

HOOFDSTUK VEERTIEN  
**Het Tweede Ministerie-Biesheuvel**  
**(9 augustus 1972–11 mei 1973)**

Het Kabinet-Biesheuvel weer op de rails,  
maar met één treinstel minder  
en voor een rit van beperkte duur

Na de breuk in 'de nacht van Drees' maakte een waarneembare verwarring zich meester van de overgebleven hoofdrolspelers, onder wie de minister-president en de fractievoorzitters.<sup>1</sup> Tegen de gewoonte in stelden de overgebleven ministers niet onmiddellijk hun portefeuilles ter beschikking, ook niet nadat vast kwam te staan dat er sprake was van een heuse kabinetscrisis. Na het negatieve antwoord van Berger legde de premier de problematiek voor aan de die dinsdag 18 juli vergaderende fracties van de vier regeringspartijen.<sup>2</sup> De fracties concludeerden alle tot vervroegde verkiezingen, te bevorderen door een minderheidskabinet van de vier resterende regeringspartijen, die tesamen 74 zetels in de Tweede Kamer hadden.<sup>3</sup> Andriessen liet publiekelijk weten dat de voorgestelde oplossing niet beduidde dat de KVP ook na de verkiezingen weer met de VVD in zee zou gaan. De samenwerking na die verkiezingen bleef een open zaak.

Woensdagochtend vergaderde de ministerraad weer, waarna Biesheuvel een langdurig onderhoud met de van vakantie in Porto Ercole teruggevlogen vorstin had.<sup>4</sup> Er volgde geen communiqué, wèl hernieuwd kabinetsberaad. Er werd in de media druk gespeculeerd over de vraag waarom de ontslagverleningen uitbleven en waartoe al dat overleg diende. Had de Koningin aangedrongen op een laatste poging tot herstel van de coalitie met DS'70? Lagen er soms staatsrechtelijke problemen in de destijds aan Biesheuvel gegeven formatieopdracht tot vorming van een parlementair meerderheidskabinet, waardoor de mogelijkheid van zonder meer doorregeren wellicht geblokkeerd was? Vermoedelijk had Biesheuvel een voorkeur voor dóórgaan als minderheidskabinet met de 'oude vier'. Dat verklaart dat de portefeuilles niet onmiddellijk ter beschikking werden gesteld na het uittreden van DS'70. Op 20 juli 's morgens vond een vervolgonderhoud plaats tussen de premier en de vorstin, dat uitmondde in een lang communiqué.

De minister-president had de Koningin de ontslagverzoeken van de DS'70-bewindslieden voorgelegd, welke ingewilligd werden. Daarna had Biesheuvel vanwege het feit dat aan het kabinet de vijf-partijenbasis was ontvallen de portefeuilles, ambten en functies van de overige bewindslieden ter beschikking; van het Staatshoofd gesteld. Hare Majesteit nam dit in beraad en verzocht hen inmiddels 'datgene te blijven verrichten, dat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten'. Op zichzelf was het ongebruikelijk, maar staatsrechtelijk correct dat het kabinet pas demissionair werd nádat het ontslag aan Drees en De Brauw was gegeven. In het licht van de later ondernomen reconstructiepoging had een demissionair aanblijven van Drees en De Brauw meer voor de hand gelegen. Blijkbaar koos men de thans gevolgde procedure welke de breuk definitief maakte, vanuit de vooronderstelling dat een minderheidskabinet en vervroegde verkiezingen de enig overgebleven uitweg boden.

### Consultaties

Op 20 en 21 juli consulteerde de Koningin haar adviseurs en alle fractievoorzitters, wier adviezen aanstonds openbaar werden gemaakt.<sup>5</sup>

Vrijwel alle fractievoorzitters zagen in vervroeging van de Kamerverkiezingen de aangewezen oplossing, doch over het tijdstip verschilden ze van mening.

