

HOOFDSTUK TWAALF  
**Het eerste Ministerie-Biesheuvel**  
**(6 juli 1971–9 augustus 1972)**

Bij de laatste algemene beschouwingen onder het kabinet-De Jong, medio oktober 1970, was al duidelijk geworden dat de confessionele regeringspartijen het beleid van het kabinet-De Jong niet tot inzet van de verkiezingen wilden maken.<sup>1</sup>

Bij het kabinet-De Quay had de KVP dit in 1963 wèl aangedurfd, hetgeen in ieder geval voor de KVP electoraal goed uitpakte. De KVP bood De Jong uiteindelijk een tweede plaats op een regionale lijst aan, wat de minister-president als beledigend afwees. Hierdoor ontnam de KVP zich de kans met 'haar' minister-president de verkiezingen in te gaan, wat van weinig wijsheid getuigde. De ervaring leerde immers, dat de minister-president voor zijn partij een belangrijke stemmentrekker is bij verkiezingen.

Oktober 1970 verklaarde Biesheuvel dat het kabinet 'niet de personificatie van onze politieke idealen en van onze politieke wil' was. Den Uyl stelde vast dat het kabinet 'politiek dood' was, hoewel een nieuw kabinet-De Jong zonder De Jong alweer in de maak was. Volgens hem had Biesheuvel de overlijdensakte opgemaakt, na 'de afgelopen jaren voortdurend als chirurg bij het ziekbed met het mes achter de rug' aanwezig te zijn geweest.

### **De wereld anno 1971**

In de Verenigde Staten had de republikein Nixon de uitgebluste Johnson in het Witte Huis afgelost. Met Spiro Agnew vormde Nixon een nogal dubieus duo, dat in Kissinger een briljante complice had. De Amerikaanse inmenging in de oorlog in Zuidoost-Azië had zich inmiddels uitgebreid tot Cambodja en met behulp van Zuidvietnamese eenheden tot Laos. Krachtens de Nixon-doctrine moest de oorlog 'gevietnamiseerd' worden. Amerika zou de bondgenoten aldaar materieel blijven steunen, maar de eigen troepen zouden in versneld tempo teruggetrokken worden. Inheemse troepen moesten hun taken overnemen. De Zuidvietnamese inval in Laos, gericht op het blokkeren

van de Ho Tsji Minh-route waarlangs de Vietcong bevoorrad en Noord-vietnamese troepen aangevoerd werden, liep uit op een ongeregelde terugtocht, wat weinig goeds beloofde voor het welslagen van de Nixon-politiek. Kissinger wist door zijn befaamde geheime diplomatie een spectaculaire doorbraak in de verstarde wereldverhoudingen te bewerkstelligen. Na de pingpong-episode, waarin Amerika en de Chinese Volksrepubliek over de hoofden van enkele tafeltennistteams heen elkaar signalen gaven over hun aanvankelijke bereidheid de betrekkingen te normaliseren, effende Kissinger het pad voor een bezoek van Nixon aan communistisch China. Nog in 1971 trad Mao's China tot de VN toe, alwaar het ook in de Veiligheidsraad de plaats innam van het verstoten nationalistische China. Amerika leed bij die gelegenheid een diplomatieke nederlaag, doordat zijn bondgenoot en steunpunt, nationalistisch China, uit de VN weggestemd werd. Een weinig verheffend staaltje 'Realpolitik' van de VN. De New York Times publiceerde de 'Pentagon-papers', welke de beleids- en besluitvorming inzake Vietnam aan de kaak stelden.

De Koude Oorlog tussen Amerika en Rusland leek voorbij. Beide partijen onderhandelden met elkaar over tal van onderwerpen, zoals wapenbeheersing, handelsbetrekkingen en over Berlijn. Deze stad, wel eens de barometer van de Koude Oorlog genoemd, ging rustiger en vooral geregelder tijden tegemoet door het 'Vier Mogendheden-verdrag'. De spanningen tussen communistisch China en de USSR hadden aan scherpte verloren. Er werden weer ambassadeurs uitgewisseld, over het grensconflict vonden besprekingen plaats en de handelsbetrekkingen werden weer aangehaald. Breznev drong op volledige normalisering aan, doch zo ver zou het niet komen. Het ideologische geschil smeulde nog steeds en laaide op door de Russisch-Westduitse toenadering, welke door China werd uitgelegd als een poging van Rusland om de handen vrij te maken voor een expansieve, hegemonistische politiek in het oosten. Het vriendschapsverdrag tussen India en Rusland gaf nieuw voedsel aan de Chinese achterdocht, evenals het verschijnen van de Russische vloot in de Indische Oceaan. De Engelsen hadden daar een machtsvacuüm achtergelaten toen ze door geldgebrek de Royal Navy van die oceaan moesten terugtrekken.

Nu Pompidou de Gaullistische grandeurpolitiek wat afzwakte door een meer Atlantische koers, kon Engeland eindelijk toetreden tot de EEG. Een gebeurtenis waaraan onze minister van Buitenlandse Zaken niet weinig had bijgedragen. Luns' uitverkiezing tot secretaris-generaal van de NAVO betekende een erkenning van zijn verdiensten, althans internationaal. In Duitsland was op de grote coalitie van CDU en SPD de kleine coalitie van

SPD en FDP gevolgd. Bondskanselier Brandt ontwikkelde zijn 'Ost-politik', welke door de CDU fel bestreden werd, doch uitstekend paste in de détente-sfeer. Brandt leverde het de uitverkiezing tot man van het jaar en de Nobelprijs voor de Vrede op. Zijn stalinistische oosterbuur Ulbricht moest het veld ruimen voor Honecker, welke machtswisseling duidelijk het consent van Moskou had. In Polen braken zulke ernstige onlusten uit, ogenschijnlijk vooral door sociaal-economische factoren (hoge prijzen en schaarste), dat 'destalinisator' Gomoelka vervangen werd door Gierek. In Spanje, waar de Basken zich roerden, werd Juan Carlos, kleinzoon van de Bourbon Alfons XIII officieel plaatsvervanger van generalissimo Franco, die hem al eerder als zijn opvolger aanwees.

De OPEC-landen wisten in 1971 voor het eerst de oliemaatschappijen te dwingen tot betaling van méér dan 50 procent belasting op hun winsten, terwijl bovendien hogere prijzen werden bedongen. In Oeganda verdreef Amin president Obote, wiens 'Oegandisering' en 'Handvest van de gewone man' blijkbaar onvoldoende tegenwicht hadden gevormd tegen de ontevredenheid en stammentegenstellingen. Parlementsverkiezingen in Pakistan brachten in West-Pakistan een politiek monopolie voor Mohammed Ali Bhoetto's 'People's Party', in Oost-Pakistan een monopolie voor Moejiboer Rahmans Awami-liga. De daaropvolgende burgeroorlog bracht de onafhankelijke staat Bangla-Desh voort, nadat India min of meer gedwongen door het immense getal Oostpakistaanse vluchtelingen ten gunste van Moejiboer Rahman had geïntervenieerd. In datzelfde India veroverde Indira Ghandi een tweederde meerderheid in de Lok Sabha, het Indiase parlement. Kortom, de wereldverhoudingen noopten onze politieke partijen nauwelijks tot eensgezindheid, van welke vrijheid gretig en uitputtend gebruik werd gemaakt.

### **De verkiezingen van 28 april 1971**

Alvorens de kiesgerechtigden van 21 jaar en ouder op 28 april 1971 naar de stemlokalen togen, waren ze vier jaar lang getuige geweest van een partij-politiek gekrakeel dat in onze parlementaire geschiedenis zijn weerga niet kende.<sup>2</sup> De partijbesturen en de fractievoorzitters van KVP, ARP en CHU stuurden naar een samenwerkingsverband tussen de drie confessionele partijen bij wijze van bijdrage aan de alomteweenste partijvernieuwing. Het trio Schmelzer, Biesheuvel en Mellema (fractievoorzitter CHU) trad herhaaldelijk gezamenlijk op, ook voor de televisie, en beleed openlijk het 'samen uit, samen thuis'-streven.

De radicalen in die partijen waren met deze ontwikkeling uiterst ongelukkig. Gesteund door politieke jongeren en vakbondskringen wilden de radicalen een keuze vóór de PvdA en tégen de VVD forceren, een duidelijke progressieve koers varen en tot samenwerking van alle progressieve groeperingen komen. Dit beeld is sterk vereenvoudigd, want in feite deden zich tal van nuanceringen en gradaties in standpuntbepaling voor. Alle pogingen van ARP en D'66 om KVP en PvdA dichter bij elkaar te brengen bleven vruchteloos, evenals de gesprekken van de 'oude drie' (KVP, ARP en CHU) met de VVD en met de 'nieuwe drie' (PvdA, D'66, PPR) over een mogelijk stembusakkoord.<sup>3</sup> KVP, ARP en CHU wilden zich niet voor de verkiezingen binden, maar kwamen wel met een gemeenschappelijk urgentieprogramma, waaraan de latere informateur Steenkamp het nodige had bijgedragen.

Ook ter linkerzijde giste en borrelde het. Nieuw Links nam in de PvdA met een relatief klein getal actieve sympathisanten de macht over en drukte een anti-KVP-motie door, welke elke samenwerking met de KVP uitsloot. Die motie bleef weliswaar in discussie, doch ingetrokken werd ze niet. De weigering van de KVP om vóór de verkiezingen tot een akkoord te komen deed de deur definitief dicht. De PvdA-partijraad gaf in september 1970 wel het groene licht voor besprekingen met D'66, PPR en PSP, gericht op het sluiten van een stembusakkoord, compleet met een alternatief kabinet en een kandidaat-formateur. Den Uyl en Vondeling, nog als partijvoorzitter, onderkenden zeer wel het uitzichtloze karakter van dergelijke experimenten welke een progressieve meerderheid via polarisatie wilden forceren. Nog in maart 1971 schoven oude en nieuwe drie aan tafel voor overleg, maar zonder resultaat te boeken. PvdA c.s. wilden een stembusakkoord, KVP c.s. wilden niet verder gaan dan -- vrijblijvende -- programvergelijking.<sup>4</sup>

16 April 1971 zorgden PvdA, D'66 en PPR voor een daverende verrassing en een unicum. Ze presenteerden na een volstrekt besloten formatieperiode van 18 dagen een volledig alternatief: een schaduwkabinet met Den Uyl als minister-president en verder bekende namen als Burger, Vredeling, Van der Stoep, Van Thijn, Van Dam, Irene Vorrink, Van Mierlo en Brinkhorst.<sup>5</sup> Zo zouden de kiezers voor het eerst werkelijk over een alternatief beschikken en via hun stem de regering van hun keuze kunnen aanwijzen. Door dit alles was de VVD wat geïsoleerd geraakt. Hoewel Geertsema een herhaling van de gang van zaken bij vorige formaties 'voor het aanzien van de Nederlandse politiek slecht' en 'een beschamende vertoning' zou vinden, dreef hij de polarisatie niet zo ver dat coalitievorming met partijen waarmee vóór de verkiezingen geen overeenstemming bereikt was, uitgesloten werd.<sup>6</sup> De eigenlijke verkiezingsstrijd stond sterk in het teken van de onderlinge

partijverhoudingen, de vraag hoe ver DS'70 zou komen en of Drees sr. al dan niet voor de PvdA zou bedanken en incidenten als een advertentie met een 'langharige' Udink (als compensatie voor zijn law and order-imago) en het PSP-verkiezingsaffiche met een naakt meisje en een koe daarop.

### De uitslag

Landelijke percentages van de Kamerverkiezingen van 1967 en 1971 met bijbehorende zetelaantallen en de landelijke percentages van de Statenverkiezingen van 1970.<sup>7</sup>

	Tweede Kamer 1967		Provinciale Staten 1970	Tweede Kamer 1971	
	zetel- verdeling	percentage	percentage	zetel- verdeling	percentage
KVP	42	26,5	24,2	35	21,9
PvdA	37	23,5	23,2	39	24,6
VVD	17	10,7	12,1	16	10,3
ARP	15	9,9	9,2	13	8,6
CHU	12	8,1	8,4	10	6,3
D'66	7	4,5	7,7	11	6,8
CPN	5	3,6	4,4	6	3,9
PSP	4	2,9	1,9	2	1,4
PPR	—	—	2,4	2	1,8
DS'70	—	—	—	8	5,3
SGP	3	2,0	2,5	3	2,4
GPV	1	0,9	1,1	2	1,6
BP	7	4,8	1,7	1	1,1
NMP	—	—	—	2	1,5

De reacties van de partijleiders en de pers vertoonden een grote mate van overeenstemming. Het verlies van de regeringspartijen (van 86 naar 74 zetels), de verdergaande deconfessionalisering, de sleutelpositie van DS'70 en de moeilijkheden van de komende formatie trokken sterk de aandacht. Den Uyl en Van Mierlo zagen in nieuwe verkiezingen de beste oplossing, wat door Drees jr. krachtig werd tegengesproken. Het Vrije Volk wilde die vervroegde verkiezingen door het alternatieve kabinet laten uitschrijven. De Volkskrant, De Tijd en Trouw hoopten in verschillende bewoordingen dat de oude en de

X nieuwe drie elkaar alsnog zouden vinden. Algemeen stonden de levenskansen van een vijf-partijenkabinet van KVP, ARP, CHU, VVD en DS'70 laag genoteerd, hoewel deze combinatie vooralsnog de enige mogelijkheid voor een meerderheidskabinet leek te bieden.

### Drees jr. zet Biesheuvel tijdelijk op een zijspoor (28 april–15 mei 1971)

In oktober 1970 hadden de fractievoorzitters van de vier regeringspartijen van het kabinet-De Jong, Schmelzer, Geertsema, Biesheuvel en Mellema, een gezamenlijk bezoek aan Londen gebracht.<sup>8</sup> Ze logeerden in het Kensingtonhotel, alwaar ze aan de bar de komende formatie bespraken. De nachtelijke gesprekken tussen de altijd maar enkele uren slapende Geertsema en Biesheuvel verminderden de bedenkingen van de liberaal jegens de anti-revolutionaire partijleider, wiens uitvallen naar bijvoorbeeld Witteveen in de Kamer de al bestaande argwaan bij de VVD hadden aangewakkerd. Molly Geertsema bond zich niet, maar de voorlopige schets van het nieuwe kabinet bevredigde hem in zoverre dat het regentengeslacht der Geertsema's in hem een minister van Binnenlandse Zaken zou krijgen. Biesheuvel zou dan premier worden, Schmelzer claimde Buitenlandse Zaken en Nelissen moest op Financiën of Economische Zaken komen, waarmee het struikelblok van Biesheuvels vergeefse formatiepoging in 1967 alvast opgeruimd was.

