

De berg die een muis baarde

DE FORMATIE VAN HET KABINET-VAN AGT III (1982)

Jan Willem Brouwer

De val van het tweede kabinet-Van Agt (CDA, PVDA en D'66) op 12 mei 1982 was onvermijdelijk. Volgens televisiejournalist Sorgdrager was het duidelijk dat deze coalitie 'alles heeft geprobeerd, maar nooit verder kwam dan hangen en wurgen'.¹

In 1981-1982 beleefde Nederland de grootste economische recessie sinds de jaren dertig. De werkloosheid explodeerde en het financieringstekort nam ongekende proporties aan. Officieel voerde het kabinet een tweesporenbeleid: enerzijds inflatiebestrijding en bezuinigen, anderzijds stimulering van werkgelegenheid. Als het erop aankwam, gaven CDA en D'66 echter voorrang aan de terugdringing van het financieringstekort en de PVDA aan het scheppen van arbeidsplaatsen. Naast de uiteenlopende politieke visies werd het 'vechtkabinet'-Van Agt II ook gekenmerkt door persoonlijke tegenstellingen, vooral die tussen minister-president Van Agt en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Den Uyl. Het onderlinge vertrouwen daalde tot een nulpunt.² Tegelijkertijd kwamen de D'66-ministers in een moeilijk parket. De Democraten wilden een brugfunctie vervullen tussen PVDA en CDA, maar raakten innerlijk verscheurd. Zij waren 'met het hoofd bij het CDA en met het hart bij de PVDA', aldus *NRC Handelsblad*. Met zijn voorkeur voor samenwerking met het CDA kwam minister van Economische Zaken Terlouw tegenover minister van Defensie en D'66-oprichter Van Mierlo te staan, die een breuk met de PVDA wilde voorkomen.³

Al met al lukte het begin 1982 niet om overeenstemming te bereiken over de Voorjaarsnota, het tussentijdse begrotingsoverzicht waarin de bezuinigingen voor 1982 moesten worden aangegeven. De discussie werd uiteindelijk beslecht op 11 mei, toen Van Agt een eindvoorstel in stemming bracht. De zes ministers van het CDA en de drie ministers van D'66 stemden voor, de zes PVDA'ers stemden tegen. Het voorstel werd dus weliswaar aangenomen, maar de kabinetscrisis

was een feit. De definitieve breuk werd nog een dag uitgesteld voor een laatste beraad tussen de drie fractievoorzitters.⁴ Dat overleg mislukte. CDA-fractievoorzitter Lubbers weigerde mee te doen aan een gezamenlijke oproep om het kabinetsbesluit te wijzigen.⁵

Het CDA-smaldeel stuurde aan op een breuk. Van Agts eindvoorstel was zodanig opgesteld dat D'66 binnenboord zou blijven. 'Het was zaak zo te manoeuvreren dat alléén de PVDA zou uittreden', aldus Van Agt naderhand.⁶ Of de CDA-ministers meenden dat zij daarna gewoon met D'66 konden doorregeren, zoals is gesuggereerd,⁷ is evenwel minder duidelijk. In elk geval waren zij niet van plan tegelijk met de PVDA-collega's hun portefeuilles in te dienen. Tijdens de beslissende kabinetszitting op 12 mei legde Van Agt uit dat de CDA-ministers pas over hun positie zouden beslissen nadat de PVDA-ministers hun ontslag hadden aangeboden. Als de premier erop had gerekend dat hij steun van de D'66-ministers zou krijgen, dan had hij zich echter vergist. Terlouw meende dat de ontslag-aanvraag van de PVDA-ministers voor de D'66-ministers consequenties zou hebben 'nu immers de parlementaire basis aan het kabinet is ontvallen'.⁸

Na afloop van de vergadering bezocht Van Agt de koningin om het ontslag van de PVDA-bewindslieden aan te bieden en te melden dat de collega's van D'66 hun portefeuilles ter beschikking stelden. De CDA-ministers besloten pas veel later op de avond, tegen middernacht, hun portefeuilles ter beschikking te stellen. Dat deden zij 'in het licht van de thans ontstane situatie', zo schreef Van Agt in zijn brief aan de Kamer over de crisis.⁹ Het kabinet was 'in slow motion' gevallen, schreef *de Volkskrant* de volgende dag.¹⁰ Vanwaar die gefaseerde val? Waarschijnlijk betrof het vooral een steek naar de PVDA, om de breuk te markeren. Toch wekte Van Agt op zijn minst de schijn dat hij had willen blijven zitten. Later zei hij in de Kamer dat dat niet had gekund; een kabinet behoorde af te treden als een van de coalitiepartners ontslag aanbood. Maar het excuus dat hij voor de late beslissing van het CDA-smaldeel aanvoerde – het had enige tijd gekost voordat contact was gelegd met CDA-minister van Financiën Van der Stee, die bij een IMF-vergadering in Helsinki aanwezig was – was even doorzichtig als onjuist.