De progressieve partijen wilden zo snel mogelijk de stembussen openen, waarbij ze de VVD aan hun zijde vonden met als belangrijk onderscheid dat deze partij het restkabinet eerst nog de begroting-1973 wilde laten

afhandelen. De progressieve partijen oordeelden dat de kiezers de kans moesten krijgen zich uit te spreken over de oorzaak van de breuk: het begrotingsbeleid. De drie confessionele partijen wilden pas verkiezingen nadat de begrotingen geheel door de Kamer behandeld waren en kwamen op het voorjaar van 1973 uit als meest geschikt moment.

Over de vraag hoe dit moest worden bereikt, sprak Den Uyl de bereidheid uit dat een links minderheidskabinet daarvoor de verantwoordelijkheid op zich zou nemen indien het restkabinet dit zou weigeren. De

fractievoorzitters van de vier regeringspartijen spraken in verschillende bewoordingen een voorkeur uit voor het aanblijven van het zittende restkabinet, wat nieuwe programma-onderhandelingen overbodig zou maken en dus belangrijke tijdwinst kon opleveren. Opmerkelijk was dat Berger een informatieopdracht bepleitte voor een onderzoek naar een homogeen kabinet op dezelfde vijf-partijenbasis als waarop het kabinet-Biesheuvel steunde. Opmerkelijk ook omdat publieke uitlatingen

van Drees en De Brauw het conflict hadden aangescherpt en DS'70 verder hadden verwijderd van de voormalige coalitiepartners. Andriessen (KVP) had eveneens bereidheid tot herstel van het vijf-partijkabinet laten blijken, doch achtte dit niet tot de mogelijkheden behoren.

### Biesheuvel, formateur (22 juli–9 augustus 1972)

*Van vier naar vijf en van vijf weer naar vier*

Biesheuvel kreeg op 22 juli de opdracht 'een kabinet te vormen', waarbij het betreffende communiqué aantekende dat Biesheuvel zich voorstelde dat bij aanvaarding 'het te vormen kabinet zich mede tot taak zal stellen de bevordering van vervroegde verkiezingen en mitsdien ontbinding van de Tweede Kamer'. Op grond van de uitgebrachte adviezen en de partijverhoudingen sloeg de formateur onmiddellijk de weg in naar een parlementair minderheidskabinet van KVP, ARP, CHU en VVD. Andere oplossingen leken niet voorhanden. De vraag was alleen nog hoe dit moest geschieden. De demissionaire bewindslieden konden hun taak weer opnemen of de vier partijen vormden een kabinet op basis van een regeerakkoord.

Twee dagen later vond het eerste onderhoud plaats tussen de formateur en de vier fractievoorzitters, Andriessen, Wiegel, Aantjes en Tilanus. Alle vier waren nog betrekkelijk kort fractievoorzitter en verkeerden in de kritieke fase van opbouw en uitbouw van het noodzakelijke gezag en waren derhalve niet geneigd tot al te riskant en onafhankelijk optreden. Ze speelden sterk op hun fractie en gezaghebbende partijfunctionarissen. Houwaart heeft sterk de onzekerheid en standpuntwisselingen bij Wiegel op de voorgrond geplaatst.<sup>6</sup> Maar ook Biesheuvel vertoonde weinig initiatief en doortastendheid. Vooral bezorgd over zijn positie als premier, 'waarop hij zuinig diende te zijn', ging zijn aandacht sterk uit naar het leggen van politieke verantwoordelijkheden bij anderen dan zichzelf. Deze liet hij het liefst schriftelijk vastleggen. Aan de openbaarheid van de formatie werd bijzonder grote waarde gehecht, hetgeen de ruimte voor alle betrokkenen inperkte. Ze werden als het ware voortdurend op de vingers gekeken, wat het spel van geven en nemen niet vergemakkelijkte. Biesheuvel legde het viertal drie vragen voor waarop hij gaarne schriftelijk antwoord ontving. De vragen betroffen de door het kabinetsbesluit noodzakelijk geworden wijzigingen van het regeerakkoord, het dekkingsplan