De verkiezingsuitslag vormde een koude douche, omdat de vier liefst 12 zetels verloren en met 74 zetels niet langer op een Kamermeerderheid konden rekenen. De confessionele drie hadden tesamen nog 58 zetels over, tegenover 52 zetels voor de progressieve drie (PvdA, D'66 en PPR), waarmee evenwel niet te onderhandelen viel nu er vóór de verkiezingen geen akkoord bereikt was. Den Uyl bevestigde dat herhaalde malen en toonde zich grootmoedig bereid een minderheidskabinet te vormen ter uitvoering van het program van de progressieve drie, waarvoor een 'nieuw beroep op de kiezers onvermijdelijk zou kunnen blijken'.<sup>9</sup> Het KVP-bestuur plaatste de mogelijkheid van een confessioneel minderheidskabinet tegenover het bod van de linkse drie, vermoedelijk meer uit tactische dan uit strategische overwegingen. In de gehele naoorlogse parlementaire geschiedenis trad er nimmer een kabinet op van louter de confessionele drie, ook niet toen ze nog in de meerderheid waren. De onderlinge en interne tegenstellingen, naast de angst voor confrontaties met de religie als inzet, beletten zulk een optreden.

X  
Het Kensington-kwartet had buiten de waard gerekend: Drees jr., de grote overwinnaar, wiens aandringen op het saneren van de overheidsfinanciën het relatief 'dure' confessionele program in gevaar bracht. Publiekelijk verweet Drees jr. de confessionelen de ernst van de financieel-economische situatie onvoldoende te zien.<sup>10</sup> Voor een meerderheidskabinet konden de vier niet om Drees heen, waarvoor de radicalen in de confessionele partijen voorshands begrip toonden.<sup>11</sup> Van de drie partijvoorzitters ontvingen zij in aanwezigheid van Steenkamp de verzekering dat aan het urgentieprogram vastgehouden zou worden. Een dubieuze garantie, aangezien VVD en DS'70 inzake inflatiebestrijding, overheidsuitgaven, belastingverhoging, defensie-inspanning en ontwikkelingshulp duidelijk van mening verschilden met de confessionele drie.

Onder druk van de motie-Kolfschoten vergaderden de fractievoorzitters van de confessionele drie, Biesheuvel, Veringa en Udink, in het diepste geheim onderling en met DS'70 en VVD tesamen. Ook Geertsema en Drees jr. hadden een tête à tête. De gedoodverfde premier regisseerde het vooroverleg en ontving zijn vier collegae in zijn kantoor, gevestigd in het Scheepshuis.<sup>12</sup> Blijkbaar gaf het overleg de altijd graag op zekerheid spelende Biesheuvel onvoldoende houvast voor het onmiddellijk aanvaarden van een formatieopdracht. Over het omstreden loon- en prijsbeleid hadden de vijf elkaar gevonden in een gefaseerde aanpak. Eerst de arbeidsmarkt ontspannen via een deflatoire politiek en pas daarna, indien nodig, een loonmaatregel.

### **De motie-Kolfschoten, een vruchteloze poging tot een ander formatiesysteem**

De Kamerleden Van Thijn, Goudsmit en Aarden (PvdA, D'66 en PPR) hadden op 29 oktober 1970 een initiatief-wetsontwerp ingediend inzake een door de kiezers gekozen formateur en de invoering van een districtenstelsel. Het wetsontwerp sloot nauw aan bij het meerderheidsvoorstel van de Staatscommissie Cals-Donner. In de Kamer kreeg het ontwerp een kritisch en veelal afwijzend onthaal. Geertsema en Schmelzer deden het voorstel de formateur door de Kamer te laten kiezen, dus niet direct door de kiezers. Het wetsontwerp van de progressieve drie werd na de verwerping van de gekozen formateur ingetrokken. Op 2 maart 1971 verwierf de KVP'er Kolfschoten wel een royale meerderheid voor zijn motie: dat als de (nieuwe) Kamer dit wenste, zij in een openbare beraadslaging zou 'onderzoeken of een oordeel kan worden

uitgesproken omtrent een door het Staatshoofd te benoemen kabinetsformateur, die in beginsel de leiding van het door hem te vormen kabinet op zich zal nemen'.<sup>13</sup> Na raadpleging van de voorzitters der beide Kamers en de vice-president van de Raad van State had de Koningin de consultaties tot nader order opgeschort, in afwachting van de wijze waarop de Kamer uitvoering zou geven aan de motie-Kolfschoten. Op 3 mei maakte haar kabinet dit door een communiqué bekend.

Op 11 mei besloot de Kamer om de volgende dag conform de motie-Kolfschoten te beraadslagen over de te benoemen formateur. Uit de vertrouwelijke gesprekken van de vijf, KVP, ARP, CHU, VVD en DS'70, was geconcludeerd dat de politieke wil om elkaar te vinden wel aanwezig was, maar zekerheid over het welslagen van de coalitievorming bestond er niet.<sup>14</sup> Geertsema had gaarne gezien dat de vijf in de Kamer de naam van de beoogde informateur, Steenkamp, zouden noemen, doch het bleef die twaalfde mei bij het door elk afzonderlijk gegeven advies om een informateur de formatie te laten opstarten.<sup>15</sup> Den Uyl legde de verantwoordelijkheid voor de regeringsvorming geheel bij degenen die geweigerd hadden vóór de verkiezingen tot afspraken te komen. Ook Geertsema betreurde de vrijblijvende opstelling van de christen-democraten voor de verkiezingen. Drees jr. stelde vast dat de PvdA met D'66 en PPR er niet in geslaagd was door te breken naar het midden van het kiezerscorps, waardoor ze in dezelfde onvruchtbare positie als de SDAP vóór de oorlog kwam te verkeren. In het Grote Dierenbos was er de familie Egel bijgekomen: 'de leider van de oppositie is vader Egel, verder hebben we moeder Egel, geboren Van Mierlo en het kleine Egeltje. Zij zitten in een egelstelling . . .'.<sup>16</sup>

Het voorstel van de progressieve drie om Den Uyl als formateur voor te dragen nu de overige partijen in gebreke bleven, werd weggestemd, zodat op 13 mei de Koningin haar consultaties kon hervatten volgens de beproefde formatieprocedure. De confessionele drie adviseerden een informatieopdracht aan Steenkamp, evenals Drees. Geertsema noemde geen naam, maar volstond met de aanduiding dat de informateur uit KVP-kring moest worden gerecruteerd. De progressieve drie hadden een formatie-Veringa aanbevolen in overeenstemming met hun opvatting dat informatieopdrachten minder geëigend waren voor het verantwoordelijk stellen van de acteurs.

Terecht heeft Van der Hoeven erop gewezen dat de toepassing van de motie-Kolfschoten in 1971 en voor de toekomst weinig kans van slagen had, hoewel het vermoeden gewettigd is dat bij een Kamermeerderheid van de



X vier voormalige regeringspartijen Biesheuvel had kunnen worden voorgedragen.<sup>17</sup> Nu compliceerde de wipositie van DS'70, politiek geheel anders georiënteerd, de verhoudingen wel zeer. Van der Hoeven legde de nadruk op de vrijwel onmogelijke opgave dat partijen na de verkiezingen binnen veertien dagen een vergelijk treffen, waardoor het optreden van een formateur-premier voor de betrokkene en de meerderheidsgroeperingen verantwoord zou zijn. In feite vergde de motie-Kolfschoten dat een drietal wezenlijke problemen bij elke kabinetsformatie binnen twee weken tot een oplossing gebracht zou worden:

- 1 de basiskwestie, dus welke partijen gaan samenwerken;
- 2 de persoon van de formateur, tevens gedoodverfd premier, wat consequenties heeft voor de zetelverdeling;
- 3 de met elkaar botsende programmawensen, waaronder steeds een aantal zeer controversiële.

Met Van der Hoeven zijn we het eens dat de motie-Kolfschoten geen koninklijk prerogatief aantastte, om de eenvoudige reden dat ons staatsbestel zulke prerogatieven in de zin van persoonlijke gezagsaanspraken niet kent. Van een inbreuk op het gewoonterecht kan evenmin worden gesproken, omdat een zekere gedragsregelmaat nog geen rechtsnorm oplevert, welke op een rechtsovertuiging steunt. Buitendien, vrijwel elke formatie kent wel enkele 'onregelmatigheden'. De formatieprocedure is weinig meer dan een 'modus quo', een procedure goeddeels toegespitst op het voldoen aan de vertrouwensregel bij het optreden van een nieuw kabinet. Wat dienstig is aan dat doel en niet in strijd is met het kader der grondwettelijke regelen, kan steeds als formatieprocedure gehanteerd worden en blijft dan in overeenstemming met het geldende staatsrecht. Anno 1982 kan worden vastgesteld dat de gebruikelijke formatieprocedure nauwelijks meer overeenstemt met de sterk levende rechtsovertuiging, dat er een meer rechtstreeks verband zou moeten bestaan tussen verkiezingen, verkiezingsuitslag en regeringsvorming. De positie van het Staatshoofd, de Koningin, wordt algemeen als onbevredigend ervaren, evenals het ontbreken van afdoende mogelijkheden om optredende (in)formateurs ter verantwoording te roepen. De duur van een formatie laat zich moeilijk regelen binnen onze verhoudingen. De procedures daarentegen lijken alleszins regelbaar, bij voorbeeld door de Kamer een formateur te laten aanbevelen die met zijn benoeming tevens de ministeriële status krijgt. De motie-Kolfschoten bleef immers ook zonder resultaat door het niet verplichtend karakter, waardoor de oude formatieprocedure als vluchtweg open bleef.

**Prof. dr. P. A. J. M. Steenkamp, informateur (15 mei–22 juni 1971)**

Vrijdagmiddag 14 mei om drie uur belde mej. De Graaff, directeur van het kabinet der Koningin, professor Steenkamp op met het verzoek morgen op een hem conveniërend tijdstip naar Soestdijk te komen. Vier uur lang spraken vorstin en kandidaat-informateur met elkaar, deels om nader kennis te maken omdat ze vreemden voor elkaar waren. Juliana bleek tot in details voortreffelijk geïnformeerd en stond Steenkamp te woord zonder gebruik te maken van haar aantekeningen. In de loop van de middag kwam het communiqué af, dat mededeelde dat Steenkamp een onderzoek zou doen naar 'een parlementair kabinet, dat geacht mag worden te steunen op een meerderheid in de volksvertegenwoordiging'. Een vijf-partijenkabinet dus van KVP, ARP, CHU, VVD en DS'70, met in totaal 82 zetels. De brede-basis-kabinetten van Drees herbergden nooit meer dan vier partijen. Nederland vertoonde in 1971 enige 'Italiaanse' trekken, hetgeen weinig goeds voorspelde voor de stabiliteit van 's lands bestuur.

**Steenkamp: gewetensvol en bevlogen christen-democraat, oecumenisch en pastoraal werker in de politiek en verzoenend causeur<sup>18</sup>**

De op 8 maart 1971 46 jaar geworden Petrus Antonius Josephus Maria Steenkamp was geboortig uit Uithoorn bij Amsterdam. Vader bestierde een vleeswarenfabriek en moeder kwam uit een boerengezin. Piet meende aanvankelijk roeping tot het priesterschap te ervaren. Bisschop De Jong, een huisvriend, ried de ouders om hem naar een 'gewone' middelbare school te sturen. Hij doorliep het Ignatiuscollege van de paters Jezuieten te Amsterdam en met de jaren verstilde de roeping. Hoewel, Steenkamps hele leven zou sterk met geloof en kerk verbonden blijven, met het voorzitterschap van het Pastoraal Concilie van de katholieke kerk in Nederland (1970) te Noordwijkerhout als hoogtepunt. De orthodoxie, zoals beleden door kapelaan Simonis, kreeg van voorzitter Steenkamp ruime gelegenheid tot getuigenis. Steenkamp zelf voelde zich bij de gematigd progressieven goed thuis.

De Nacht van de Lange Messen, waarin Hitler afrekende met zijn revolutionaire partijgenoten (1934) en de bezetting van Abessinië door fascistisch Italië brachten bij de scholier al heel vroeg belangstelling voor de politiek gaande. Leergierig en met een grote leeshonger studeerde hij in 1949 af aan de Katholieke Hogeschool van Tilburg. Sociale economie

was zijn hoofdvak. Steenkamp verscheen vrijwel nooit in de kroeg, had gymnastiek altijd een bezoeking gevonden en besteedde de weekends aan het jeugdparlement in Amsterdam. Een tijdje bekleedde hij het voorzitterschap met Marcus Bakker naast zich. In het jeugdparlement vormde Steenkamp een christen-democratische fractie. Voor die tijd een novum en een vingeroefening voor wat stellig zijn levenswerk mag heten: de creatie van het CDA. Datzelfde jeugdparlement schonk hem zijn fris-ogende en aantrekkelijke Constance Nolet, ook afkomstig uit een zakenmilieu. Hun in 1950 gesloten huwelijk bracht drie zonen voort.

In 1951 promoveerde Steenkamp in Tilburg op een dissertatie over 'De gedachte der bedrijfsorganisatie in Protestants-christelijke kring'.

Voordien had zijn vader hem in België 'het vak' laten leren in een vleesfabriek. Vader verbond hem als econoom aan zijn bedrijf. Later volgde Piet zijn vader als directeur op, nam het voorzitterschap van het bedrijfschap vleeswarenindustrie op zich en trad toe tot de katholieke

werkgeversorganisatie, waarin hij de reputatie van een 'rose' werkgever kreeg en voorzitter werd van de 'Hollandse' werkgevers. In 1960 volgde zijn benoeming tot buitengewoon hoogleraar sociaal recht aan de Technische Hogeschool van Eindhoven, in 1964 het commissariaat bij de KLM, waar hij mede-commissaris Drees jr. leerde kennen en in 1965 het lidmaatschap van de Eerste Kamer. Het jaar daarop verkocht de familie haar aandeel in het bedrijf en nam hij plaats op een gewone leerstoel van de Technische Hogeschool Eindhoven, waar hij nog immer acht-hoog zetelt.

Al in 1968 bepleitte Steenkamp op een partijraad van de KVP de christen-democratische samenwerking in één evangelische volkspartij. Het jaar daarop zat hij de commissie voor, welke de KVP aan een nieuw, vooruitstrevend verkiezingsprogram moest helpen. Het gekozen formateurschap dat deze commissie voorstelde ging de KVP-partijraad te ver. Door zijn arbeid voor het KVP-program en het lidmaatschap van de Stuurgroep van CHU, KVP en ARP kwam Steenkamp in nauw contact met vele politici, ook buiten de KVP. Dat verklaart waardoor deze 'outsider' als informateur plots in het centrum van de Haagse macht terecht kwam.