NAAR EEN 'VOLWAARDIG INTERIM-KABINET'

De gefaseerde val van het kabinet markeerde niet alleen de definitieve breuk van de coalitie, maar zou tevens de richting van de kabinetsformatie bepalen. Het CDA en een groot deel van D'66 – de ministers Terlouw en Zeevalking (Verkeer en Waterstaat), alsmede een meerderheid van de Kamerfractie¹¹ – wilden voorkomen dat 1982 een verloren jaar werd. Dat betekende vooral doorgaan met

de uitvoering van het meerderheidsbesluit over de Voorjaarsnota en het opstellen van een begroting voor 1983. Beide partijen konden dan tonen dat zij niet voor verantwoordelijkheid wegliepen. Dat zou moeten gebeuren door een 'volwaardig' interim-kabinet.¹² Van een 'rompkabinet' – waarbij, zoals in het kabinet-Biesheuvel II in 1972, de overgebleven ministers de portefeuilles overnamen van de vertrokken bewindslieden – kon dan geen sprake zijn. De PVDA had zes zware departementen; die konden de andere ministers niet zomaar erbij nemen.

Voor d'66 leek deze optie een mogelijkheid uit het dal te klimmen waarin de partij was terechtgekomen. 'We zijn onzichtbaar geweest tussen PVDA en CDA in', schreef Terlouw op 18 mei in zijn dagboek. 'Men zal schelden en schimpen, men zal ons van verraad beschuldigen, maar we zullen er weer zijn.'¹³ Het alternatief voor een minderheidskabinet – het toetreden van de VVD – was voor d'66 niet bespreekbaar. In 1981 had het verkiezingscongres deelname aan een coalitie met CDA en VVD uitgesloten. Ook het CDA was niet uit op een uitbreiding van de coalitie. Daar ging men ervan uit dat de VVD het zich niet kon permitteren het minderheidskabinet te laten vallen. Al vroeg in de avond van 12 mei, nog voordat de CDA-ministers de knoop hadden doorgehakt, sprak De Gaay Fortman zich al uit voor zo'n interim-kabinet met d'66, 'een derde kabinet-Van Agt'. Over de minderheidsstatus van zo'n kabinet (CDA en d'66 hadden samen 65 zetels) maakte 'Gaius', in 1981 de architect van het tweede kabinet-Van Agt, zich geen zorgen. Hij voorspelde dat de VVD 'van ganser harte' steun zou geven, 'al was het alleen maar om in de meest gunstige positie te zijn, wanneer er weer onderhandelingen over een kabinet beginnen'.¹⁴ *NRC Handelsblad* sprak terecht van 'machtspolitiek zelfvertrouwen': 'Zo ooit, dan dicteert het CDA thans tot op grote hoogte het verloop van de gebeurtenissen'.¹⁵

VVD-fractie leider Nijpels, die op 20 april de opvolger was geworden van Wiegel die tot commissaris van de Koningin in Friesland was benoemd, pleitte daarentegen voor de vorming van een kabinet CDA-VVD-d'66 dat de rit zou kunnen uitzitten tot de verkiezingen in 1985: 'onze eis is dat er na maandenlang gemodder een volwaardig kabinet komt'. Wanneer CDA en d'66 niet met de VVD in zee wilden, dan dienden er zo spoedig mogelijk verkiezingen te worden gehouden. Alternatieven waren er niet: 'Van een rompkabinet kan na dit rampkabinet geen sprake zijn'.¹⁶

d'66-fractie leider Brinkhorst sprak zich als enige uit voor een lijmpoging. Kort daarop liet Terlouw echter weten daar weinig heil in te zien. Hij gaf de voorkeur aan een interim-kabinet CDA-d'66. De Democraten waren dus verdeeld. Een deel, onder leiding van Terlouw, meende niet te kunnen weglopen voor 'regeringsverantwoordelijkheid in moeilijke tijden' en dat een 'ander links' moest doorregeren waar de PVDA ophield. Een ander deel, onder leiding van Van Mierlo, vreesde dat de partij door voortgezette samenwerking met CDA

‘naar rechts’ zou afglijden en de banden met PVDA zouden worden doorgesneden. Een interim-kabinet zou de Democraten sterker aan het CDA binden dan hen lief was. De beslissende rol die de VVD in de uitvoering van de plannen zou spelen, maakte het beeld nog onprettiger.¹⁷

KAMERDEBAT OVER DE CRISIS

Op donderdagmiddag 13 mei lichtte Van Agt de Tweede Kamer in over de crisis. Het debat ging vooral over de vraag waarom de CDA-ministers hun portefeuilles zo laat ter beschikking hadden gesteld. Van Agt legde uit dat de christendemocratische ministers op dezelfde gronden tot dezelfde conclusie waren gekomen als de D'66 ministers. Dat was alleen ‘om technische redenen’ enige uren later gebeurd. ‘Hier valt dus verder niets achter te zoeken’ aldus Van Agt, die erkende dat het uittreden van de ministers van een der coalitiepartijen behoorde te leiden tot het ter beschikking stellen van de portefeuilles door de overige ministers. De premier sprak van ‘een gevestigd gewoonterecht’. Hij ontkende echter dat dat terstond moest gebeuren. PVDA-fractieleider Meijer meende dat dat wel het geval was. Hij noemde het ontstaan van een tijdsruimte ‘een gevaarlijk staatsrechtelijk precedent’.¹⁸