en de datum van de verkiezingen. Het gezelschap was het eens over de onmogelijkheid van een herstel van het vijf-partijenkabinet. De gebeurtenissen sedert de bewuste nacht en 'de publiekelijk door de DS'70-bewindslieden ingenomen standpunten' stonden herstel in de weg. In de adviezen van de vier fractievoorzitters was ook nauwelijks gerept van herstel mogelijkheden. Na dit eerste gesprek bleek al dat er bij de KVP-fractie ernstige weerstanden bestonden tegen de noodzakelijke aanpassingen van het regeerakkoord.<sup>7</sup> Dezelfde dag kwam het NKV met een verklaring waarin werd gepleit voor een krachtige en stabiele regering met KVP en PvdA als kern.<sup>8</sup> Het beoogde vier-partijenkabinet zou geen volwaardige partner zijn bij het overleg over een sociaal contract. Derhalve wilde ook het NKV verkiezingen op de kortst mogelijke termijn.

Dinsdag 25 juli bespraken Biesheuvel en de fractievoorzitters de binnengekomen antwoorden.<sup>9</sup> Van Schaik, Van Zeil en Zelissen van de KVP-fractie hadden overwegende programmatische en politieke bezwaren tegen het beoogde minderheidskabinet en vier andere fractieleden hadden een of meer voorbehouden gemaakt bij de voorgestelde wijzigingen van het regeerakkoord. De VVD zou het kabinet steunen indien alle leden van de overige regeringsfracties dit eveneens zouden doen. De ARP verbond haar steun aan de terugkeer van alle veertien ministers, waarmee ze vooral bedacht was op het beschermen van haar partijgenoot Boersma. Voor zover de formateur en de VVD hoopten op een personele reconstructie waardoor Boersma geloosd kon worden, behoefden ze niet op enigerlei medewerking van de ARP te rekenen.<sup>10</sup> Programmatisch en voor wat het dekkingsplan aanging gaven de antwoorden reden tot optimisme. De enkele moeilijke punten leken oplosbaar, wat evenwel niet gold voor de verkiezingsdatum. De bij de advisering al geopenbaarde kloof terzake tussen de confessionele drie en de VVD was niet verkleind.

Inmiddels had Financiën zeventig miljoen gulden extra gevonden bij een nadere berekening van de relevante inkomsten, waaronder nu ook de opbrengst van het aanmunten viel. Wiegel greep dit aan ter rechtvaardiging van een koerswijziging, gericht op het weer betrekken van DS'70 bij de formatiebesprekingen.<sup>11</sup> Hij kon zich verzekerd weten van de sympathie van de CHU, die van meet af op een verzoeningspoging had aangedrongen. Tilanus signaleerde, aansluitend op Wiegels publieke verklaring, dat Biesheuvels opdracht zulk een reconstructiepoging niet belette. Wiegels interventie vroeg overleg met de fracties. Dinsdagavond om half tien meldde Wiegel de formateur dat zijn partij inderdaad DS'70 wilde betrekken bij het overleg, wat 'het verstandigst' kon geschieden onder leiding van