X Steenkamp straalt jongensachtige goedhartigheid uit. Geen man die zich prettig voelt als hij een ander in de weg zit, integer en zéér bij de zaken betrokken. Het meermalen aangeboden ministerschap weigerde hij consequent, hoewel bij voorbeeld in 1971 de verleiding om mee te blijven doen een ogenblik zeer sterk was.<sup>19</sup> Zijn gezondheid zou een beletsel blijven. Steenkamp bezit niet de gave een eenmaal aanvaarde taak zo te relativieren, dat hij er in alle gemoedsrust afstand van kan nemen.

Integendeel, zo'n taak maakt zich van hem meester, woelt hem psychisch en fysiek volledig door elkaar en berooft hem van zijn nachtrust. Steenkamp behoeft discipline in de vorm van een strakke, goed georganiseerde dagorde. Het leven ervaart hij als een gave waaraan een taak verbonden is, een opdracht welke conscientieus dient te worden volbracht. Tijd verspillen aan de geneugten des levens is er bij deze ietwat calvinistische katholiek niet bij. Het tegendeel van die vele zuidelijke, bourgondische katholieken wier cultuurpatroon het genoeglijk samenzijn vóóronderstelt. Steenkamp geldt wel als naïef, wat bezijden de waarheid lijkt. Daarvoor is hij te intelligent. Eerder ontwaart men iets van levensvreemdheid ten gevolge van zijn onophoudelijk bezig zijn met spirituele zaken. Geen drijver, wel zeer vasthoudend met een onverwoestbaar geloof in de goede afloop. Een man met een rijk en veelzijdig geestelijk leven, waarin ruimte is voor vrijwel ieder die hem ontmoet. Een onuitputtelijk causeur, doch zonodig tevens een goed luisteraar en een zoekeraar, verkikkerd op de produkten van de bakoven van Constance. Steenkamp behoort tot het slag mensen dat nooit iets stuk kan maken, altijd helen en verbinden wil. Intuïtief vermijdt hij de krochten en spelonken van de politiek. Vermoedelijk zou Steenkamp als full-time politicus te spraakzaam zijn en het afleggen tegen de kinderen der duisternis.

### **Steenkamp en zijn mannenpraatgroep. Een onorthodoxe werkwijze<sup>20</sup>**

Vanaf dinsdag 25 mei brachten Steenkamp en de vijf fractievoorzitters Veringa, Biesheuvel, Udink, Geertsema en Drees jr. een schier eindeloos aantal uren met elkaar door in de ministerskamer van het Eerste-Kamergebouw, het werkvertrek van de informateur, onder het toezien van stadhouders-koning Willem III. Een bont gezelschap. De voorzitter zelf: praatgraag, zeer gevoelig voor sfeerveranderingen, een outsider zonder ministeriële ambities. Steenkamp zag zijn taak primair als die van een makelaar en een verzoener. De vijf, merendeels wél ministeriabel, hadden het voor het zeggen. Zij moesten straks het kabinet overeind houden. Informateurs produceren gemeenlijk na betrekkelijk korte tijd een eigen stuk over mogelijke controversiële punten. Ze leggen dat vervolgens aan de betrokken fractievoorzitters voor, waarna het stuk met inachtneming van de ontvangen reacties in gecorrigeerde vorm wederom ter beoordeling aan de fractievoorzitters wordt verstrekt. Dan is het: take it or leave it. Zo niet Steenkamp, die een relatief lange mondelinge fase

verkoos. Dat irriteerde soms, omdat de heren nu eenmaal graag met stukken werken, zaken willen doen en bovenal in een wat autoritaire informateur een alibi vinden tegenover de altijd méér vragende achterban. Concessies zijn dan meer opgelegd dan gedaan. Steenkamps werkwijze confronteerde de vijf voortdurend met hun eigen verantwoordelijkheid.

Udink en Veringa, demissionaire ministers van het kabinet-De Jong, moesten met name uit de mond van Drees soms onverholven kritiek incasseren, wat de verhoudingen niet vergemakkelijkte. (Veringa's) gezondheid liet al te wensen over en in het overleg speelde hij een te bescheiden rol, gelet op het zetelaantal dat hij vertegenwoordigde. Dan was daar Biesheuvel, dominant en voorbestemd voor het premierschap, zeer vertrouwd met taai, langdurig en zakelijk-hard vergaderen. De princeps van het gezelschap, die de informatie op 9 juni op het punt van de financiële mogelijkheden bijna forceerde door zijn interventie aangaande het concretiseren van bezuinigingen. Verder Geertsema, die voortreffelijk de pers bespeelde en aldus op te verwachten moeilijkheden alvast anticipeerde. Dinsdag 15 juni verliet hij beheerst-woedend met slaande deur het verbouwde gezelschap. Veringa en Biesheuvel hadden inzake ontwikkelingshulp en defensie hun onwillige fracties als argument voor hun ongemakkelijke opstelling opgevoerd.

Voorts zat Drees aan tafel, zonder enige politieke ervaring en overvol van de gedachte dat bezuinigingen en nog eens bezuinigingen het land voor rampspoed moesten behoeden. Meer ambtenaar dan politicus, vasthoudend en weinig gevoelig voor blijken van ontstemming, welke hij als zakelijk irrelevant ervoer zonder te beseffen dat ze politieke consequenties konden hebben. De overige vier tutoyeerden elkaar, maar tegenover Drees was het 'U' en 'mijnheer', in de laatste fase gewoon 'Drees'. Drees bracht wel de nodige droge humor mee, doch veroorzaakte overigens de meeste kopzorgen bij de informateur, die van de vijf een goed samenwerkend team wilde maken. Zijn natuur geweld aandoend stelde Steenkamp een etentje voor in House of Lords, wat niet het gewenste effect had. Steenkamp gaf Drees de kans volledig en in den brede zijn visie te geven, hetgeen een professoraal college werd voor een onwillig gehoor. De informateur nam mensen apart, bewerkstelligde een volstrekt informele ontmoeting tussen Udink en Drees (welke wél vruchten afwierp), kortom, Steenkamp hield het gezelschap al pratend en sturend bij elkaar. De menselijke factor kreeg zijn volle aandacht. Zo vermeed Steenkamp angstvallig geheime of vertrouwelijke gesprekken en rapporteerde hij elk afzonderlijk gesprek aan het complete gezelschap. Voor een betrekkelijke buitenstaander stelling de

veiligste weg om de vergiftigende werking van wantrouwen over en weer te voorkomen.

### **De noviteiten van Steenkamp**

Na van Koningin Juliana toestemming te hebben gekregen maakte Steenkamp op zijn eerste persconferentie in Nieuwspoor, zondag 16 mei, alle adviezen van de fractievoorzitters openbaar. Ook de tussen informateur en fractievoorzitters gewisselde stukken en brieven gaf de informateur vrijwel aanstonds vrij in de vorm van fotokopieën van de originelen. Deze praktijk stemde overeen met hetgeen het rapport-Biesheuvel over openbaarheid had aanbevolen. X

Voorts besteedde de informateur de door Biesheuvel voorgestelde vingeroefeningen in bezuinigingen uit aan een commissie-Nelissen, genoemd naar haar voorzitter, de demissionaire minister van Economische Zaken. De vertrouwensmannen van de vijf partijen, veelal de fractiespecialisten, completeerden de commissie. Voor het abortusvraagstuk riep Steenkamp de commissie-Geurtsen (VVD) in het leven. De commissiegedachte was min of meer uit nood geboren. Er dreigde een breuk en Steenkamp kampte met uitputtingsverschijnselen.<sup>21</sup> Het synchroon werken via de beide commissies aan de voortgang van de informatie beschouwde Steenkamp als een ideale oplossing. Ten slotte organiseerde Steenkamp de nodige ambtelijke bijstand, bestaande uit een secretaresse, een hooggekwalificeerde notuland en de economisch deskundige van het kabinet van de minister-president.

### **Van de Zuidlimburgse heuvels door het Zwarte Woud over de Alpen naar Italië**

De informateur bezigde zelf bovengenoemde beeldspraak, welke door de media gretig overgenomen werd.<sup>22</sup>

#### *De Zuidlimburgse heuvels*

De periode omvatte feitelijk de eerste vier fasen van Steenkamps 'achtfasenplan', zijn 'marsroute'.<sup>23</sup> De politieke wilsovereenstemming tussen de vijf moest worden vastgesteld, waarop financieel-economische en sociaal-economische besprekingen zouden volgen met als vierde fase: meditatie. Het geheel toonde sterke gelijkenis met de methode-Cals in

1965 en beantwoordde voortreffelijk aan Steenkamps behoefte aan orde en regelmaat. Aangezien Biesheuvel al vóór Steenkamps benoeming die politieke wilsovereenstemming in een reeks besprekingen onderzocht had, met als conclusie dat de vijf een ernstige poging tot een vergelijk zouden ondernemen, was de eerste fase een sinecure voor de informatieur. Wel hechtte hij eraan formeel vast te leggen dat de PvdA zichzelf had uitgeschakeld door elk overleg met de partijen waarmee voor de verkiezingen geen akkoord bereikt was, vierkant te weigeren. Daartoe ontving de informatieur maandag 17 mei Den Uyl, die het al bekende standpunt herhaalde.<sup>24</sup> De voorzitter van de PvdA-Tweede-Kamerfractie peperde Steenkamp in dat hij zich voor een verkeerde zaak inzette, waardoor hij zich voor de toekomst 'verstuurde'. Anders gezegd, als het aan de PvdA zou liggen kon Steenkamp na zijn medewerking aan de vorming van een rechts kabinet elke politieke ambitie wel opzouten. In het geheel van de polarisatie paste het opdelen van christelijke politici in twee soorten: de liberaal-conservatieve, met wie de PvdA niets van doen wilde hebben en de sociaal-progressieve, die door de PvdA aan het hart werden gedrukt. Vele christen-democratische politici lieten zich deze tweedeling welgevallen, zoals in 1972–1973 en later bleek.

Ten behoeve van zijn oriëntatie op actuele en urgente problemen in de sociaal- en financieel-economische sectoren ontving Steenkamp de bekende rij deskundigen en voorzitters van belangengroeperingen. Zo maakten Witteveen, Nelissen, De Pous (Sociaal Economische Raad), Zijlstra, Van den Beld (Centraal Planbureau), Ter Heide (NVV), Mertens (NKV), Lanser (CNV), Zijlstra, Mertens en Knottnerus van de boerenorganisaties en Lardinois hun opwachting. De vakbondsleiders wilden best meewerken aan loonmatiging, mits de prijzen niet uit de pan rezen en de leden niet rebelleerden. Witteveen en alle financieel-economische deskundigen waarschuwden in onheilspellende bewoordingen voor de ernstige gevolgen van voortdurende overbesteding en stijging der rijksuitgaven. Witteveens streefcijfernota van 21 maart 1971 gaf een uiterst somber beeld te zien van het verloop van het begrotingsbeleid, hetgeen sterk contrasteerde met een nota van enkele weken eerder. Mensen als Zijlstra waarschuwden toen al voor het structurele karakter van de oplopende werkloosheid. Dinsdag 25 mei sloot de informatieur deze fasen af met een gesprek van het kwintet onder zijn leiding. Na een betoog dat de problemen meer inventariseerde dan naar oplossingen drong, verzocht hij de vijf hun fracties in te lichten. Deze eerste gezamenlijke bespreking had een persoonlijk tintje door de eierkoecken en het appelgebak van Constance.

## *Het Zwarte Woud*

Hierna begon de mannenpraatgroep aan een periode van bijkans permanent overleg. Centrale problemen waren de bezuinigingen, de belastingen, ontwikkelingshulp, defensie en loon- en prijsbeleid. De drie confessionele fractievoorzitters werkten nauw samen en stonden in voortdurend contact met elkaar, hoewel ze over defensie verdeeld raakten. Tussen de opvattingen van Geertsema en Drees jr. was doorgaans weinig verschil, doch als onderhandelaar toonde Geertsema zich meer vertrouwd met het spel van loven en bieden. Het vertrouwen in elkaar was niet bijster groot, waardoor de programbesprekingen het karakter van een optelsom van allerhande verlangens kregen. Elke gesprekspartner trachtte zijn aandeel te profileren door het voorstellen van de stokpaardjes van zijn partij. Doordat Steenkamp onvoldoende tegendruk gaf en zeer beducht was dat de zaak al direct op hoofdzaken zou afspringen, sleepte de informatie zich voort. Vrijdag 4 juni legde Steenkamp de vijf zijn eerste proeve van een basisakkoord voor. Het stuk telde elf kantjes tekst, bijna vier keer zoveel als Zijlstra in 1967 nodig had. De confessionele drie reageerden welwillend, doch Drees en vooral Geertsema nogal afwijzend, de laatste zelfs in bijna bruske bewoordingen. De media kondigden al het mislukken van de informatie aan. Een crisissfeer dus, waaruit Biesheuvel c.s. de conclusie trokken dat VVD en DS'70 wilden afhaken.<sup>25</sup> De confessionele drie dachten in dat geval aan een drie- of vier-partijenkabinet voor circa twee jaar, in de verwachting dat de PvdA zich intussen zou bevrijden van D'66 en PPR. Winstpunt was dat Geertsema en Drees het overleg wilden voortzetten. Woensdag 9 juni dreigde Biesheuvels interventie, van tevoren met Veringa en Udink afgesproken, de informatie te forceren. Biesheuvel wilde helderheid over de begroting-1972 (bezuinigingen) en het beleid in de jaren 1974-75. Bij de confessionele fracties leefde de vrees dat Steenkamps conceptie: eerst twee jaar bezuinigen en dan de vrijgemaakte ruimte benutten voor het oplossen van knelpunten in de samenleving, politiek vertaald zou worden als een veroordeling van het kabinet-De Jong. Bovendien zou het lijken dat de confessionelen op sleeptouw werden genomen door VVD en DS'70, die de eerste twee jaar op rozen kwamen te zitten. Twee jaar lang een VVD-DS'70-beleid voeren ging vele christen-democraten te ver. Uiteindelijk bracht de combinatie van de instelling van de commissie-Nelissen en het in beginsel aanvaarden van enige belastingverhoging uitkomst, waardoor Steenkamp op weg naar de Alpen kon gaan. Voordat het zover was, had Steenkamp pendeldiplomatie moeten



bedrijven tussen het letterlijk in twee kampen uiteengevallen gezelschap van de confessionele drie in de lounge van de Eerste Kamer en Geertsema en Drees in de werkkamer van de informateur.