Daarnaast was de status van de Voorjaarsnota onderwerp van discussie. Van Agt wilde de indiening ervan niet uitsluiten. Hij gaf toe dat een demissionair kabinet zich terughoudend moest opstellen, maar een besluit van de meerderheid van de ministerraad was een besluit van de raad. En als het belang van het Koninkrijk het volstrekt nodig maakte om een voorstel te doen, dan moest dat gebeuren.¹⁹ Ten slotte was er nog een debatje tussen Meijer en Nijpels. De PVDA'er meende dat de VVD niet zomaar tot het kabinet kon toetreden: ‘Ik acht dit idee technisch wel mogelijk maar politiek en staatsrechtelijk volstrekt achterhaald. Het is, om het simpel te zeggen, niet netjes tegenover de kiezer.’ Nijpels wees het verwijt van de hand. Ten eerste was het kabinet-Van Agt II nooit ‘een volwaardig kabinet in politieke zin’ geweest. Ten tweede meende hij dat ‘de beste vertaling’ van de verkiezingen van mei 1981 ‘nog steeds is’ een kabinet CDA-VVD-D'66. Het ging de VVD slechts om één zaak: er moest zo snel mogelijk een kabinet komen dat bereid was ‘die beslissingen te nemen waarom iedereen in ons land vraagt’.²⁰

DE ADVIEZEN EN POLITIEKE STAND VAN ZAKEN

Intussen was koningin Beatrix op diezelfde dertiende mei begonnen met haar consultaties. Zij ontving achtereenvolgens de voorzitters van de Eerste en Twee-



Koningin Beatrix komt aan op paleis Lange Voorhout, waar de consultaties plaatsvonden, 14 mei 1982

de Kamer, Thurlings (CDA) en Dolman (PVDA), de vicepresident van de Raad van State, Scholten, en de fractievoorzitters van de vier grote partijen. De adviezen van VVD, PVDA, CDA en D'66 liepen sterk uiteen. Nijpels herhaalde zijn pleidooi voor een CDA-VVD-D'66-coalitie. Als dat niet mogelijk was, diende het demissionaire kabinet zo spoedig mogelijk verkiezingen uit te schrijven. De VVD zou geen steun geven aan een interim-kabinet CDA-D'66. Gelet op de opstelling van de CDA- en D'66-ministers in het kabinet zag de PVDA geen kans op herstel van de breuk. Meijer sprak een voorkeur uit voor een kabinet dat alleen de taak had snel verkiezingen uit te schrijven. De samenstelling ervan liet hij in het midden, maar het moest gevormd worden door een formateur van CDA-huize. Lubbers pleitte voor de snelle vorming van een minderheidskabinet van CDA en D'66 dat de Voorjaarsnota kon afwerken en de begroting voor 1983 zou voorbereiden en in de Kamer verdedigen. Gebeurde dat niet, dan zou grote stagnatie optreden in het beleid. Hij dacht aan half november als tijdstip voor de verkiezingen. Brinkhorst, ten slotte, beval een lijmpoging aan, tegen de zin van partijleider Terlouw. Als herstel niet mogelijk zou zijn, adviseerde hij een interim-kabinet van CDA en D'66 met als hoofdtaken de voorbereiding van de begroting van 1983 en verkiezingen in het vroege najaar. Terwijl CDA, PVDA en VVD zich uitspraken voor de benoeming van een CDA-(in)formateur, gaf Brinkhorst de voorkeur aan een D'66'er om herstel van de coalitie met de PVDA 'maximale kansen van slagen te geven'.²¹

Op vrijdag 14 mei vervolgde de koningin de consultaties met de fractievoorzitters van PSP, CPN, SGP, PPR, RPF en GPV. De drie kleine linkse partijen meenden dat een poging tot lijmen zinloos was en concludeerden dat er direct verkiezingen moesten worden gehouden. ‘Klein rechts’ was tegen al te snel uitschrijven van verkiezingen. ‘Drie keer per jaar is te veel’, aldus Van Rossum (SGP) onder verwijzing naar de provinciale verkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen die op 2 juni zouden plaatsvinden. Bovendien mocht er niet te veel tijd verloren gaan aan formatiewerk. De SGP adviseerde een minderheidskabinet van CDA en D’66. Het GPV wenste een kabinet van CDA-D’66 waar VVD’ers en PVDA’ers op extraparlamentaire basis zouden toetreden. De RPF ten slotte pleitte voor een kabinet van CDA, VVD en D’66 en, als dat niet mogelijk was, een coalitie van CDA, VVD, SGP, RPF en GPV, de zogenoemde ‘Staphorster variant’.²²

De positie van het CDA was sterk. Van Agts populariteit had niet geleden onder de crisis. Ministers, fractie en partijbestuur stonden eensgezind achter de totstandkoming van een interim-kabinet. Eensgezindheid was er ook over het zo veel mogelijk op afstand houden van de VVD. De PVDA kwam zelfs sterker uit de crisis tevoorschijn. De partij herstelde zich in de peilingen. PVDA-voorzitter Van den Berg herinnerde zich later: ‘We hadden gebroken op een punt [...] dat voor onze achterban herkenbaar was.’²³