Biesheuvel zelf. Daags daarop om half drie kwamen formateur en fractievoorzitters bijeen voor beraad over het voorstel van de VVD.<sup>12</sup> Wiegel herinnerde de minister-president aan diens mededeling in het gesprek met de vijf fractievoorzitters op 13 juli in het Catshuis. Biesheuvel had destijds voor het loon- en prijsbeleid duidelijke taal in de Troonrede in het vooruitzicht gesteld. Meer recentelijk had de formateur geciteerd uit een nota van Boersma en Langman, waarin de nul-lijn als doelstelling van het kabinetsbeleid was vastgelegd.<sup>13</sup> Maar evenmin als de formateur wilde hij door een te stellige verklaring van regeringszijde de sociale partners het pistool op de borst zetten. Vooral door toedoen van de alert opererende Andriessen ontwikkelde zich een discussie, waarin Wiegel min of meer gedwongen werd ook de al genomen beslissingen van het kabinet inzake uitgavenstijging (8,5 procent), dekkingsplan en verdeling der middelen (eindvoorstel-Biesheuvel) als kader voor een eventuele reconstructiepoging te aanvaarden. Tilanus somde een reeks van argumenten op ten gunste van een reconstructiepoging: stabiele regering, continuïteit van beleid, advies van Berger, uitstekende verhouding tussen de vijf Kamerfractievoorzitters, sociaal contract en de ruimte van de formatieopdracht. Evenals Wiegel wilde hij de formateur de reconstructiepoging laten verrichten. Andriessen zag alleen in het politieke feit dat Wiegel en Tilanus de voorbereiding van een parlementair minderheidskabinet van de vier partijen wensten te onderbreken voor een lijmpoging, eventueel voldoende grond om zich tegen zulk een poging niet te verzetten. Hij merkte daarbij op dat DS'70 zich vooralsnog weinig toeschietelijk had getoond op de publieke verklaringen over een eventuele lijmpoging. Aantjes verzette zich wel tegen een dergelijke poging, maar zou zich constructief opstellen wanneer deze desondanks zou worden ondernomen. In dat geval diende DS'70 haar publiek beledigen wantrouwen in het beleid van Boersma wel terug te nemen. Biesheuvel verzocht Wiegel en Tilanus om hun opvattingen, welke een wijziging inhielden van het in de adviseringsfase ingenomen standpunt, schriftelijk aan hem mede te delen en tevens het kader van de voorgestelde reconstructiepoging aan te geven. Andriessen had de verantwoordelijkheid voor de beslissing al dan niet een reconstructiepoging in te lassen aan de formateur gelaten, aan wie bij een positief besluit de leiding kon worden toevertrouwd. Voor de formateur stond dat allesbehalve vast, zoals hij ook 'grote aarzelingen' had aangaande de wending die de formatie plots dreigde te nemen. Biesheuvel benadrukte sterk de risico's van een mogelijk uit elkaar drijven van de overgebleven vier. Zou hij slagen, dan kreeg hij allicht te horen dat de breuk 'dus'

voorkomen had kunnen worden. Zou zijn reconstructiepoging mislukken, dan verwachtte hij het verwijt dat hij te nauw betrokken was geweest bij het conflict en derhalve niet de aangewezen persoon was voor een verzoeningspoging, welke onder zijn leiding wel mislukken moest. De demissionaire minister-president wilde niet in een slijtageslag verzeild raken welke zijn positie kon aantasten. Dat verdroeg zich niet met zijn streven om de vier bijeen te houden. Hij gaf uiting aan zijn ongenoegen over de inhoud van de ontslagbrieven van Drees en De Brauw, waartegen hij 'grote bedenkingen' had. Ook hun in het openbaar geuite kritiek op de oud-collegae nam hij beiden kwalijk. De formateur opperde de mogelijkheid om een onder zijn verantwoordelijkheid werkende 'verkenner' de reconstructiepoging te laten verrichten, waarbij Biesheuvel ten onrechte een analogie zag in de werkgroepen welke door informateur Steenkamp in het leven waren geroepen. Aantjes zag voornamelijk nadelen in een door Biesheuvel geleide reconstructie. Mocht deze niet slagen en daarna ook nog het gesprek tussen de vier vastlopen, dan zou iedereen op zijn herhaald falen, het eerst als minister-president, wijzen hetgeen Biesheuvel in een onmogelijke positie zou brengen. De bijeenkomst eindigde met een dringend beroep van de formateur op Wiegel en Tilanus om hun voorstel nog eens diepgaand op alle risico's en nadelen te onderzoeken. Mochten ze desondanks blijven bij hun voorstel, dan zou de formateur aan de hand van de toegezegde brieven dienaangaande beslissen over het verdere verloop van de formatie.

Donderdag 28 juli moest de formateur uit de brieven van Wiegel en Tilanus afleiden dat beide partijen de vorming van een vier-partijenkabinet (KVP, AR, CHU en VVD) wilden onderbreken voor een lijmpoging. Aangezien Wiegel in zijn kaderomschrijving nadrukkelijk overeenstemming over het loon- en prijsbeleid in 1973 verlangde, ontstond er consternatie in de ARP waar dit werd opgevat als een aanval op Boersma's positie.<sup>14</sup> Al eerder had De Brauw in een Brandpunt-uitzending gesteld dat een lijmpoging voor DS'70 alleen zin had als ook de bestrijding van de inflatie en derhalve het beleid van Boersma bestanddeel zouden zijn van het overleg tussen de vijf.<sup>15</sup> Biesheuvel nam contact op met de ex-minister van Justitie in het kabinet-Marijnen, mr. Y. Scholten (CHU) en vergewiste zich van de medewerking van DS'70 aan de voorgestelde reconstructiepoging. Vrijdag verscheen het communiqué van de formateur: 'Nadat de formateur telefonisch interim-rapport aan de Koningin heeft uitgebracht, heeft hij op basis van het door hem met de vier fractievoorzitters gevoerde overleg, mr. Y. Scholten verzocht en bereid gevonden op zo kort