### *Over de Alpen*

De volgende dagen ploeterde het zestal verder aan een lange reeks punten van toekomstig regeringsbeleid. Bij andere, vooral betere verhoudingen had het overgrote deel probleemloos naar de formatie of het toekomstig kabinet doorgeschoven kunnen worden. Steenkamp bemerkte dat het voortdurend raadplegen van de fracties de voortgang niet bevorderde. Geertsema maakte zich voor de tweede maal nuttig door het samenstellen van een collage, in de beginfase van de verkiezingsprogramma's, en thans van de antwoorden der fractievoorzitters op Steenkamps eerste poging tot een basisakkoord.

Dinsdag 15 juni zag het er even naar uit dat Defensie en Ontwikkelingshulp nog roet in het coalitie-eten zouden gooien. De confessionele drie wilden de ontwikkelingshulp fors verhogen, Drees wilde de hulp bevroren en Geertsema zat er ongeveer tussenin. Vóór verhoging van de defensie-uitgaven spraken zich Geertsema, Biesheuvel en Udink uit, waartegen Veringa weinig verzet bood, zodat de demissionaire minister van Defensie, Den Toom, met een NAVO-rapport in de hand alsnog zijn zin kreeg. Over de ontwikkelingshulp deed Udink de suggestie deze op 1525 miljoen te stellen, wat een verhoging van ruim vijftig procent betekende. Uiteindelijk vond men elkaar op een jaarlijkse groei tot 1525 miljoen in 1975. Die dinsdag sloeg Geertsema de deur achter zich dicht uit onvrede over het touwtrekken zonder tot beslissingen te komen.

De volgende ochtend vond een langdurig gesprek plaats op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen tussen Veringa en Biesheuvel. Veringa preludeerde daarbij op zijn groter wordende vermoedheid en op de door hem begeerde mogelijkheid als fractievoorzitter van de KVP een bijdrage te leveren tot grotere eenheid tussen de drie confessionele Tweede Kamer-fracties. Deze situatie had Veringa de avond tevoren reeds in het Kurhaus met Steenkamp, die daar logeerde, aangevoerd. Die dag sneed de informateur de vraag aangaande het premierschap aan als uitgangspunt voor de zetelverdeling. Biesheuvel moest het maar doen, antwoordden vier van de vijf, waarop de aangewezen kandidaat nog even benadrukte dat het premierschap allereerst aan de KVP toekwam. Veringa repliceerde dat zijn partij geen dogma maakte van de opvatting dat de grootste partij de

premier moest leveren. Bij zoveel vertrouwen wilde Biesheuvel niet weigeren. De zetelverdeling (6:3:2:2:2) waarin de VVD dus drie en de AR twee zetels inclusief het minister-presidentschap kregen, gaf aanvankelijk geen problemen. De volgende dag moest Biesheuvel evenwel melden dat zijn fractie drie zetels verlangde, met als motivatie dat de uitoefening van het premierschap een zekere bovenpartijdigheid met zich meebracht. Dat betekende dat er twee nieuwe portefeuilles moesten worden gecreëerd, wat weerstanden opriep bij Drees en Geertsema. Maar nood breekt wet, zeker in de politiek.

16 Juni diende Nelissen namens de eenstemmige werkgroep het rapport in, dat als een bom insloeg. De werkgroep achtte zo'n 900 miljoen aan bezuinigingen minimaal noodzakelijk, waarvan Onderwijs en Verkeer en Waterstaat respectievelijk 400 en 300 miljoen moesten leveren, voornamelijk in de sfeer van de investeringen. Inmiddels had de commissie-Geurtsen de problematiek van de abortus provocatus in een compromistekst voorlopig 'politiek' opgelost. Het onbevoegd toepassen zou strafbaar blijven, de vrouw die hierom vroeg of de abortus provocatus onderging zou niet vervolgd worden en onder bij de wet te stellen voorwaarden zouden geneeskundigen bevoegd worden tot het toepassen van abortus.

Al met al kon de informateur donderdag 17 juni een definitief ontwerp-regeerakkoord voor de volgende dag in het vooruitzicht stellen, waarop hij van de vijf een ja of nee vroeg. Te kritische op- en aanmerkingen zouden voor hem het sein zijn om plaats te maken voor een ander. Na het obligate overleg met de fracties konden alle vijf zondag 20 juni de in Eindhoven verblijvende informateur het heuglijke nieuws melden: de fracties gingen unaniem akkoord, wat een geslaagde afloop van de afmattende informatiewerkzaamheden betekende. Dinsdag 22 juni bracht Steenkamp de Koningin zijn eindrapport na in totaal vijftig officiële gesprekken te hebben gevoerd.

### *Naar Italië*

Op zijn laatste persconferentie hulde de ex-informateur zich een ogenblik in een profetenmantel. Hij voorspelde spanningen tussen de confessionele drie tengevolge van het streven om van de KVP een open, algemene volkspartij te maken. Voorts voorzag hij moeilijke tijden voor het vijf-partijenkabinet bij het hanteren van het snoeimes in de overheidsuitgaven en het zoeken naar nieuwe geldmiddelen ter financiering

1  
van de vele wensen. Het vijf-partijenkabinet zou metterdaad de weg op gaan van zoveel Italiaanse coalitiekabinetten.

### **Biesheuvel, formateur (22 juni–6 juli 1971)**

*Biesheuvel formeert een kabinet van hoogwaardige kwaliteit met garantiecificaten voor één jaar*

Conform de wens van de fractievoorzitters der vijf toekomstige regeringspartijen ontving Biesheuvel dinsdag 22 juni de opdracht tot vorming van 'een parlementair kabinet, dat geacht mag worden te steunen op een meerderheid in de volksvertegenwoordiging'. Allereerst vervoegde de formateur zich voor een algemeen oriënterend gesprek bij de demissionaire minister-president. In aanwezigheid van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Van Veen (CHU), bespraken de heren vervolgens het rapport-Van Veen over de Bestuursorganisatie, opgesteld ten behoeve van de formatie-1971. In afwijking van de anti-revolutionaire staatsrechttheorie, die pleit voor een zelfstandige positie van de kabinetsformateur, verkoos Biesheuvel een werkwijze waarin het teamwork met de fractievoorzitters centraal stond.<sup>26</sup> Voorts verzekerde de formateur zich van enige ambtelijke bijstand, waardoor hij weinig behoefde te schrijven en 'daardoor veel kon nadenken'.

Nu Biesheuvel formateur was trad Aantjes op als waarnemend fractievoorzitter van de AR. Donderdag 24 juni legden de fractievoorzitters hun claims op tafel bij Biesheuvel, die hierna een reeks van gesprekken met de afzonderlijke fractievoorzitters voerde. Dinsdag 29 juni vergaderden de fracties over de voorlopige uitkomsten van het overleg. 's Avonds zette de formateur de onderhandelingen met de vijf voort in het gebouw van de Eerste Kamer, waar de formateur zijn intrek had genomen. De volgende dag hanteerde Biesheuvel naar eigen zeggen de 'Brusselse methode' voor het bereiken van overeenstemming over zetelverdeling en aan te zoeken ministers.<sup>27</sup> Nadat dit gelukt was besteedde Biesheuvel nog enkele dagen aan besprekingen met de kandidaat-ministers. Het team vond oplossingen voor de competentiegeschillen tussen Binnenlandse Zaken en Justitie over de politie en tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken over het Europese beleid. Voorts moesten er twee nieuwe ministersposten komen, wat resulteerde in het nieuwe departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de creatie van een ministerschap voor Wetenschapsbeleid,

aangevuld met de verantwoordelijkheid voor het wetenschappelijk onderwijs. Een aantal factoren bepaalde duidelijk het verloop van de onderhandelingen over zetelverdeling en kandidaat-ministers. Allereerst het 'Londens commitment', waardoor Buitenlandse Zaken (Schmelzer), Binnenlandse Zaken (Geertsema) en Financiën of Economische Zaken (Nelissen) al vergeven waren. Weliswaar toonde Udink belangstelling voor Financiën en Buitenlandse Zaken en De Koster (VVD) eveneens voor Buitenlandse Zaken, maar honorering van deze verlangens zou nauwelijks serieus overwogen zijn.<sup>28</sup>

Voorts wilde Biesheuvel zich revancheren voor zijn mislukking in 1967, toen hij eveneens de kwaliteit van de te formeren ministersploeg vooropstelde. Van het kabinet-De Jong nam hij alleen Nelissen (van Economische Zaken naar Financiën), de om zijn beleid op Landbouw alomgewaardeerde KVP'er Lardinois en Udink over. Ontegengelijk slaagde Biesheuvel er deze keer in een kwalitatief zeer hoogwaardig gezelschap met veel parlementaire ervaring, kennis van zaken en politiek gewicht bijeen te brengen. Liefst vier politieke leidslieden, Biesheuvel, Geertsema, Drees jr. en Udink, traden tot het kabinet toe, terwijl Schmelzer materieel zeker bij deze vier mag worden opgeteld. Deze omstandigheid verhevigde wellicht de politieke controverses. Achteraf bezien niet zo'n gelukkige omstandigheid, omdat juist parlementair ervaren politici als minister moeite zullen hebben met compromissen, waarvan de ontvangst bij de geestverwante fracties wel eens ongunstig zou kunnen zijn. Eenvoudig gezegd, wellicht haalde Biesheuvel met zoveel parlementaire kwaliteit tevens de met argusogen toekijkende fracties in het Catshuis. Anderzijds is de veronderstelling gerechtvaardigd dat als de ministers eensgezind zouden blijven, hun politieke gewicht zwaar zou drukken op de regeringsfracties, die moeilijk de 'eigen' zwaargewichten opzij konden schuiven.

Verder werd het uiteindelijke beeld sterk bepaald door een drietal gegevens. Aanvankelijk lag het in de bedoeling dat KVP, VVD en CHU ieder één kandidaat zouden leveren voor de belangrijke financieel-sociaal-economische driehoek. Udink verzwakte zijn onderhandelingspositie nogal door dezelfde fout te maken als zijn partijgenoot Helders in 1959: hij noemde teveel posten waarvoor hij in aanmerking wilde komen.<sup>29</sup> Vast stond dat hij een 'zwaardere' post zou krijgen dan welke hij bekleedde, Ontwikkelingshulp. Door teveel ijzers in het vuur te steken gaf hij de beschikking daarover feitelijk uit handen aan het team. Hij had vermoedelijk meer succes gehad als hij zijn volle gewicht aan één claim had verbonden, hooguit vergezeld van één alternatief. Voor

DS'70 waren de kaarten al bij voorbaat goeddeels geschud. Gelet op haar propaganda voor ingrijpende bezuinigingen mocht ze van de meerderheid haar verantwoordelijkheid niet ontlopen. Het rapport-Nelissen had Verkeer en Waterstaat aangewezen als het departement waar een groot deel van de bezuinigingen kon worden gevonden, zodat Biesheuvel uiteindelijk Drees jr. op die post manoeuvreerde.<sup>30</sup>

### **Van mensen en dingen die voorbijgaan**

Voor de duidelijkheid zullen partijgewijs de meest saillante ontwikkelingen worden besproken. Een chronologische of een departementsgewijze behandeling schept wellicht te veel verwarring.

*KVP* Al vrij snel stond vast dat Nelissen en Lardinois zouden 'overgaan' en Schmelzer zou toetreden. Dat Veringa voor dat laatste een veto jegens de kandidatuur-Udink moest laten horen geeft een overtrokken voorstelling van de gang van zaken.<sup>31</sup> De Nijmeegse hoogleraar Van Agt, die zich verdienstelijk had gemaakt als eindredacteur van het KVP-kernprogram en als voorzitter van het Centrum voor Staatskundige Vorming, het wetenschappelijk bureau van de KVP, was aanvankelijk CRM toebedacht, doch belandde op Justitie. Zijn partijgenoot en KVP-fractielid Engels ging CRM doen, steunend op zijn kennis als fractie-specialist voor deze sector. De landelijk bekende medicus Stuyt completeerde het KVP-aandeel en kwam op Volksgezondheid en Milieuhygiëne terecht.

*VVD* Naast Geertsema was De Koster, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, in een vroeg stadium al vaste keus voor Defensie, waar hij partijgenoot Den Toom opvolgde. Door Udinks voorkeur voor Economische Zaken zou de VVD Sociale Zaken krijgen. Hoewel deze partij in Rietkerk een algemeen gewaardeerde kandidaat had, achtte de meerderheid een liberaal op Sociale Zaken ongewenst. Rietkerk zou staatssecretaris onder Boersma worden, wat de laatste in de Kamer 'een paar apart' noemde.<sup>32</sup> Uiteindelijk hakte Biesheuvel zelf de knoop door en kwam op verzoek van Geertsema met een eigen kandidaat uit de hem vertrouwde scheepsbouwsfeer, Langman. Hoewel deze van AR-huize was en zeker geen geprofileerde liberaal, accepteerde de VVD dit aanbod.<sup>33</sup>

*ARP* Naast Biesheuvel was Boersma door de ARP gepousseerd als ministeriabel fractielid. Aanvankelijk in de markt voor Ontwikkelingssamenwerking, dat uiteindelijk aan fractiegenoot Boertien toevertrouwd zou worden, kwam Boersma door een reeks verwickelingen op Sociale Zaken terecht. Een staatssecretariaat aldaar had

hij afgewezen, omdat hij zich juist voor die post geschikt achtte als minister.<sup>34</sup> Tot die reeks verwickelingen behoorde de geringe interesse van Udink voor die post, waarvoor hijzelf minder geschikt werd geacht en waarvoor Van Veen, Biesheuvels voorkeur, niet in aanmerking kwam. De laatste was in het kabinet-De Jong namelijk krachtig voorstander van de loonmaatregel geweest, die door het kabinet-Biesheuvel weer ingetrokken zou worden.