In de dagen na de val van het kabinet overlaadden de gewezen coalitiegenoten elkaar met verwijten. Zo hekelde Van Thijn de manier waarop de CDA-ministers hem en zijn PVDA-collega’s het mes op de keel hadden gezet. Deze kritiek werd gepareerd vanuit het CDA. Volgens minister van Landbouw De Koning had de PVDA ‘de grootste bijdrage geleverd aan het tot stilstand komen van het beleid’.²⁴ PVDA en CDA hielden elkaar redelijk in evenwicht. Intussen leek D’66 in het mediageweld het onderspit te delven. Van Thijn zei ‘uitermate teleurgesteld’ te zijn ‘dat de brugfunctie die we in het kabinet hadden mogen verwachten van de ministers van D’66 [...] op geen enkel moment tot ontplooiing is gekomen’. ‘Samenwerking met de PVDA is van essentieel belang’, riposteerde Brinkhorst, ‘maar het kan niet zo zijn dat de PVDA bepaalt wie als progressieve partij kan worden bestempeld.’²⁵ Intussen had de VVD de wind in de zeilen. De liberalen kwamen in de peilingen steevast als grote winnaar uit de bus. Nijpels stelde zich assertief op. In de debatten over de kabinetscrisis en de regeringsverklaring hield de jonge fractieleider – 32 jaar oud en pas vijf jaar Kamerlid – zich goed staande.²⁶

Op vrijdagavond 14 mei benoemde de koningin Steenkamp (CDA) tot informateur. Steenkamp, hoogleraar sociaal recht in Eindhoven en lid van de Eerste Kamer, was aanbevolen door Van Agt.²⁷ Bij de kabinetsformatie van 1981 had hij al even in de startblokken gestaan, maar in zijn plaats was toen De Gaay Fortman informateur geworden. Steenkamp had in 1971 naam gemaakt als informateur van het kabinet-Biesheuvel. Indrukwekkend was ook de vasthoudende manier waarop hij vanaf 1973 als voorzitter van het federatief verband CDA leiding had gegeven aan de fusie van KVP, ARP en CHU. De benoeming van Steenkamp werd algemeen toegejuicht. Nijpels sprak van 'een buitengewoon goede keuze'. Volgens Brinkhorst was Steenkamp iemand die van verschillende kanten vertrouwen genoot.²⁸

De informateur kreeg als taak 'een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om zo spoedig mogelijk tot een oplossing van de huidige kabinetscrisis te geraken'.²⁹ Deze opdracht werd algemeen geïnterpreteerd als 'ruim'. In de praktijk was – doordat een herstel van de oude coalitie onmogelijk was en CDA en D'66 de VVD buiten de deur wilden houden – het speelveld echter beperkt tot twee mogelijkheden: een interim-kabinet dat alleen de lopende zaken afhandelde of een dat ook nog de Voorjaarsnota uitvoerde en een volwaardige begroting opstelde. Kortom, een lichte of een zware variant waarbij de vervroegde verkiezingen vóór dan wel na Prinsjesdag zouden plaatsvinden. 'Mijn gezindheid is er niet één van breken, maar van helen, hetgeen weer niet hetzelfde is als lijmen', verklaarde Steenkamp alvorens hij op maandag 17 mei aan de slag ging. Hij dacht in totaal twee weken nodig te hebben.³⁰

Opvallend was Steenkamps voorkeur voor zeer vroege vergaderingen. Zo bleek hij Lubbers kennelijk iets te vroeg te hebben ontboden voor een 'werk-ontbijt' – de slaperige fractieleider had een haastige greep in zijn klerenkast gedaan en verscheen op het Binnenhof op één zwarte en één bruine schoen.³¹ Steenkamp ging systematisch te werk. In enkele rondes 'werkte' hij de vier grote partijen af. De wederzijdse standpunten werden in een serie brieven uiteengezet. Hij stelde zich terughoudender op dan hij in 1971 had gedaan. Destijds had hij een gedetailleerd ontwerpgeerakkoord geschreven; formateur Biesheuvel hoefde slechts de bewindslieden aan te zoeken.³² In 1982 wenste hij alleen 'verkenkend werk' te verrichten. Toen Meijer hem erop wees dat een informateur knopen moest doorhakken en zich er in het bijzonder van moest verzekeren dat het nieuwe kabinet voldoende parlementaire steun had, wees Steenkamp die visie van de hand. Volgens hem was het voldoende als hij had uitgezocht of CDA en D'66 samen verder wilden gaan: 'De verantwoordelijkheid voor de formatie berust [...] bij de formateur', schreef hij terug.³³ Ook over het tweede heikele punt, de datum van de verkiezingen, zou hij geen uitspraak doen.

