteraf beschouwd had een (in)formateur eerst de politieke wil van de PVDA moeten vastleggen om op basis van gelijkwaardigheid met het CDA samen te werken. Het is de vraag of dat gelukt zou zijn, maar het zou veel tijd hebben bespaard. Waarom deed Den Uyl dat niet? Ten eerste ging hij er vanuit dat het CDA wel door de pomp zou gaan. Ten tweede vreesde hij felle tegenstand van het kader en de linkervleugel van zijn partij. En ten derde vond hij dat de afstand tot het CDA zo groot was geworden dat samenwerking op gelijke basis ten koste zou gaan van zijn eigen geloofwaardigheid.

Nadat overeenstemming was bereikt over het programma en de zetelverdeling brak de formatie op de kandidatuur van Andriessen. Den Uyl wilde een centrumlinks kabinet met een duidelijke visie ten aanzien van politieke en maatschappelijke hervormingen. Met Andriessen was daarvan volgens hem niets terechtgekomen.<sup>285</sup> Dat het zo lang duurde voordat de zaak klapte, kan vooral op het conto worden geschreven van Aantjes – de tweede man van het CDA – en

Lindner en Bastianen, de parlementaire redacteuren van *de Volkskrant*.

Aantjes was de meest prominente stoorzender.<sup>286</sup> Hij accepteerde vlot dat Van Agt in zijn eerste gesprek met de formateur geen enkel punt scoorde. Daarna bleef hij ijveren voor een tweede kabinet-Den Uyl, terwijl een groeiend deel van zijn fractie daarin steeds minder heil zag. Hij was altijd bereid tot concessies, aanvaardde de veto's en steunde de inbraakpoging via Lubbers. Aantjes nam in de laatste fase zelfs contact op met Den Uyl om de conclusies van Van der Grinten onderuit te halen. Hij gaf de PVDA-top een vertekend beeld van de gevoeligheden, de sfeer en de machtsverhoudingen in het CDA. Gelekte notulen bevestigden dat beeld.<sup>287</sup> Den Uyl en Van Thijn hadden zich wat betreft de beoordeling van wat zich binnen het CDA afspeelde beter kunnen laten leiden door Andriessen.

Oud-informateur Albeda stelde na afloop vast dat Den Uyl het CDA noch als een echte partij, noch als een serieuze onderhandelingspartner beschouwde: 'Hij denkt dat het CDA een club is, waar je lieden uit kunt halen, en dat je dan de rest kunt dwingen om vóór te stemmen.'<sup>288</sup> Dat lag dus vooral aan Aantjes, die tot aan het eind van de formatie de PVDA-top regelmatig in de waan bracht dat dit inderdaad het geval was, dat het CDA wel zou toegeven en dat de tegen die partij gerichte polarisatiestrategie ongestraft kon worden voortgezet. *Volkskrant*-redacteuren Lindner en Bastianen pleitten op beslissende momenten voor een progressief overwicht, het forceren van maatschappijhervormingen, meer druk op het CDA, en ten slotte tegen de door Van Thijn gesloten compromissen. Uit het *Dagboek van een onderhandelaar* was al gebleken dat hun artikelen een enorme impact hadden op het PVDA-kader (en op het humeur van Van Thijn).

Naar buiten toe probeerde Den Uyl vooral het beeld van neutrale make-laar in stand te houden. Dit verklaart waarom hij partijvoorzitter Van den Heuvel geen halt toeriep, Van Thijn soms niet voluit steunde en geen veto uitsprak tegen de motie-Reckman. De 'zwakte' die Breedveld aan Den Uyl toeschreef, speelde daarbij mee: vanwege zijn heilig geloof in het democratisch proces lag het gewoon niet in zijn aard om zijn partij te bruuskeren.<sup>289</sup> De vraag of dat uiteindelijk doorslaggevend was, kan niet afdoende worden beantwoord. De stelling dat Den Uyl het opgaf omdat hij het PVDA-congres niet voor het blok wilde zetten is net zo verdedigbaar als de stelling dat hij uiteindelijk de handdoek in de ring gooide omdat hij geen vertrouwen in het onderhandelingsresultaat had.