Trouwens, met Van Veen op die post en Udink op een aanzienlijk lichtere zou het verschil in politiek gewicht omgekeerd zijn. Roolvink, de eerste kandidaat van Aantjes voor Sociale Zaken, hield het na vier zware en moeilijke jaren liever voor gezien; zijn partijgenoot Boersma was beschikbaar, zijn departement was 'geamputeerd' en zijn verhouding met Biesheuvel was bepaald stroef. Voor Justitie, aanvankelijk aan de ARP toegewezen, kon Aantjes geen geschikte kandidaat vinden. De Gaay Fortman sr., mr. A. M. Donner en prof. Boukema bedankten voor de eer, terwijl Verdam net Commissaris van de Koningin in Utrecht was geworden. *CHU* Udink kwam vrij onfortuinlijk uit het formatiegevecht, waarin hij naar eigen zeggen in de fractie geen 'onaanvaardbaar kon laten horen'.<sup>35</sup> Na de aantrekkelijker posten welke aan hem voorbijgingen, opteerde hij voor Verkeer en Waterstaat. De verdeling van dat departement en Volkshuisvesting (tussen Udink en Drees) bleef tot het laatst toe open, waarbij Drees jr. zijn voorkeur voor Volkshuisvesting had laten blijken. De vijf lieten op voorstel van Geertsema de formateur de beslissing, hetgeen resulteerde in Volkshuisvesting voor Udink. Doordat de KVP-kandidaat voor Onderwijs, Kremers, uiteindelijk weigerde, waarschijnlijk om budgettaire redenen, kwam dit departement vrij voor Van Veen.<sup>36</sup>

Met *DS'70* hadden de overige vier tot voor kort niet gerekend. De partij werd dan ook in zekere zin sluitpost van de formatie. De Brauw op Wetenschapsbeleid, waarvoor Kruisinga (*CHU*) eerder had bedankt, was snel geregeld, evenals de uitbreiding met het hoger onderwijs.<sup>37</sup> Drees jr. had secretaris-generaal van Justitie Mulder voor dit departement aanbevolen als minister. Zijn fractie oefende zware druk op Drees jr. uit om zelf tot het kabinet toe te treden, in navolging van de overige fracties die ook hun 'first man' in het veld brachten. Inderdaad stelde Drees jr. zich beschikbaar, maar Volkshuisvesting was niet voor hem weggelegd. Dit departement beloofde dank zij het door Schut gevoerde beleid binnenkort vruchten af te werpen die politiek aantrekkelijk waren. Bovendien had Volkshuisvesting in het regeerakkoord hoge prioriteit in het algemene beleid gekregen en zou derhalve de bezuinigingsbijl goeddeels ontlopen.

Biesheuvel parkeerde Drees handig op Verkeer en Waterstaat. Zo was Biesheuvel na een viertal besprekingen met het team fractievoorzitters op 30 juni rond met zetelverdeling en personenkwestie. Hij had de aan te zoeken ministers heel wat uit te leggen en toe te lichten. Immers, naast het regeerakkoord hadden de fractievoorzitters tal van afspraken gemaakt over het toekomstige regeeringsbeleid, waarvan zoals later bleek slechts een deel door minister-president Biesheuvel in zijn brief van 6 juli 1971 aan de Tweede Kamer openbaar was gemaakt.<sup>38</sup> Pas op 14 maart 1972 volgde de bekendmaking van het restant der afspraken, welke niet aan de fracties waren voorgelegd en als richtsnoer moesten dienen voor de toenmalige fractievoorzitters en voor de ministers.<sup>39</sup>

Onthullingen in Het Parool (4 maart 1972) en overleg tussen Biesheuvel en de vijf fractievoorzitters waren aan die bekendmaking voorafgegaan. Dat overleg bepaalde, dat de regeeringsfracties alleen gebonden waren aan het regeerakkoord en niet aan de 'werkafspraken'. De minister-president verklaarde in de Tweede Kamer dat informateur Steenkamp geen weet had gehad van de lange lijst met afspraken, die door zijn ambtelijk secretariaat opgesteld en op 21 juni 1971 overgelegd was.

Het toch al rijkelijk uitvoerige regeerakkoord, vergezeld van zoveel aanvullende afspraken, roept het beeld op van iemand die zich tegen alle denkbare eventualiteiten wil verzekeren en herverzekeren. Biesheuvel moest vele kandidaat-ministers vertrouwd maken met hetgeen voor hun sector overeengekomen en afgesproken was. Het constituerend beraad van alle aangezochte ministers, van wie Van Agt, Boersma en Engels spoedig verklaarden dat regeren met VVD en DS'70 niet hun eerste voorkeur had, duurde ruim vijf uur. Op 6 juli volgde het ontslag van de vorige bewindslieden en de benoeming van de nieuwe ministers. Benoeming en verdeling van de staatssecretarissen gaven nog wekenlang problemen. Den Uyl begroette het kabinet onmiddellijk als een 'rechtse' ploeg waarvan Schmelzer, Udink, Geertsema en Drees jr. het gezicht bepaalden.<sup>40</sup> De sociale partners reageerden voorzichtiger, kritiseerden de vaagheid van de financieringsplannen, maar erkenden dat de vitale driehoek sterk bezet was. NRC/Handelsblad betwijfelde evenwel of die driehoek homogeen genoeg was, verwijzend naar Boersma, die in de Kamer zowel tegen de inflatiecorrectie als tegen de loonmaatregel had gestemd.

Het kabinet-Biesheuvel behoefde zich geen zorgen te maken dat het eventueel hinderlijk zou worden gevolgd door Den Uyls schaduwkabinet. Electoraal wellicht een geslaagde stunt, was het schaduw- of alternatieve kabinet een weinig overtuigende vertoning. De coalitiepartners in dat

schaduwkabinet waren gescheiden de verkiezingen ingegaan met eigen lijsttrekkers en kandidatenlijsten. Op 4 juni 1971 gaf het een verklaring uit dat het alternatieve kabinet niet gevormd was om 'uitspraken te doen over hangende politieke kwesties. De bevoegdheid en verantwoordelijkheid daartoe berusten bij de fracties van de in de progressieve combinatie samenwerkende partijen'. Op 2 juli ontbond het schaduwkabinet zich, wederom via een verklaring.<sup>41</sup> Het ontkende ooit de bedoeling te hebben gehad om het Engelse voorbeeld te volgen, wat ook moeilijk gekund had omdat 'bijna de helft van de alternatieve bewindslieden geen deel uitmaakte van het parlement'. De eerlijkheid gebiedt vast te stellen dat de progressieve drie zich rechtlijnig maar niet erg overtuigend van hun verantwoordelijkheid jegens land en kiezers afmaakten. Te gemakkelijk stelden ze de overige partijen verantwoordelijk voor de onvermijdelijke gevolgen van de eigen, met ons evenredigheidsstelsel strijdige opstelling. Het kabinet-Biesheuvel mag zowel qua vorming als qua samenstelling superieur genoemd worden aan de constructie van de progressieve drie, die allesbehalve een echt alternatief vormde.

### De minister-president verantwoordt zijn optreden <sup>42</sup>

Bijna een maand na zijn benoeming kwam het kabinet met de regeringsverklaring. Het diende zich als een parlementair kabinet aan. De fractievoorzitters van de vijf regeringspartijen waren zeer nauw betrokken geweest bij de totstandkoming ervan. De hoofdlijnen van het beleid, neergelegd in een regeerakkoord, de zetelverdeling met inbegrip van de interdepartementale taakverdeling en de samenstelling van het kabinet waren in overeenstemming met hen vastgesteld, hoewel de uiteindelijke keuze van de kandidaat-ministers door de formateur zelf was gedaan. Biesheuvel benadrukte dat Den Uyl na de verkiezingen niet met de drie confessionele partijen wilde onderhandelen. 'Hiermee zette de PvdA zichzelf bewust buiten spel.'

*Den Uyl:* 'De toneelgroep voert hetzelfde stuk op met een wat gewijzigde bezetting (. . .) Dit kabinet is het produkt van een formatie-heel-oude-stijl, een formatie van partijtoppen bij uitstek . . .'. Hij was het met Biesheuvel eens dat de PvdA zichzelf buiten spel had gezet. 'Voor dat spel, zoals dat zich na 28 april heeft afgespeeld, heeft de PvdA bewust gepast, niet omdat zij bang was met de Zwarte Piet te blijven zitten . . . maar omdat zij dit spel van geven en nemen, van loven en bieden, onbehoorlijk vindt tegenover de kiezers.' Den Uyl was van mening dat de vrees voor nieuwe



‘. . . verkiezingen is de lijm, die de confessionele partijen voorlopig vastplakt aan VVD en DS’70 (. . .) De totstandkoming van het kabinet-Biesheuvel is een kwade zaak voor de democratie (. . .) politiek gesproken is het een coalitie van verliezers, mogelijk gemaakt door de steun van DS’70 en de programzwenking van de confessionele partijen’. Hij beschuldigde de confessionelen van bedrog, omdat die hun program, waarin een half procent belastingstijging ten behoeve van nieuw beleid noodzakelijk werd geacht hadden verlaten.

*Van Mierlo:* ‘De intrekking van de loonmaatregel is een wijs en prijzenswaardig besluit. Wij doen net alsof die maatregel er nooit geweest is, zei de heer Biesheuvel, en als hij zich daaraan houdt, zullen wij niet rot zijn en net doen of de heer Biesheuvel nooit fractieleider van de ARP is geweest’. Hij stelde dat de confessionelen hadden moeten breken, toen bleek dat VVD en DS’70 geen belastingverhoging wensten te accepteren. Ze hadden een confessioneel minderheidskabinet moeten formeren. ‘Wat inderdaad buitengewoon opvallend is, is dat in het nieuwe kabinet, dat wat uitgebreid is, de KVP nog steeds zes, de VVD en de AR nog steeds drie en de CHU twee zetels hebben. Er is eigenlijk helemaal niets veranderd (. . .) Het Nederlandse volk heeft vervolgens in opperste verbazing een handel in staatssecretarissen gadeslagen, die beurtelings het beeld opriep van een Romeinse slavenmarkt en een Amerikaanse goldrush. Met oogverblindende snelheid schoven de heren door Den Haag, klauterden op zeteltjes, waar zij weer afgejaagd werden door een humeurige minister, kortom een levendig beeld (. . .) Dan was er nog het slotnummer: de vrouwelijke staatssecretaris. Voor het image! Ik heb er lang over nagedacht voor welk geslacht deze door de premier zelf geleide jacht nu eigenlijk het pijnlijkst was maar daar was niet meer uit te komen. Wel viel mij eigenlijk toen pas op dat er helemaal geen vrouw in het kabinet zat (. . .) Aan het slot van deze feestelijke gebeurtenis dan nog de gezamenlijke trip in een Friendship naar Porto Ercole. Daarop is enige kritiek uitgeoefend maar ik deel die niet. Integendeel! Ik vraag mij af of het tegenover het vaderland wel verantwoord is, niet in de laatste plaats omdat zo’n transport ter vervanging geldt van een koninklijk transport in omgekeerde richting, deze kostbare lading in haar geheel in één vliegtuig te vervoeren.’

*Veringa:* ‘. . . de uiterst serieuze maar ook inspirerende wijze waarop prof. Steenkamp zijn informatiewerkzaamheden heeft verricht. Zijn werkzaamheden als voorzitter van de werkgroep die in Heeze het KVP-kernprogramma opstelde zijn hem daarbij ongetwijfeld van dienst geweest’. PvdA en D’66 ‘hebben een overeenstemming met de drie

christen-democratische partijen niet gewild, noch voor de verkiezing, noch daarna'. Over DS'70: 'Er zitten dus toch socialisten in het kabinet, socialisten die niet elke samenwerking met positief ingestelde democratische partijen afwijzen en die niet tot elke prijs het isolement verkiezen boven het dragen van medeverantwoordelijkheid.'

*Koekoek*: 'Men heeft de heer Biesheuvel wel eens de deskundigste politicus van het Binnenhof genoemd. Ik moet zeggen dat het een hele kunst is zo'n 25 bladzijden vol te schrijven zonder concreet iets te zeggen'.

*Bakker*: 'De heer Biesheuvel moet in het afgelopen jaar wel eens buien van evangelische onrust hebben gekend, als hij zich afvroeg met welke duivel en diens oude moeder hij in de toekomst zijn regering zou vormen, maar de heer Drees en diens oude vader hebben hem uit dat dilemma verlost'.

## Conclusies

1 De polarisatie van de progressieve drie, welke van de confessionele drie het onmogelijke vroeg, namelijk een keuze vóórafgaande aan de verkiezingen inzake de toekomstige regeringscombinatie, liet KVP, ARP en CHU geen andere keuze dan een meerderheidskabinet te beproeven met de VVD en DS'70.

2 Hadden de regeringspartijen voor het kabinet-De Jong hun meerderheid behouden, dan was de motie-Kolfschoten wellicht wél ten uitvoer gebracht door de aanwijzing van Biesheuvel tot formateur en tevens kandidaat-premier. De stembusuitslag leverde DS'70 een wippositie op, wat de verhoudingen zeer compliceerde. Drees introduceerde oorspronkelijke ideeën welke nog lang geen gemeengoed waren. hetgeen gevoegd bij zijn politieke onervarenheid en wijze van optreden de complicatie kwadrateerde.

3 De onzekere politieke verhoudingen en Steenkamps werkwijze vergden ongewoon veel overleg, deels over details, zowel tussen de vijf fractievoorzitters onderling als tussen de fractievoorzitters en hun geestverwante fracties. De marges waren daardoor zeer klein, maar werden door Steenkamps onnavolgbare vindingrijkheid optimaal benut.

4 De afwezigheid van een aantrekkelijker alternatief en de kandidatuur van Biesheuvel, Geertsema en Udink voor een post in het nieuwe kabinet hielpen het gezelschap vermoedelijk om bijeen te blijven.

## HOOFDSTUK DERTIEN

### Het Kabinet-Biesheuvel ontspoor

Het kabinet-Biesheuvel oogde sterk.<sup>1</sup> Het bestond voor het overgrote deel uit zeer bekwame bewindslieden met veelzijdige en langdurige parlementaire ervaring. Het 'presidium' van het drietal Biesheuvel, Nelissen en Geertsema functioneerde uitstekend. De verhoudingen tussen de meeste ministers waren persoonlijk goed. Zo consulteerde Schmelzer regelmatig Biesheuvel en ondervond hij intern en extern diens steun. Politiek stond het kabinet ijzersterk, omdat evenals in de voorafgaande parlementaire periode een politiek alternatief ontbrak. Desondanks is het kabinet-Biesheuvel de weg opgegaan van het kwalitatief mindere kabinet-Marijnen. Na ongeveer een jaar ontspoorde het, tot verrassing van vrijwel iedereen.

Het uiteenvallen van de Biesheuvel-ploeg gaf aan de socialistische polarisatie de wind mee. De staatkundige mogelijkheid van een alternatief, waarbij de eisen van de progressieve drie konden worden genegeerd, kwam in ernstig gevaar. Vandaar dat tot op vandaag het voor velen een raadsel is waarom het kabinet-Biesheuvel zijn homogeniteit niet heeft weten te bewaren, wetende welke risico's voor alle regeringspartijen aan falen vastzaten. Een afdoende verklaring van het raadsel vonden we niet. Net als Biesheuvel kan men natuurlijk volstaan met de vaststelling dat de beide DS'70-ministers op het beslissende moment een crisis verwekten door het eindvoorstel van de minister-president af te wijzen.<sup>2</sup> Zo'n strikt formele verklaring bevredigt geenszins. Immers, Drees jr. en De Brauw ervoeren het eindvoorstel als een eenzijdig dictaat, een ultimatum en in hun visie forceerde Biesheuvel een breuk. Voor deze zienswijze kunnen argumenten ontleend worden aan wat de minister-president 'de formele afwikkeling van de crisis' noemde.