Op 17 mei voerde Steenkamp achtereenvolgende gesprekken met de fractievoorzitters van PVDA, VVD en D'66 en CDA. Meijer pleitte opnieuw voor spoedige verkiezingen. Aan de uitvoering van het meerderheidsbesluit over de Voorjaarsnota wilde de PVDA niet meewerken. Nijpels had zijn standpunt iets aangepast. Het was duidelijk dat het toetreden van de VVD tot een coalitie van CDA en D'66 onhaalbaar was, maar hij was niet bereid een minderheidskabinet van CDA en D'66 zonder meer te gedogen. Hij stelde voor de VVD te betrekken bij de uitvoering van maatregelen 'die voorafgaande aan vervoegde verkiezingen begin september, noodzakelijk zijn in het belang van het land', en bepleitte daarover een 'open gesprek'. Zijn voorstel leek het midden te houden tussen aanschuiven bij CDA en D'66 en het gedogen van een minderheidskabinet. Brinkhorst sloot echter de deur naar gesprekken met de VVD. Hij zag in Nijpels' voorstel een poging om D'66 in een coalitie met CDA en VVD te loodsen. 'Dat doen we niet tussen de verkiezingen door. We stappen niet tijdens de rit over van de ene coalitie naar de andere.' Brinkhorst wilde een interim-kabinet van CDA en D'66 dat het besluit over de Voorjaarsnota uitvoerde en de begroting voor 1983 zou opstellen. Ook Lubbers pleitte daarvoor. Het CDA wees gesprekken met de VVD eveneens van de hand. Die waren onnodig omdat er immers een kabinetsbesluit lag. Bovendien zou overleg slechts ten koste gaan van de snelheid 'die nu juist geboden is', aldus Lubbers.³⁴

Op 19 mei informeerde Steenkamp de koningin. Volgens hem stond vast dat 'helen' van de breuk onmogelijk was. PVDA, VVD en CDA zagen geen heil in een lijmpoging en CDA en D'66 blokkeerden een demissionair voortbestaan. Tegelijkertijd wezen CDA en D'66 de vorming van een coalitie met de VVD af. Steenkamps werkzaamheden zouden zich nu concentreren op de mogelijkheid van een interim-kabinet van CDA en D'66.³⁵

D'66 HAKT DE KNOOP DOOR; AFRONDING INFORMATIE

Na twee dagen vergaderen stemde de D'66-fractie op 19 mei met 13 tegen 4 voor het minderheidskabinet met het CDA.³⁶ Een van de tegenstemmers, Bakker, zei de afhankelijkheid van de VVD te betreuren: 'Je legt de looper uit naar een volgend rechts kabinet.' Het viertal wilde echter het conflict niet op de spits drijven en legde zich bij het besluit neer. Daarmee was de weg vrij voor de formatie. Van Mierlo zou zich nog beraden of hij minister wilde blijven. 'Hij heeft ernstige bezwaren op tafel gelegd', erkende Brinkhorst.³⁷

Kort hierna overlegden Lubbers en Brinkhorst. Zij hielden vast aan het standpunt dat met de VVD niet zou worden onderhandeld. De verwachting was dat de liberalen uit strategisch motief steun zouden geven aan het minderheids-

kabinet. De twee fractieleiders stelden een miniregeerakkoord op. Prioriteit lag bij de uitvoering van het meerderheidsbesluit over de Voorjaarsnota. Daarnaast bleef het 'werkgelegenheidsplan' op de agenda staan. De twee partijen hielden ook vast aan de koppeling tussen minimumlonen en minimumuitkeringen. De zes opengevallen ministersposten zouden in de verhouding 4:2 worden verdeeld, waarmee de portefeuillevreiding op 10:5 kwam. Het CDA zou Buitenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, CRM en Sociale Zaken en Werkgelegenheid erbij krijgen, D'66 Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting. De twee partijen verschilden alleen nog van mening over de levensduur van de coalitie. Het CDA wilde dat het kabinet aanbleef tot na de algemene beschouwingen. Dan zouden de verkiezingen pas half november gehouden worden. D'66 wilde om 'zich zo niet te lang te binden aan het CDA' het kabinet wel de begroting laten indienen, maar niet meer laten verdedigen in de Kamer. De verkiezingen zouden dan eind september of begin oktober kunnen plaatsvinden. Lubbers verwachtte echter dat dat meningsverschil gemakkelijk kon worden opgelost.³⁸

Twee dagen later was dat inderdaad het geval; het CDA legde zich neer bij de wens van D'66. In een gezamenlijke brief aan de informateur op 21 mei spraken Lubbers en Brinkhorst zich uit voor de wenselijkheid van een minderheidskabinet. Ook schreven zij dat de verkiezingen 'direct na Prinsjesdag' zouden kunnen worden gehouden, om 'de politieke verantwoordelijkheid voor de begroting 1983' duidelijk te markeren.³⁹ Op 22 mei schaarde ook de adviesraad van D'66, bestaande uit ruim vijftig leden die waren gekozen door de regionale partijafdelingen, zich achter het besluit van de Kamerfractie. De partij mocht zich in deze omstandigheden niet onttrekken aan regeringsverantwoordelijkheid. De raad deed een beroep op Van Mierlo om op zijn post te blijven. Brinkhorst noemde de keuze een bewijs dat D'66 'een zelfstandige stroming in de vaderlandse politiek' was. Van een stap in de richting van een kabinet met CDA en VVD was geen sprake.⁴⁰