In hoeverre was Van Agt een storende factor? Al in een eerste analyse uit 1977 wees Tjeenk Willink op de complexe verhouding tussen Den Uyl en Van Agt. De twee stonden volgens hem voor 'volstrekt verschillende werelden die wel – rationeel – met elkaar wilden samenwerken, maar dat op grond van hun ervaringen psychisch steeds minder konden opbrengen'. Van Agts 'losse' weergave van formatieafspraken en incidenten zou zeer verstorend hebben gewerkt.<sup>290</sup>

Twaalf jaar later onderstreepte de oud-raadadviseur nog eens in een artikel in *Trouw* dat de formatie negatief beïnvloed was door ‘bepkeringen’ van Van Agt, die weinig kennis van zaken had, vaak terugviel op anderen, Den Uyl voor voldoende feiten stelde en zich door prominente KVP’ers naar rechts liet trekken.<sup>291</sup>

Afgezien van de – aannemelijke, maar moeilijk te bewijzen – groeiende psychische kloof tussen Den Uyl en Van Agt valt er nogal wat af te dingen op deze analyse. Dit was Van Agt door de bril van de PVDA, die hem stevig onderschatte. Als onderhandelaar had hij ook sterke punten, niet alleen inhoudelijk (grondpolitiek, ondernemingsraden, abortus) maar ook technisch en tactisch (formuleringskunst, vasthoudendheid, een heel repertoire om tegenspelers te ontregelen). Opvallend waren de persoonlijke brieven waarmee Van Agt de KVP-informateurs Veringa en Van der Grinten probeerde te ‘sturen’. Hij was verder de eerste die zijn zwaktes toegaf, bijvoorbeeld op financieel-economisch gebied, maar daarmee manoeuvreerde hij zichzelf ook welbewust in de positie van de underdog. De positie van Van Agt was bovendien een andere dan die van Den Uyl. De laatste stond op een voetstuk in zijn partij, terwijl Van Agt wel krediet had in zijn fractie, maar nog nauwelijks gezag.

Verder maakten alle partijen zich regelmatig schuldig aan ‘losse’ weergaven in de pers van wat er zich aan de onderhandelingstafel had afgespeeld. Van Agt was daarin het meest bedreven: hij ‘liep nog liever door een glazen deur’, voelde zich plotseling ‘kiplekker’ en meer van dergelijke *bon mots*. De pers genoot daarvan. Den Uyl gaf later toe dat hij hier als formateur een steek had laten vallen door de voorlichting niet zelf ter hand te nemen.<sup>292</sup> Dat Van Agt uiteindelijk dé storende factor werd, riepen Den Uyl en Van Thijn over zichzelf af. Hun druk op hem om af te zien van Justitie kwam ten slotte als een boemerang terug: het CDA schaarde zich als een blok achter zijn eerste man, een ommekeer in het formatieproces.

Heeft Van Agt vanaf het begin stiekem ingezet op een combinatie met de VVD? Aanwijzingen daarvoor werden na de mislukking met de PVDA meteen onder het vergrootglas gelegd.<sup>293</sup> Op 17 december 1977 opende *Vrij Nederland* met ‘Geheime contacten tussen Van Agt en Wiegel terwijl Den Uyl nog formeerde’. In dat stuk werd vooral veel gesuggereerd. Duynstee, informateur Van der Grinten en Van Agt zouden een vriendendriehoek vormen die de samenwerking met de PVDA welbewust getorpedeerd had. Dat was overdreven. Duynstee gaf alleen toe een paar keer te hebben gebeld met Wiegel.<sup>294</sup> Van Agt had geen geheime contacten met Wiegel toen Den Uyl formeerde.