Maar een onderzoek naar de oorzaken van de crisis vraagt een bredere benadering, omdat het conflict om globale cijfers ging, anders dan bij de val van het kabinet-Marijnen waar beginselen in het geding waren. Bij

cijfers ligt een compromis binnen handbereik *als* de politieke wil aanwezig is en *als* het verschil niet uitzonderlijk groot is. Welnu, dat verschil beliep in de meest ongunstige cijfergroepering hooguit 270 miljoen gulden, een fractie dus van het uitgaventotaal van circa 38 miljard gulden.<sup>3</sup> Derhalve rijst de vraag of in juli 1972 de wil om homogeen te blijven nog wel voldoende was en wat precies een compromis in de weg stond.

### **Biesheuvel als teamleider weinig succesvol**

Naar het oordeel van vele leden van het kabinet had minister-president Biesheuvel de vergaderingen van de ministerraad onvoldoende onder controle. De besluitvorming verliep te weinig regelmatig en het tijdschema klopte zelden. Anders dan onder De Jong eisten 's ochtends de notulen en de mededelingen van de vakministers teveel aandacht. Het vooruitschuiven van beslissingen noopte tot slopende avond- en zelfs nachtvergaderingen. Als minister van Landbouw gewend aan Brusselse marathonzittingen veronderstelde de zelf ijzersterke premier, dat zij ook in het Nederlandse kabinet soelaas konden bieden. De pers gewaagde van de Biesheuvel-nachtclub en gedurende de beslissende fase wist het kabinet in arren moede niets beters te bedenken dan het formeren van een dag- en een nachtploeg! Nu mag niet vergeten worden dat een kabinet, samengesteld uit liefst vijf partijen welke bovendien nog onderling sterk verschilden, inderdaad een soort besluitvorming behoeft die nauw verwant was aan de in Brussel vereiste unanimiteit.

Bij persoonlijk getinte controversen greep Biesheuvel niet zakelijk genoeg in, zodat zij teveel tijd van de ministerraad vergden en de sfeer bedierven. Boersma en De Brauw bij voorbeeld vlogen elkaar om de haverklap in de haren, wat volgens de eerstgenoemde op 'bijna ordinaire ruzies uitliep', die 'van dik hout zaagt men planken' gingen.<sup>4</sup> Buitendien bestond er geen optimale harmonie tussen Biesheuvel, Boersma en Aantjes en tussen Biesheuvel en het duo Drees—Berger. Verschillende bewindslieden waren van mening dat het besef van homogeniteit niet voldoende werd gevoed door stipte orde en zakelijkheid. Zo werd het gebruik, dat vóór de lunch en het diner tijdens de vergadering aperitifs werden geserveerd en dat lunch en diner vaak uitliepen. Wellicht liet de minister-president dit oogluikend toe in de hoop dat de tegenstellingen en problemen door spijs en drank gemakkelijker weg te masseren waren. Het effect was evenwel averechts door de toenemende tijds-klem en druk op de besluitvorming. Ten slotte signaleerde Drees jr. dat Biesheuvel en Nelissen meer dan

De Jong en Witteveen direct op de ministerraad speelden, in plaats van allerlei zaken informeel en in kleinere kring voor te koken c.q. af te handelen.<sup>5</sup> Kortom, Biesheuvel wist in moeilijke omstandigheden als teamleider niet tot een gedisciplineerde en adequate besluitvorming te komen.

### **Het onervaren DS'70 een Fremdkörper?**

Het kabinet-Biesheuvel was slechts vier weken oud toen Drees schorsing van het overleg in de ministerraad vroeg, om hierna Biesheuvel voor te stellen Nelissen door Udink te vervangen. Tijdens de informatie-Steenkamp had Drees evenwel liever Nelissen dan Biesheuvel als minister-president zien optreden. Bovendien liet Drees Biesheuvel herhaaldelijk weten, dat mocht het groeiende conflict met Nelissen tot zijn aftreden leiden, de minister-president een ander uit DS'70-kring moest zien te vinden, zodat het aftreden van Drees tot een ministerscrisis beperkt zou blijven. Drees noemde zelfs een naam voor die casuspositie (prof. Bak) en suggereerde tevens een zetelruil met bij voorbeeld Udink. Ook in de beslissende ministerraadsvergadering van juli 1972 speelde onervarenheid de DS'70-ministers vermoedelijk parten. In ieder geval verrasten de gebeurtenissen beiden volledig en stonden ze voor ze het wisten 's ochtends op straat.

Naast een zekere onervarenheid, welke zich onder meer wreekte in de relatie Drees–Nelissen, speelde stellig ook een rol het feit dat DS'70 als een vreemde eend in de bijt, als een 'Fremdkörper' werd ervaren. In hoeverre dit de uitkomst van de zetelverdeling heeft bepaald, welke DS'70 opscheepte met de twee 'spending departments' waarop relatief het meest bezuinigd zou worden, valt moeilijk na te gaan. DS'70 had tijdens de verkiezingscampagne van 1971 het kabinet-De Jong verweten dat het tekort was geschoten in de inflatiebestrijding. Er moest forser worden bezuinigd en omgebogen en het loon- en prijsbeleid moest straffer. Hier lag van meet af een verschil in benadering en toon tussen vele ministers en de twee DS'70-ministers. De houding van Boersma verscherpte dit verschil, omdat deze de voorkeur gaf aan afwachten, aan de 'zachte lijn' inzake de loonontwikkeling.

Voor de VVD was heel de ontwikkeling van DS'70 een onaangename zaak. DS'70 richtte zich nauwelijks meer op de rechtervleugel van de PvdA, maar dreigde de VVD zelfs rechts te passeren, waardoor de concurrentiesfeer tussen beide partijen werd aangescherpt. Elsevier en Telegraaf prezen bij

voortdurend de opstelling van DS'70, waardoor beide bewindslieden zich sterk voelden staan, doch de overige coalitiepartners geïrriteerd raakten. Dit zou ertoe bijdragen dat de vier in de verleiding kwamen om het weerspannige DS'70 'een lesje te geven'. Per slot hadden KVP, AR, CHU en VVD al meer dan een decennium de kar getrokken, waren ze vertrouwd met en gehard in het noodzakelijke geven en nemen en wisten ze dat ze op elkaar aangewezen waren en zouden blijven bij de heersende partijverhoudingen. Naarmate het vertrouwen in een behouden vaart van het kabinet-Biesheuvel afnam, groeide vanzelf de voorkeur voor een breuk waarbij de DS'70-bemanning zou afmonsteren. Dat bood electoraal de beste perspectieven en schaadde de verhoudingen tussen de vier het minst.

### **Het alternatief: verkiezingen**

Van het kabinet-De Jong werd en wordt wel beweerd dat het op de been bleef dankzij het ontbreken van een alternatief. Juist Biesheuvel had kunnen weten dat verkiezingen bij wijze van alternatief ook toen al opgeld deden. In een vraagesprek met De Telegraaf had minister Beernink vóór de algemene beschouwingen van medio oktober 1969 de nogal oppositionele Biesheuvel geconfronteerd met het ontbreken van enig politiek alternatief voor de regeringspartijen.<sup>6</sup> Schmelzer had bij gelegenheid van die algemene beschouwingen wijselijk de afwezigheid van een politiek alternatief bevestigd, doch Biesheuvel sloot zich bij oppositieleider Den Uyl aan, die verkiezingen het werkelijke alternatief in ons land had genoemd.<sup>7</sup> We vermelden dit omdat sommigen veronderstellen dat Biesheuvel bij het uitbreken van de crisis de verwachting had op enigerlei wijze gewoon dóór te kunnen regeren met de overgebleven vier partijen, die altijd nog goed waren voor 74 zetels. Een meerderheid in het parlement was gemakkelijk bijeen te sprokkelen met behulp van DS'70 of 'klein rechts', SGP en GPV.

Voor zover deze taxatie van invloed was, herinneren we aan uitlatingen van Den Uyl en Van Mierlo onmiddellijk na het bekend worden van de verkiezingsuitslagen van 1971. Beiden wilden nieuwe verkiezingen en gedurende de formatie waren de vier er niet geheel gerust op of DS'70 niet óók die kant uit wilde. Voorts wijzen we op het lijsttrekkerschap van Veringa, dat wellicht ook bedoeld was als een (kleine) opening naar de PvdA en in het algemeen op de, door het ontstaan van de PPR niet uitgedroogde, onderstroom in de confessionele partijen welke de PvdA als partner prefereerde. Voegt men hieraan nog toe dat in vrijwel alle

verkiezingsprogramma's opgenomen was dat 'partnerruil' alleen mocht plaatsvinden na (tussentijdse) verkiezingen, dan behoeft het weinig betoog om elke speculatie op doorregeren zonder DS'70 als irreëel te bestempelen.

### **Loonpolitiek en inflatiebestrijding**

Pas nadat de kabinetscrisis zich had voltrokken en in afwijking van het met goedvinden van de DS'70-ministers gepubliceerde communiqué, dat uitsluitend gewag maakte van bezuinigingen als oorzaak van de breuk, plaatste DS'70 loonpolitiek en inflatiebestrijding voorop als wezenlijke oorzaak en inzet van de ontstane crisis. Tussen de bezuinigingen en de loonpolitiek bestond een duidelijke samenhang. De loonstijgingen dreven bij voorbeeld de tekorten bij het openbaar vervoer op, dat onder Drees ressorteerde. Juist deze tekorten vormden vermoedelijk de meest directe oorzaak van de breuk.

X Inderdaad behoorde de loonpolitiek tot de meest polemische en doorgesproken onderwerpen in de ministerraad. De uiterst slechte verstandhouding tussen Boersma en De Brauw, die elkaar niet konden luchten of zien, was symptomatisch voor een weerspiegeling van de controverse over deze problematiek binnen het kabinet. Boersma en met hem de ARP-fractie herinnerden zich te goed de onaangenaamheden, welke partijgenoot en voormalig minister van Sociale Zaken Roolvink zich op de hals had gehaald met de loonmaatregel van 9 december 1970, gebaseerd op de al even omstreden wet op de loonvorming.

X NVV-voorzitter Kloos had daartegen een heftige, soms te persoonlijke en vete-achtige agitatie ontketend, sprekend van het knevelen van de vakbeweging. Gedurende de informatie-Steenkamp had DS'70 zich neergelegd bij het onverwijd intrekken van het loonmatigingsbesluit en de prijscalculatiebeschikking.<sup>8</sup> De toekomstige regeringspartijen hoopten hierdoor de ernstig verstoorde relatie met de sociale partners te verbeteren. Het kabinet-Biesheuvel koos bewust voor de weg van vrijwilligheid en overleg bij het aanpakken van de inflatiebestrijding. Breed overleg met werkgevers en werknemers moest uitmonden in een sociaal contract, waarin voor loonstijgingen de nullijn (met behoud van prijscompensatie) zou worden aanvaard.<sup>9</sup> Voorts zou de vier procent groei van het nationaal inkomen geheel ten goede komen aan de collectieve sector en zou het sociaal contract zich mede uitstrekken over zaken als inkomensbeleid, sociale zekerheid en onderwijs.

Bij de behandeling van de begroting-1972 trokken fractievoorzitter Berger

en woordvoerder S. Keuning van DS'70 nogal fel van leer tegen een te vrijblijvende benadering van het inflatie-euvel. Vanaf begin 1972 ondervonden Drees en De Brauw zware druk van hun fractie inzake de inflatiebestrijding, welke desnoods met portefeuillegerammel geùrgèerd diende te worden. Na een bespreking van Biesheuvel en Nelissen met de vijf fractievoorzitters schreef Berger in een strikt persoonlijke brief aan Biesheuvel, gedateerd 3 mei 1972, 'dat om met een redelijke kans op succes tot oplossing van de vele problemen in 1973 te komen, het invoeren op een zo kort mogelijke termijn van een beheerste prijs- en inkomenspolitiek noodzakelijk is'.<sup>10</sup> Deze brief lekte uit. Zowel Berger als Drees en De Brauw zagen weinig heil in solo-acties van DS'70 voor zover die een kabinetscrisis zouden verwekken.<sup>11</sup> Daarom beperkte De Brauw zich tot een soort 'cetero censeo'-politiek door met de regelmaat van de klok aan te dringen op een kabinetbesluit tot ingrijpen in de loonontwikkeling, periodiek afgelost c.q. bijgevallen door Drees.

Op 4 juli 1972 had een delegatie uit het kabinet een onderhoud met de Stichting van de Arbeid. Drees maakte deel uit van de kabinetdelegatie die de mogelijkheden van een sociaal contract in verkennende sfeer met de sociale partners besprak. Tot ongenoegen van de DS'70-ministers ging Boersma tijdens dit gesprek ermee akkoord de zomer te laten verlopen. Pas na indiening van de begroting voor 1973 zou het overleg over de lonen voortgezet worden in het kader van het sociaal contract. Beide DS'70-bewindslieden achtten een kabinetuitspraak noodzakelijk over loon- en prijsmaatregelen voor het geval het sociaal akkoord zou uitblijven. Ook Boersma betwijfelde of een dergelijk vrijwillig akkoord voor de vakbeweging aanvaardbaar zou zijn, mede gelet op het kabinetsbeleid inzake woningbouw en onderwijs. Boersma overwoog aan het mislukken van zijn gedragslijn van vrijwilligheid en overleg politieke consequenties te verbinden. Dat eventuele aftreden zou hem te gemakkelijker zijn gevallen, doordat versoberingsvoorstellen in de sfeer van de sociale zekerheid, afkomstig van Nelissen en ook door Boersma in beginsel onvermijdelijk geoordeeld, tot tegenstellingen binnen het kabinet ten opzichte van Boersma leidden.

Hoewel bij Biesheuvel, Nelissen en anderen zeker reserves leefden tegen het loonbeleid van Boersma, voelde de meerderheid van het kabinet, de VVD-ministers inclusief, weinig voor een dictaat van overheidswege of het zetten van een pistool op de borst van de sociale partners. Onder deze omstandigheden hielden velen rekening met een kabinetscrisis over de loonpolitiek in geval de crisis niet zou zijn ontstaan door de



( begroting-1973. Mogelijk beïnvloedde dit gegeven de gebeurtenissen in zoverre, dat een crisis over de begroting voor de vier te verkiezen was. Bij een conflict over de loonpolitiek van Boersma waren de scheidslijnen immers aanzienlijk onduidelijker. Hoe zou zo'n conflict binnen de confessionele partijen uitwerken, waarin de rechtervleugels ook sympathiseerden met een straf beleid terwijl de linkzijdige Boersma volgde? Hoe zou de VVD reageren vanuit de zekerheid dat DS'70 bij een conflict over de lonen electoraal een zware concurrent zou zijn? Was het niet veel veiliger voor de vier om DS'70 'te pakken' juist op het punt van de bezuinigingen? DS'70 had zich immers opgeworpen als kampioen van de bezuinigingspolitiek en zou bij een breuk over de noodzakelijke besnoeiingen derhalve min of meer in haar hemd staan.