Na een week aarzelen maakte Van Mierlo op 24 mei op een persconferentie bekend dat hij zou meedoen aan het interim-kabinet. Hij wilde helpen voorkomen dat het zou functioneren als wegbereider voor een coalitie van CDA, VVD en D'66. Hij vond in afwijking van Brinkhorst dat de verkiezingen vóór Prinsjesdag gehouden moesten worden om te voorkomen dat PVDA en D'66 verder dan nodig van elkaar verwijderd raakten.⁴¹ Veel begrip kreeg D'66 niet. Van de linkerkant kwam het verwijt dat de Democraten de PVDA hadden laten vallen en afstevenden op een centrumrechts kabinet. Van de rechterzijde was de kritiek dat de partij onzinnige eisen stelde. Gedoogsteun kon immers alleen van de VVD komen, stelde *De Telegraaf*. Dat Brinkhorst dat niet wilde, was 'de arrogantie ten top'. Van de VVD kon niet worden gevraagd een blanco cheque te tekenen.⁴²

Steenkamp kon nu zijn informatie afronden. In een brief aan Meijer en Nijpels concludeerde hij op 24 mei dat een interim-kabinet van CDA en D'66 'de

meest voor de hand liggende mogelijkheid' was. Hij vroeg hun of zij bereid waren zo'n kabinet niet bij voorbaat af te wijzen. Meijer weigerde dat vanwege de aard van het beoogde kabinet en de onduidelijkheid over de datum van de verkiezingen. Nijpels antwoordde dat zijn fractie het kabinet niet bij voorbaat zou afwijzen, mits met de vvd overlegd zou worden over de samenstelling ervan, de inhoud van het beleid en de verkiezingsdatum, waarbij hem 8 september voor ogen stond.⁴³ Die datum was gekozen omdat het de eerste gelegenheid was na het einde van de vakantie en nog juist de mogelijkheid bood om vóór Prinsjesdag de nieuwe Kamer te beëdigden.

Op 25 mei diende Steenkamp zijn eindverslag in bij de koningin. Hij zag geen belemmeringen voor een interim-kabinet CDA-D'66 en beval aan Van Agt de opdracht te geven zo'n kabinet te formeren. De verkiezingen zouden in september gehouden kunnen worden. In zijn afsluitende persconferentie zei de informateur dat het afhing 'van de wijsheid van de formateur' hoe hij omging met de aanspraken van de vvd. Diezelfde avond benoemde de koningin Van Agt tot formateur met als taak 'een interim-kabinet te vormen'.⁴⁴ Al met al had Steenkamp zich gehouden aan zijn beperkte opdracht. De contouren van het minderheidskabinet waren zichtbaar gemaakt. Het was nu aan de formateur om de knopen door te hakken over de verkiezingsdatum en de mate van steun van de vvd.

VAN AGT FORMATEUR

Op 26 mei begon Van Agt zijn formatiewerk. Hij ontving achtereenvolgens Lubbers, Meijer, Nijpels en Brinkhorst. Het centrale punt was de gedoogsteun van de vvd. Nijpels weigerde die zomaar te geven. Hij verlangde beleidsmatige toezeggingen en wilde dat de opgevallen staatssecretariaten niet zouden worden opgevuld, opdat het kabinet niet te zwaar zou worden opgetuigd. Hoofdpunt was de verkiezingsdatum van 8 september. Dat was een 'keiharde eis', aldus Nijpels. Het ging om een essentiële vraag: kreeg het interim-kabinet wel of niet de tijd om de lijnen van het beleid uit te zetten? Nijpels wist dat hij hiervoor de steun van een krappe Kamermeerderheid (vvd, pvda, ppr, cpn en psp) had. D'66 was bereid water bij de wijn te doen. Brinkhorst benadrukte andermaal dat zijn partij onderhandelingen over het beleid afwees, maar hij meende dat de Kamer invloed op de verkiezingsdatum moest kunnen uitoefenen. Lubbers hield echter vast aan een verkiezingsdatum na Prinsjesdag.⁴⁵

Van Agt maakte op 27 mei in een gesprek met Nijpels en Van Aardenne, financieel woordvoerder van de vvd-fractie, duidelijk geen afspraken te willen maken over de invloed van de vvd op het beleid. Meijer pleitte intussen voor het voortbestaan van het demissionaire kabinet; het interim-kabinet kon toch

geen volwaardige begroting indienen als de verkiezingen op 8 september plaatsvonden. 'Er is absoluut geen noodzaak meer om het avontuur van een minderheidskabinet te beginnen'.⁴⁶