De lange duur had ook dieperliggende oorzaken. De belangrijkste daarvan waren de noodlottige politieke context en de eenzijdige interpretatie van het staatsrecht door de progressieven. Oud-informateur Veringa stelde dat de mis-

lukking een onafwendbaar noodlot was dat op geen enkele procedurele manier voorkomen had kunnen worden.<sup>295</sup> Dat is te sterk: de uitkomst stond van tevoren niet vast. Veringa wees onder meer op de trauma's van de formatie-1973, de irritatie tussen de PVDA-fractie en CDA-lijsttrekker Van Agt over abortus en de zaak-Menten, de val over de grondpolitiek en de tien zetels winst van de PVDA, die op gespannen voet stond met de CDA-eis van volstreekte gelijkwaardigheid. Aan dat lijstje kan nog een en ander worden toegevoegd: de valse hoop bij de PVDA dat het confessionele midden snel zou afbrokkelen, de strijd om de richting en het leiderschap binnen het CDA, de felle verkiezingscampagne, de extra druk vanwege de gijzelingen, de bemoeienis van het partijbestuur van de PVDA met de onderhandelingen. Al die omstandigheden leidden tot een ongelukkige keus van formateur en informateurs en tot verwijdering tussen PVDA en CDA.

Het bleek allereerst onverstandig te beginnen met Den Uyl als formateur. Daarna boekte ARP-informateur Albeda een resultaat dat slecht viel bij de CDA-fractie. Veringa had wellicht kunnen uitgroeien tot vertrouwd bemiddelaar, maar die kans werd om zeep geholpen door Den Uyl die zich via de koningin als co-informateur aan hem opdrong.<sup>296</sup> De outsiders Verdam en Vrolijk bleken als informateurs een misgreep. Hun voorstellen leidden alleen maar tot verscherping van de tegenstellingen. De VVD en de rechtervleugel van het CDA voelden zich gepasseerd en uitten zelfs kritiek op het staatshoofd.

Het progressieve streven naar staatsrechtelijke vernieuwing en openheid had eveneens funeste gevolgen. D'66 en PVDA hadden een aantal spelregels opgesteld die zouden voortvloeien uit 'de democratie' en hadden daarna geprobeerd anderen daaraan te binden.<sup>297</sup> De gekozen formateur leek alsnog gerealiseerd door het succes van Den Uyl. Zoals Van Thijn bij aanvang van de formatie had gesteld: het tweede kabinet-Den Uyl was al gekozen; het moest alleen nog even geformeerd worden. Volgens Terlouw hadden de onderhandelaars zich bewust ten doel gesteld om er een open 'anti-gesjoemel'-formatie van te maken.<sup>298</sup> De formatie van 1977 was inderdaad een open proces als nooit tevoren, maar daarbij passen wel een paar kanttekeningen. Allereerst leidde die openheid via de pers vaak tot een verharding van de standpunten.<sup>299</sup> Dat startte eigenlijk al meteen na het eerste succes van Van Agt met de grondpolitiek. Nieuw was dat de onderhandelaars goed rekening moesten houden met machtige 'bloedgroepen' in de fractie of een bemoeizuchtige partij die sterk neigde naar polarisatie.

Lag in 1977 werkelijk alles op straat? Nadat het PVDA-CDA-D'66-programma er op 22 september lag, viel het wel mee met die openheid. Daarvoor bleven pers en publiek ook verstoken van politieke manoeuvres achter de schermen. Dat bleek al uit Van Thijns *Dagboek*. Het was wel zo dat in 1977 veel via de publiciteit werd gespeeld. Politici gebruikten de pers doelbewust om een punt te maken aan de onderhandelingstafel of in de richting van de achterban. Den Uyl be-

schouwde openheid als een belangrijke verworvenheid.

Ten slotte hadden PVDA en CDA niet alleen verschillende opvattingen over de mate van openheid en de spelregels, maar ook over het einddoel. Den Uyl wilde zijn kabinet voortzetten – bij voorkeur zonder Van Agt – en harde afspraken maken over maatschappijhervormingen. Bij het CDA had de ontwikkeling van de eigen partij prioriteit en wilde men voorkomen dat het nieuwe kabinet een kopie werd van het oude, waarin het CDA onderbedeeld was geweest. De formatie van 1977 liep daarom volledig uit de rails, of zoals de Leidse PVDA-politicus Bordewijk het jaar daarop al concludeerde: ‘De opstelling van de PVDA heeft geleid tot een kabinetsformatie waarbij door elkaar Stratego en Kwartet gespeeld moest worden, en het resultaat leek nog het meest op Mens Erger Je Niet met zes deelnemers: een spel dat pas ophoudt wanneer een van de deelnemers van louter wanhoop het bord omkeert en de pionnen op de grond gooit.’<sup>300</sup>