### **Het kabinet-Biesheuvel ontspoord door de botsing tussen Nelissen en Drees**

X Nelissen, minister van Economische Zaken in het kabinet-De Jong na het aftreden van De Block, nam onder Biesheuvel Financiën voor zijn rekening. Zijn voorganger aldaar, de liberaal Witteveen, was er bij lange na niet in geslaagd de begrotingsoverschrijdingen binnen de perken te houden. Bij de presentatie van de Miljoenennota in 1971 kwam aan het licht dat er een gat van bijna vier miljard gulden was gevallen. De oppositie eiste een onderzoek naar het ontstaan van 'het gat van Witteveen', waar de vaste Kamercommissie voor de Rijksuitgaven onder voorzitterschap van Kamervoorzitter Vondeling mee werd belast.<sup>12</sup> In juni 1972 verscheen het rapport, door Den Uyl een 'belangwekkend precedent' genoemd, omdat het deels de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen van de Ministerraad had doorbroken. Het verslag van de commissie bevatte behartenswaardige taal aangaande het zorgvuldiger bewaken van de realisatie van de begroting. Zoals Boersma vanuit de herinnering aan het lot van zijn voorganger Roolvink wellicht wat ver ging in zijn zachtzinnige benadering van de vakbeweging, zo werd Nelissen gedreven door de ambitie hoe dan ook geen 'gat van Nelissen' te laten vallen. Bikkelhard hield hij vast aan de gestelde doeleinden en bijbehorende cijfers, waarbij hij ook tegenover de verreweg het zwaarst getroffen slachtoffers van de noodzakelijke bezuinigingen consideratie noch soepelheid vertoonde. Achteraf kan men zich de vraag stellen hoe een en ander had uitpakkt als Nelissen minister-president was geworden, waar gedurende de informatie-Steenkamp sprake van was geweest, juist met het oog op de zware ombuigingsoperatie.

Minister van Verkeer en Waterstaat Drees raakte al bij de opstelling van de begroting voor 1972 met Nelissen in de clinch, hetgeen tot de definitieve breuk zo bleef. De ex-thesaurier-generaal van Financiën, zoon van de toen al legendarische 'Vadertje' Drees, wist maar al te goed dat Financiën de neiging had de problematiek van de afzonderlijke departementen nogal globaal te benaderen.<sup>13</sup> Dat kon ook moeilijk anders. Drees junior, integer, zeer deskundig, droog van humor en vertrouwenwekkend in zijn optreden, was meer een wetenschappelijk georiënteerd topambtenaar dan een politicus. Al gedurende de formatie had hij bij zijn collega-fractievoorzitters irritaties opgeroepen door zijn vasthoudende, starre wijze van argumenteren over steeds dezelfde stokpaardjes: ombuigingen en profijtbeginsel.<sup>14</sup> Ook in de ministerraad wekte zijn voortdurende stugge oppositie tegen Nelissen wrevel bij zijn collegae, vermoedelijk zonder dat Drees beseftte dat een dergelijke wrevel zich vroeg of laat politiek laat gelden. Waar andere bewindslieden in een dergelijke situatie tegenover Nelissen de zaken meer op hun beloop lieten in de verwachting er later op terug te kunnen komen als de problemen actueel en urgent zouden zijn, millimeterde Drees verder. Het moest en zou allemaal precies kloppen. Het gevolg was dat de meeste ministers de telkenmale terugkerende controverses tussen Drees en Nelissen meer naar de waarneembare frequentie dan naar de zakelijke merites gingen beoordelen. Dit werd bovendien in de hand gewerkt door de praktijk dat men zich vooral met de eigen departementszaken bezig houdt en zich weinig verdiept in de problemen van de ambtsgenoten. Nog afgezien van het risico van bemoeizucht beticht te worden ontbreekt het bewindslieden gemeenlijk ook aan tijd voor een meer generale taakvervulling van het ministerschap, hoewel de verantwoordelijkheid voor het totale regeringsbeleid zo'n taakvervulling wel degelijk veronderstelt. Wellicht zijn onze ministers tegenwoordig te veel en te vaak de gevangenen van hun departement wier belangen zij geacht worden te behartigen. De grote afhankelijkheid van het departement brengt hen al snel in de rol van hoofdman in de interdepartementale stammenoerlog. Een departement beheren is een aanzienlijk eenvoudiger opgave dan het departement beheersen als politiek instrument!

### **Van regeerakkoord naar hangpuntennota**

Drees wist bij het aanvaarden van het ministerschap, dat van zijn departement relatief het grootste deel van de door de werkgroep-Nelissen becijferde noodzakelijke bezuinigingen moest komen. Defensie en

x Volkshuisvesting, de twee overige 'big spenders' met vele en hoge investeringen, hadden in het regeerakkoord prioriteit gekregen en bleven misschien min of meer buiten schot. De werkgroep-Nelissen had de bezuinigingen voornamelijk in de investeringen van Onderwijs en Verkeer en Waterstaat gezocht, omdat dergelijke besnoeiingen sociaal beter en gemakkelijker liggen dan bijvoorbeeld beperkingen in de exploitatie- of sociale sfeer.<sup>15</sup> Bovendien waren de uitgaven van beide departementen in de jaren zestig sterk gegroeid, terwijl er concrete kritiek was geleverd op het 'geldverslindende' wetenschappelijk onderwijs en onderzoek en op sommige waterstaatswerken, zoals de uitbreiding van haven-areaal in het volle westen. Desondanks leverde de begroting voor 1972 een onaangename verrassing op van 150 miljoen bovenop de al tijdens de formatie overeengekomen 300 miljoen aan besnoeiingen bij Drees. Verkeer en Waterstaat, goed voor tien procent van de rijksuitgaven, kreeg zo liefst veertig procent van de bezuinigingen te dragen. Ook Onderwijs en Wetenschappen werd voor 450 miljoen aangeslagen, waar partijgenoot De Brauw de pijn moest helpen verdelen. Dit terwijl de overige departementen tesamen slechts 200 miljoen inleverden. Overigens nam Onderwijs en Wetenschappen ongeveer vijfentwintig procent van de rijksuitgaven voor zijn rekening. Het op 6 juli beëdigde kabinet had in ijltempo de begroting voor 1972 moeten opstellen, daarbij geholpen door de zeer gedetailleerde afspraken in het regeerakkoord. In de nacht van 3 op 4 augustus 1971 legde minister-president Biesheuvel een eindvoorstel voor aan de ministerraad, dat 'à prendre ou à laisser' zou zijn. Het werd aangenomen en daarmee was de begroting-1972 rond, ware het niet dat Nelissen tot twee keer toe hiervan terugkwam en in beide gevallen, hetzij wegens de wiebeltax hetzij wegens het stringente begrotingsbeleid, van Drees extra bezuinigingen verlangde. Dankzij de bemiddeling van achtereenvolgens Schmelzer en Lardinois bereikten Nelissen en Drees in beide gevallen een compromis. Overigens schoot de budgettaire sanering volgens het jaarverslag 1973 van de Nederlandsche Bank iets te ver door, nu het verdwijnen van de hardnekkige overbesteding overduidelijk werd en men zelfs kon spreken van een "beginnende onderbesteding".<sup>16</sup>

Blijkens een door Drees opgesteld memorandum gedateerd 27 juli 1972, dat een verhelderende analyse bevat van het conflict over de begroting van Verkeer en Waterstaat, betekende de jaarlijkse streefcijfernota de prelude van de crisis. Op 20 april diende Nelissen deze nota in – de eerste stap op weg naar de opstelling van de begroting-1973. De minister van Financiën had hierin ook voorstellen voor 1974 en 1975 opgenomen, alsmede

zogenoemde 'Majeure Beleidsombuigingen', welke vooral Sociale Zaken en . . . Verkeer en Waterstaat betroffen. De majeure beleidsombuigingen behelsden circa 650 miljoen aan bezuinigingen, waarvan Drees ruim de helft moest ophoesten. De al uitgeklede begroting-1972 van zijn departement was uitgangspunt voor die van 1973, nieuwe investeringen waren nagenoeg uitgesloten en de ramingen van de tekorten van het openbaar vervoer waren naar het oordeel van Drees veel te laag, wat krachtens het stringente beleid straks tot structurele compensaties binnen de begroting zou verplichten.

Hierna volgde in juni het gebruikelijke bilaterale overleg tussen Financiën en de andere departementen, waarna Nelissen op 4 juli 1972 de 'Hangpuntennota' indiende.<sup>17</sup> Hierin waren alle nog resterende geschilpunten tussen Financiën en de andere departementen samengevat en becommentarieerd. Het verschil tussen wat Financiën wilde toestaan en de overige departementen verlangden beliep bijna 2,8 miljard gulden, waarvan 600 miljoen voor Verkeer en Waterstaat en 530 miljoen voor Onderwijs. Vanaf 4 juli vergaderde de ministerraad frequent en langdurig over de hangpunten zonder tot besluiten te komen. Financiën streefde ernaar om tegelijkertijd met de begroting-1973 regelingen te treffen voor de jaren 1974 en 1975, wat de discussie niet vereenvoudigde. Daardoor moest Nelissen voortdurend de volle breedte van de begroting angstvallig in de gaten houden en financieel nadelige beslissingen tegenhouden, tenzij onmiddellijk elders in de afzonderlijke begrotingen compensatie werd gevonden.

De hangpuntennota bevatte voor Drees bezwaren van procedurele, beleidsmatige, cijfermatige (evenredigheid e.d.) en principiële aard, waarvan de laatste vermoedelijk de doorslag gaven bij het afwijzen van Biesheuvels eindvoorstel, dat de principiële bezwaren niet wegnam. Het heeft weinig zin alle bezwaren op te sommen, zodat we volstaan met enkele zwaarwegende. Hoewel Drees voor 1973 tot vergaande concessies bereid was, voelde hij er weinig voor zich voor de volgende twee jaar te binden aan cijfers, waarover geen enkel overleg van Financiën met zijn departement had plaatsgevonden. Tal van toelichtende beleidsnota's over begrotingsonderdelen bleven zo goed als buiten beschouwing. Financiën wilde exacte maxima voor de tekorten op de spoorwegen en het streekvervoer, zonder rekening te houden met mogelijk tegenvallende loon- en prijsstijgingen. Bovendien erkende Financiën niet dat voor het onrendabele deel van het openbaar vervoer (ongeveer een derde deel) de gevolgen van algemene salarismaatregelen als niet relevant voor het

stringente begrotingsbeleid aangemerkt dienden te worden, conform het gebruik bij andere overheidsvoorzieningen. Verkeer en Waterstaat moest een wel zeer onevenredig deel van de bezuinigingen op zich nemen, welke ingreep in vitale sectoren 'een gevaarlijke aantasting van veiligheid, milieubescherming en continuïteit' betekende met gevaar 'voor schade aan rijkseigendom, wegen en waterwegen'.<sup>18</sup>

Het meest principiële bezwaar gold evenwel het feit, dat Financiën in strijd met de gebruikelijke systematiek de tekorten op het openbaar vervoer wilde verhalen op de wegenbouw of, meer in het algemeen, op de overige uitgaven van het departement. Drees achtte dat 'even onredelijk als wanneer men tegenvallers bij de Nederlandsche Bank zou willen verhalen op de uitgaven van de belastingdienst'.<sup>19</sup> Elke salarisverhoging zou door het samenvoegen van 'bus/rail' en 'weg' tot minder onderhoud of aanleg van wegen leiden. Dit alles neemt niet weg, dat de uitgavenstijging (inflatie, salarissen) bij Verkeer en Waterstaat in het eindvoorstel altijd nog 12,3 procent bedroeg, tegen twintig procent door Drees gevraagd.<sup>20</sup> We wagen ons niet aan een eindoordeel, hoewel twee argumenten sterk in het voordeel van het zakelijke gelijk van Drees pleiten:<sup>21</sup>

1 Voor Drees' opvolger Udink bleken de gestelde eisen geen betekenis te hebben. Udink kreeg alsnog veertig miljoen extra voor afdekking van de tekorten van het openbaar vervoer. Die veertig miljoen waren door Drees gevraagd, maar niet verkregen.

2 Ook het verdere verloop der zaken wijst erop dat de DS'70-minister inhoudelijk gelijk had, althans op hoofdpunten van de controverse. Immers, de opvolgers van Drees namen met succes diens standpunt over. Wellicht te zeer geobsedeerd door de zakelijke merites van het conflict, verwaarloosden Drees en DS'70 de politieke dimensies, wat zich bij de lijmpoging-Scholten zou herhalen. De door DS'70 na de breuk geadviseerde verzoeningspoging stoelde op de stellige verwachting dat een overtuigende argumentatie de coalitiepartners alsnog tot 'bekering' zou brengen.<sup>22</sup> Tot de essentie van de politiek behoort evenwel dat het zakelijk gelijk niet steeds de doorslag geeft c.q. kan geven.

## De ontsporing

Over de hangpuntennota was zoals gezegd uitvoerig beraad gevoerd zonder dat alle resterende geschilpunten tot een vergelijk werden gebracht. Woensdag 13 juli liepen de discussies vast over Defensie, Sociale Zaken, Onderwijs en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat. De ministerraad

besloot 's avonds een 'kernkabinet ad hoc' te formeren, een nachtploeg gevormd uit één minister per partij. Nachtelijk beraad moest een uitweg wijzen, wat tot overeenstemming voerde over de sleutel tot een oplossing: Nelissen zou voor tachtig procent en de betrokken vakministers zouden voor twintig procent hun zin krijgen. Desondanks oordeelde Nelissen somber over de politieke situatie. De volgende dag werd hij in het gelijk gesteld. Een aantal ministers kwam reclameren, onder wie Boersma en de VVD-ministers De Koster (Defensie) en Langman (Economische Zaken).<sup>23</sup> De VVD-bewindslieden pleegden intensief en regelmatig overleg met de leiding van fractie en partij en waren in beginsel bereid voor 1973, één jaar, de lijn-Nelissen te volgen, hoewel de besnoeiingen op Defensie naar hun oordeel te ver gingen.