De volgende dag legde het CDA zich neer bij de politieke situatie. Van Agt schreef Nijpels dat het kabinet bij zijn beslissing over de verkiezingsdatum belang zou hechten aan de opvatting van de Kamermeerderheid. Hij liet weten dat het niet in de bedoeling lag nieuwe staatssecretarissen te benoemen, uitgezonderd op Sociale Zaken voor wetgeving op de sociale zekerheid. Wat het kabinetsbeleid betrof, wees de beoogd premier erop dat de door de vvd bepleite beheersing van de collectieve uitgaven en de bestrijding van de werkloosheid 'wezenlijke bestanddelen' van het beleid zouden zijn. Hierop liet Nijpels weten dat Van Agt op 'aanvaardbare wijze' was tegemoetgekomen aan zijn verlangens. De vvd zou het kabinet daarom niet bij voorbaat afwijzen.⁴⁷

MINISTERSPOSTEN

Voor d'66 werden Rood en Erwin Nypels de nieuwe ministers, respectievelijk op Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting. Rood was jurist en d'66-er van het eerste uur. Nypels zat sinds 1967 als volkshuisvestingspecialist in de Kamer.⁴⁸ Bij het CDA zou de bewindslidenkeuze onverwacht nog enige voeten in de aarde hebben. Op 27 mei maakte Lubbers bekend dat hij beschikbaar was voor Sociale Zaken. De mogelijkheid om zijn ideeën over noodzakelijke ombuigingen in de welvaartsstaat in de praktijk te brengen, trok hem aan. Toch kwam de kandidatuur in Den Haag als een verrassing. De CDA-fractie kwam meteen voor beraad bijeen. De meerderheid deed een beroep op Lubbers om aan te blijven. Er zou geen goede opvolger beschikbaar zijn. De tweede man in de fractie, De Graaf, zou immers ook naar het kabinet overstappen. Hij was de beoogde staatssecretaris voor Sociale Zaken, een post die hij ook in het eerste kabinet-Van Agt had vervuld.⁴⁹

De volgende dag legde Lubbers op een persconferentie uit dat hij afzag van de overstap. Hij zei het 'gevoel van ontheemding' in de fractie te hebben onderschat. Hij erkende dat de bezetting van Sociale Zaken weliswaar belangrijk was, maar toch minder urgent nu de verkiezingsdatum vrijwel zeker voor Prinsjesdag viel. Dat laatste was een essentieel punt: het CDA zag juist op 27 en 28 mei door de inkorting van de kabinetsperiode zijn laatste hoop op een daadkrachtig kabinet in rook opgaan. De noodzaak om de kopman uit de fractie weg te halen werd minder dringend.⁵⁰

In plaats van Lubbers werd De Graaf minister van Sociale Zaken. De andere twee nieuwe CDA-ministers hadden als staatssecretaris al een post in het aftre-

dende kabinet. Deetman promoveerde tot minister van Onderwijs en Wetenschappen, De Boer tot minister van CRM. Van Agt zelf zou de portefeuille van Buitenlandse Zaken op zich nemen. Dat laatste wekte enige verbazing. Van Agts takenpakket zou nu wel erg zwaar zijn omdat hij naar alle waarschijnlijkheid ook CDA-lijsttrekker zou worden. Daarnaast was er de vraag waarom niet ook staatssecretaris Van den Broek (CDA), net als Deetman en De Boer, was bevorderd tot minister. In het debat over de regeringsverklaring legde Van Agt uit dat het raadzaam leek 'om, gelet op de heel korte tijd die het kabinet in missionaire toestand heeft te gaan, op het internationale toneel te opereren met iemand die daar al voluit bekend was'.⁵¹ Jaren later onthulde Van Agt 'dat hogere machten hem indringend verzochten [...] het buitenland er toch maar zelf bij te doen'.⁵² Dat was een bedekte verwijzing naar een interventie van koningin Beatrix. Van Agts biografen nuanceren deze suggestie evenwel: 'De gedachte óók minister van Buitenlandse Zaken te zijn streefde zijn ijdelheid en bovendien was hij het werken over de grens echt leuk gaan vinden.'⁵³

Op zaterdagochtend 29 mei vond de constituerende vergadering van het kabinet plaats. Van Agt beklemtoonde tijdens het beraad dat het kabinet 'met name in het leven wordt geroepen om volwaardig beleid te voeren op financieel-economisch terrein'. Nypels informeerde nog naar het overleg dat met de vvd was gevoerd. Van Agt verzekerde geen enkele toezegging te hebben gedaan.⁵⁴ Daarna bracht de formateur verslag uit aan de koningin.⁵⁵ Om ongeveer twaalf uur werden de vijf nieuwe ministers beëdigd. Daarna volgde de foto op de trappen van paleis Huis ten Bosch.⁵⁶

REGERINGSVERKLARING EN DEBAT

De regeringsverklaring van 8 juni was kort en sober. 'Welke kritiek ook op deze regeringsverklaring zal worden uitgebracht, een overmaat aan pretentie zal haar niet worden toegeschreven', zei Van Agt. Het kabinet had 'tot eerste, niet tot enige taak' het bevorderen van vervroegde verkiezingen. 'Het is dan ook een interim-kabinet.' Verder zou de aandacht van het kabinet zich concentreren op 'het financieel-sociaal-economisch welzijn van ons land'. Het kabinet zou spoedig de Voorjaarsnota aan het parlement sturen.⁵⁷