Donderdagavond bespraken Biesheuvel en Nelissen de problemen met de vijf fractievoorzitters. Berger opperde ernstige bezwaren tegen de 80-20-formule. Departementen welke in het voorafgaand bilateraal overleg met Financiën tot een vergelijk waren gekomen, bleven aldus geheel buiten schot. Ook over lonen en prijzen liepen de meningen uiteen. Aangenomen mag worden dat dit overleg bijdroeg tot de crisisbereidheid bij 'de oude vier', hoewel Berger geen crisissfeer had geproefd en desgevraagd fractiegenoten adviseerde gewoon op vakantie te gaan.<sup>24</sup> Trouwens, het veelvuldig contact tussen ministers en fractieleiding en het beraad tussen kabinet en fractievoorzitters vergemakkelijkte het bereiken van overeenstemming binnen het kabinet niet. Zo moest de vergadering van de ministerraad op vrijdag 15 juli worden geschorst voor overleg in liberale kring, mede over de uitkomsten van het onderhoud van Biesheuvel en Nelissen met de vijf fractievoorzitters. Bij liberalen en christen-democraten groeide een sfeer van 'DS'70 heeft een lesje nodig', hetgeen tot verstrakking van de standpunten bijdroeg. Dit was des te desastreuzer voor de homogeniteit nu het compromis van het kernkabinet, voor Drees nog aanvaardbaar, van de baan was.

Nogal verrassend slaagde het kabinet er dezelfde vrijdag nog in om het structurele kader van de begroting-1973 vast te stellen. De totale uitgavenstijging mocht niet meer dan 8,5 procent belopen, terwijl het fiscale dekkingsplan eveneens de goedkeuring van de raad verwierf. Dit laatste bracht Drees tot het ter vergadering rondzenden van een parafraze op de bekende Campari-reclame: 'In het kabinet-Biesheuvel moet je gezeten hebben, al is het maar eens in je leven'. Wel voorkwam Drees dat deze aantekening ook Biesheuvel zou bereiken. Het kabinet was het erover eens dat de vijftientig nog bestaande geschilpunten uit de

hangpuntennota over het uitgavenbeleid opgelost dienden te worden binnen het kader van het overeengekomen uitgavenplafond. Zeer langdurige discussies op zaterdag 16 juli en in de nacht op 17 juli leverden over die geschilpunten nauwelijks nieuwe gezichtspunten op, zodat de ministerraad ten slotte op voorstel van Biesheuvel hem machtigde een eindvoorstel op te stellen voor de wurgende hangpunten, dat in zijn geheel aangenomen of verworpen moest worden.

Zondagmiddag stelde Biesheuvel met medewerking van Nelissen het finale voorstel op. Hierin kwam hij deels tegemoet aan de wensen van onder meer De Koster, De Brauw en Drees, terwijl ook de overige departementen een bescheiden offer kregen opgelegd. Individuele ministers kregen de vrijheid om binnen de daarvoor aangegeven totalen per departement verschuivingen tussen posten aan te brengen, mits deze qua karakter en doorwerking naar latere jaren gelijk waren. In zijn opzet sloot Biesheuvels voorstel nauw aan bij de hangpuntennota, waardoor de departementen ook voor 1974 en 1975 in de uitgavensfeer gefixeerd werden. Alle bezwaren van Drees, waaronder het onoverkomelijke bezwaar aangaande het combineren van bus/rail en wegen, lagen ook in dit eindvoorstel opgesloten, hooguit in bedragen wat verzacht. De Koster had overwegende bedenkingen tegen de voor drie jaar geldende bezuinigingen, waardoor hij minder geld toegewezen zou krijgen dan zelfs de minderheid van de commissie-Van Rijckevorsel nodig had geoordeeld. Voor 1973 was De Koster tot een compromis bereid. Ook Boersma had moeite met de opgelegde bezuinigingen van in totaal circa 160 miljoen.

De ministerraad was tegen negen uur 's zondagavonds 17 juli geconvoceerd, doch kon niet onmiddellijk aanvangen omdat de uitgetikte exemplaren van het presidentiële eindvoorstel nog niet gereed waren. Door een samenloop van omstandigheden konden de VVD-ministers vóórdat de vergadering begon met beide DS'70-ministers in hotel Bel Air overleggen. Drees en De Brauw wekten de indruk dat zij zich sterk door verontwaardiging lieten leiden en een onwrikbaar standpunt zouden innemen. De VVD-collegae waarschuwden dat een breuk op een uitnodiging aan Den Uyl dreigde uit te lopen. De wetenschap dat DS'70 vermoedelijk te hoog spel zou spelen beïnvloedde sterk de houding van de VVD-ministers, voor wie de noodzaak verviel om desnoods door met crisis te dreigen bij voorbeeld de gewenste uitgavenstijging voor Defensie veilig te stellen.

Rond tien uur opende Biesheuvel de vergadering, waarop een ordedebat volgde. De Brauw wenste eerst inflatiebestrijding en loonpolitiek behandeld te zien, vanwege hun repercuussies op de uitgaven. Dit werd afgewezen.

Vervolgens stelde Drees dat het voorstel in feite een lange reeks van begrotingswetsontwerpen betrof en dat bijgevolg krachtens het Reglement van Orde van de ministerraad elk punt afzonderlijk moest worden behandeld. Een dergelijke procedure had Drees gelegenheid gegeven zijn als sterk getaxeerde argumentatie in het geding te brengen. Maar zijn interpretatie betekende tevens dat een zaak van algemeen regeringsbeleid welke haar uitdrukking vindt in een veelvoud van wetsontwerpen, niet als eenheid behandeld zou kunnen worden. Juridisch en staatsrechtelijk lijkt zo'n interpretatie niet sterk. Ook het voorstel van Drees werd verworpen. Na dit ordedebat schorste Biesheuvel de vergadering, opdat de ministers zijn voorstel zouden kunnen bestuderen. De ministers gingen in partijverband apart tot studie en overleg over. Rond middernacht heropende de voorzitter het beraad en keek rond wie het woord wenste. Na enige aarzeling meldde Drees zich als eerste spreker, hetgeen Boersma als politiek dom beoordeelde, omdat daardoor de overige 'bezwaarden' de kans kregen rustig af te wachten. Drees verklaarde het voorstel op verschillende punten onuitvoerbaar en principieel onjuist en in strijd met eerdere afspraken. Op Biesheuvels vraag of Drees mede namens De Brauw gesproken had, volgde een ontkenning. De Brauw liet zich evenwel verleiden om nu ook met bezwaren te komen, gelegen in de hoogte van het verplichte vacature-percentages bij de instellingen van wetenschappelijk onderwijs, de dekking van de exploitatiekosten van de academische ziekenhuizen en het nieuwe studietoelagenbeleid. Voor De Brauw bestond weinig reden om zijn bedenkingen hetzelfde gewicht te geven als die van Drees. Per slot vloeiden ze niet voort uit een al langer lopende tegenstelling en maakte zijn begroting deel uit van die van minister Van Veen, hetgeen voordelen had bij de toepassing van het stringente begrotingsbeleid waarvan Drees zich zozeer het slachtoffer voelde. Buitendien had De Brauw de bereidheid om tot vergaande bezuinigingen te komen blijkens zijn kort tevoren in de Staten-Generaal volgehouden verdediging van de verhoging der collegegelden tot duizend gulden, wat hem veel ongerief had bezorgd. Vermoedelijk uit solidariteit met partijgenoot Drees sloot hij zich te zeer en onnodig bij diens bezwaren aan, terwijl het politiek veel verstandiger was geweest op het vinkentouw te blijven zitten.

Nu op zijn minst de schijn was gewekt dat de DS'70-representanten als een gesloten blok een onaanvaardbaar zouden uitspreken, bepaalde dit gegeven het verdere verloop der gebeurtenissen. Biesheuvel schorste opnieuw de vergadering. Er volgde partijgewijs overleg. De christen-democratische ministers staken de koppen bij elkaar en er vond een reeks consultaties



plaats met fractievoorzitters. Drees en De Brauw hebben hun fractievoorzitter Berger niet bereikt. Na afloop van de tweede schorsing verklaarde Biesheuvel dat aanvaarding van zijn voorstel essentieel was voor het kabinetsbeleid. Vervolgens vroeg hij de niet-DS'70-ministers stuk voor stuk naar hun antwoord. Beseffende dat Drees en De Brauw zouden weigeren akkoord te gaan en derhalve een crisis zou volgen, accepteerden ook De Koster en Boersma het voorstel. Een crisis zou immers een geheel nieuwe situatie scheppen en zeker gelegenheid bieden de bezwaren alsnog tot gelding te brengen. Na de reeks instemmingen vroeg de voorzitter Drees en De Brauw om hun antwoord. Beiden handhaafden hun bezwaren. Volgens Biesheuvel spraken de DS'70-ministers hierdoor het 'politiek onaanvaardbaar' tegen zijn door het kabinet in meerderheid aanvaarde voorstel uit, waardoor de crisis een feit was en het navolgende 'de formele afwikkeling'.<sup>25</sup> Na het negatieve antwoord van Drees en De Brauw concludeerde Biesheuvel dat zij hun ontslag moesten vragen. Afsproken werd dat beiden die maandag in de middag hun ontslagbrief aan de Koningin en Biesheuvel zouden doen toekomen. Hierop schorste de voorzitter de vergadering en gaven Drees en De Brauw hun collega's de hand. Biesheuvel zou een perscommuniqué maken en aan beiden voorleggen. Tegen vijf uur 's morgens lichtte Biesheuvel de Koningin telefonisch in, waarna hij samen met het hoofd van de Rijksvoorlichtingsdienst Van der Wiel het perscommuniqué opstelde, dat uitsluitend vermeldde dat Drees en De Brauw zich wat betreft een aantal bezuinigingen voor 1973 niet konden verenigen 'met de, op voorstel van de minister-president, door de Raad genomen besluiten'. Drees en De Brauw lieten dit communiqué passeren, ook al omdat ze dit als een zaak beschouwden waar ze eigenlijk al buiten stonden.

Hierna begeleidde Biesheuvel hen naar de deur van het Catshuis, hen belovend dat hun opvolgers geen cent méér zouden krijgen. Een al eerder afgesproken bespreking van Biesheuvel en Nelissen met de vijf fractievoorzitters voor diezelfde maandagochtend zegde Biesheuvel af. Ten huize van Drees gingen de DS'70-ministers napraten. Ze voelden zich op straat gezet. Ze waren volledig verrast door wat zij hadden ervaren als een ultimatum, een oorlogsverklaring, welke zij zagen als het begin van een verkiezingscampagne. Hoewel formeel nog minister stelden ze een eigen communiqué op, waarin ze naast de budgettaire problemen de loonpolitiek als factor in het conflict opvoerden.<sup>26</sup> Tegen twaalf uur 's middags belegden ze een persconferentie in Nieuwspoort, welke bij liberalen en christen-democraten de indruk wekte dat DS'70 naar verkiezingen toe

wilde. Maandagavond 17 juli vergaderde de ministerraad over de betekenis van het ontslagverzoek van de DS'70-ministers, die geen uitnodiging voor de vergadering hadden ontvangen. Dien tengevolge legde Biesheuvel aan Berger de volgende dag de vraag voor of deze zou meewerken indien Biesheuvel andere personen uit DS'70-kring zou uitnodigen tot het kabinet toe te treden onder handhaving van de genomen besluiten. In de gegeven omstandigheden kon Berger daaraan geen medewerking verlenen. DS'70 beschouwde zich niet langer als regeringspartij en zegde het regeerakkoord op, wat de secretaris van de fractie de volgende dag schriftelijk bevestigde.<sup>27</sup> Hierdoor kwam vast te staan dat het conflict niet 'slechts' een ministerscrisis, maar een kabinetscrisis verwekt had.

## Conclusies

- 1 Over de onmiddellijke oorzaak van de val van het kabinet-Biesheuvel kan geen misverstand bestaan: Drees had onoverkomelijke bezwaren tegen de besnoeiingen op zijn begroting, meer in het bijzonder tegen het relateren van de tekorten van het openbaar vervoer aan de uitgaven voor aanleg en onderhoud van wegen.
- 2 De argumentatie waardoor Drees tot zijn onaanvaardbaar kwam was bepaald sterk en het verdere verloop wettigt de veronderstelling dat Drees zakelijk het gelijk aan zijn zijde had.
- 3 Biesheuvel had onvoldoende de vergaderingen van de ministerraad in de hand. Hij wist onvoldoende de discipline en de besluitvaardigheid te handhaven. Soms is het beter desnoods een aanvechtbare beslissing te nemen dan helemaal geen. Dat laatste werkte sfeerbedervend en frustrerend.
- 4 De last van het verleden openbaarde zich bij Nelissen en Boersma, die overhielden naar het andere uiterste, het omgekeerde van hetgeen hun voorgangers 'verkeerd' deden.
- 5 Door in één keer ook de cijfers voor 1974 en 1975 vast te willen leggen, overtrok het zo heteroogeen samengestelde kabinet zijn feitelijke en politieke mogelijkheden.
- 6 DS'70 opereerde nogal naïef, was nog te zeer nieuwkomer in het gezelschap en bezat in Drees een voortreffelijk deskundige, maar geen politiek leidsman. Dit betekende een wellicht beslissende handicap, gelet op het toenmalige gewicht dat Drees voor DS'70 vertegenwoordigde. DS'70 was zeer sterk de partij van de jonge Drees.
- 7 Wat voor schoons Biesheuvel en de vier partijen zich ook voorstelden van het lesje aan de DS'70-ministers, al spoedig zou blijken dat de crisis

vooral verliezers voortbracht. Voor de wijze waarop de voorzitter het conflict behandelde kan men weinig bewondering opbrengen. Na het onaanvaardbaar van Drees en De Brauw had Biesheuvel vooralsnog kunnen volstaan met het voorschrijven van bedrust en het laten doorgaan van het al eerder afgesproken beraad met de vijf fractievoorzitters. Nu grendelde hij door het onmiddellijk publiek vastleggen van de breuk de weg terug definitief af, waardoor de vijf partners noodzakelijkerwijs uit elkaar werden gespeeld. Immers, verkiezingen naakten, hetgeen de partijen dwong tot een geprofileerde positiebepaling.

8 Of Biesheuvel koerste, vanuit de geestesgesteldheid dat als er toch een breuk moest komen dit maar het beste door toedoen van DS'70 kon geschieden, rechtstreeks op een crisis af, òf hij liet zich door de ontwikkelingen meeslepen. In het eerste geval zou de uiteindelijke uitkomst van de crisis, de verkiezingen en het kabinet-Den Uyl, hem in het ongelijk stellen. Voor de tweede mogelijkheid bestaan aanknopingspunten in zijn karakterstructuur. Tegenwerking of verzet verwerkte Biesheuvel niet gemakkelijk.

9 Overigens stond het kabinet-Biesheuvel voor ernstige problemen. Het bereikte al een begin van oplossingen welke ons land thans in een betere positie hadden gebracht, indien ze daadwerkelijk waren gerealiseerd. De heterogene basis van het kabinet legde een wel zeer zware hypotheek op de noodzakelijke homogeniteit.