Volgens Meijer had de meerderheid van de ministerraad op 12 mei 'een historische vergissing' gemaakt, waarop hij een motie indiende waarin de uitvoering van dit meerderheidsbesluit 'ongewenst' werd genoemd. Nijpels kondigde aan dat de vvd het kabinet zakelijk zou beoordelen: 'Steun van mijn fractie is slechts te verwachten voor die maatregelen, die passen in onze visie op de oplossing van de sociaal-economische problemen.' De kleine linkse partijen keurden

het nieuwe kabinet af. De CPN diende een motie van afkeuring in ('spreekt als haar mening uit, dat het optreden van het Kabinet-Van Agt-III politiek niet verantwoord is'). RPF en GPV herhaalden hun bezwaren tegen het houden van drie verkiezingen in één jaar.⁵⁸ Zoals verwacht, sprak een Kamermeerderheid zich uit voor verkiezingen op 8 september. In zijn tweede termijn nam Van Agt deze datum over.

Alle sprekers namen de partijpolitieke verhoudingen onder de loep. Meijer maakte duidelijk dat zijn partij geen voorkeur meer kon hebben voor samenwerking met het CDA. Lubbers constateerde dat het CDA door de PVDA 'een klas teruggedzet' was, maar hoopte op een constructieve opstelling na de verkiezingen. Met ironie zei hij de kritiek op D'66 niet te begrijpen. Hij noemde het 'de sterkste politieke vertoning die ik sinds lang meegemaakt heb' dat een partij die op grond van de gemeenteraadsverkiezingen slechts zeven Kamerzetels zou hebben, in het kabinet over maar liefst acht bewindslieden beschikte.⁵⁹

Een laatste onderwerp van debat was de vraag of het mogelijk was om zonder verkiezingen tot een andere kabinetscoalitie te komen. Was een tussentijdse coalitiewissel een doodzonde, zo vroeg de premier zich af. Hij wilde daarop geen antwoord geven. In het verleden hadden verschillende politieke partijen de mogelijkheid weliswaar ongewenst genoemd, maar eenstemmigheid hierover was er niet. Van Agt: 'Daaruit volgt dat het staatsrechtelijk [...] niet ontoelaatbaar zou zijn geweest om na de gebeurtenissen van mei zonder voorafgaande verkiezingen een ander kabinet te vormen.' Na een interruptie van Brinkhorst, die zich beriep op een regel van ongeschreven staatsrecht, repliceerde Van Agt: 'Men kan pleiten voor de stelling dat een zodanige regel bezig is te ontkiemen. De volgende vraag is echter of het politiek mogelijk en wenselijk was, zonder tussentijdse verkiezingen een dergelijk changement te maken. De feitelijke gang van zaken heeft geleerd dat dit niet mogelijk, laat staan wenselijk werd geoordeeld door enkele, zo niet de meeste van de hierbij onmiddellijk betrokken partijen. Daarmee werd de zaak politiek beslist. De staatsrechtelijke vraag is verder wel hoogst interessant, maar eigenlijk meer één voor de academie dan voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal.'⁶⁰

De PVDA steunde de motie van afkeuring van de CPN tegen het kabinet. Dat was een opvallend zwaar signaal. De polarisatie was nog niet voorbij. De motie kreeg ook nog de stemmen van PSP en PPR, maar haalde daarmee geen meerderheid. Ook de PVDA-motie kreeg alleen de steun van de kleine linkse partijen. Na een formatie van zeventien dagen was er weer een kabinet.

BESLUIT

De frustratie over het onvermogen van het kabinet-Van Agt II en over de houding van de PVDA waren zowel bij CDA als D'66 drijfveer bij de kabinetsformatie. Een krachtdadig interim-kabinet van CDA en D'66 moest alsnog een einde maken aan de besluiteloosheid. Dit streven werd versterkt door het ontbreken van alternatieven: een lijmpoging was onmogelijk en D'66 en CDA wezen een toetreden van de VVD tot het rompkabinet af. Het resultaat viel tegen. Het afscheid van de PVDA kostte D'66 grote moeite. De Democraten waren openlijk verdeeld en lagen van rechts en links onder vuur, zowel in het parlement als in de media. Maar ook het machtige CDA moest een veer laten. De christendemocraten waren er te gemakkelijk vanuit gegaan dat de VVD het beoogde minderheidskabinet wel zou steunen. Nijpels' eerste voorstel – toetreding van de VVD – was weliswaar afgewezen, maar verder had de VVD grotendeels haar zin gekregen. Het duidelijkst was dat met de keuze van de verkiezingsdatum van 8 september. Om enigszins volwaardig te kunnen functioneren, had het kabinet tenminste een begroting moeten kunnen indienen en zouden de verkiezingen na Prinsjesdag hebben moeten plaatsvinden. Het interim-kabinet zou weinig meer kunnen doen dan op de winkel passen. Terecht vroeg *Trouw*-redacteur Breedveld zich af waarvoor 'het hele gedoe over het minderheidskabinetje' dan nodig was geweest: 'Het hele kabinet, dus inclusief de PVDA, had op deze manier kunnen blijven.'⁶¹ De berg had een muis gebaard.