mogelijke termijn na te gaan of een herstel van een vijf-partijkabinet bereikbaar is. Het kader waarbinnen deze werkzaamheden worden verricht, zal door de formateur in onderling overleg met mr. Scholten worden bepaald. De vier fractievoorzitters hebben hun positieve medewerking te dezen toegezegd'.

Om half vier 's middags stelde Biesheuvel de vier fractievoorzitters van zijn beslissing op de hoogte.<sup>16</sup> Aan zijn beslissing was afzonderlijk overleg met Andriessen en Aantjes voorafgegaan. De formateur motiveerde het aantrekken van een 'adviseur' vanuit de voorkeur door Wiegel, Tilanus en ook Andriessen uitgesproken voor een reconstructiepoging onder zijn leiding, de gewenste continuïteit, de tijdwinst, de formulering van zijn opdracht en de verwachting dat met Scholten de poging bij DS'70 aan geloofwaardigheid zou winnen. Wederom uitte hij zijn zorg over de risico's van een uiteenvallen van de vier partijen. Aan het eind van de bespreking werd Scholten binnengroepen, die verklaarde dat Biesheuvel als formateur verantwoordelijk bleef en dat hij zelf volledig achter de poging tot reconstructie stond. De adviseur zou de komende dagen inderdaad zijn werkzaamheden in nauw contact met de formateur verrichten. Berger sprak publiekelijk zijn vertrouwen uit in de persoon van Scholten, maar toonde zich weinig ingenomen met de staatsrechtelijke figuur van een ingekaderde, aan de formateur ondergeschikte adviseur.<sup>17</sup> Met Scholten formuleerde de formateur het kader. Zowel het begrotings- als het loon- en prijsbeleid zouden binnen de grenzen, getrokken door de beslissingen van het eerste kabinet-Biesheuvel moeten blijven. Bovendien diende redelijke zekerheid geschapen te worden dat geen nieuwe breukpunten zouden ontstaan. Hoewel Biesheuvel tegenover de Kamer later zou ontkennen dat het kader te eng was voor het bereiken van overeenstemming, mogen we aannemen dat het kader in zoverre een oplossing blokkeerde dat Boersma's beleid geen inzet van het overleg mocht worden.<sup>18</sup> Bovendien had de formateur belang bij een nauw kader, dat ook de ruimte van de VVD voor een verwijdering van de confessionele drie tot minimale afmetingen zou beperken. De lijmpoging had alleen kans van slagen als DS'70 om algemeen-politieke redenen bereid zou zijn tot vèrgaande concessies, vooral in de sfeer van het loon- en prijsbeleid. De begrotingsproblemen zouden dan 'zonder veel moeite' uit de wereld zijn geholpen, zoals de adviseur in zijn eindverslag terecht opmerkte.<sup>19</sup>

## Mr. Y. Scholten, formatie-adviseur van 28 juli tot 4 augustus 1972

### *Een staatsrechtelijk novum*

Mr. Y. Scholten, op 1 februari 1918 te Amsterdam geboren, studeerde na een gymnasium bèta-opleiding rechten aan de Gemeentelijke en door de oorlogsomstandigheden gedurende de laatste zes maanden aan de Vrije Universiteit. Hij was staatssecretaris voor OKW in het kabinet-De Quay geweest en van 1963 tot 1965 minister van Justitie. Na zijn ministerschap koos hij definitief voor het compagnonschap in het Advocatenkantoor De Brauw, Wijckerheld Bisdom c.s., wat niet betekende dat hij elk contact met de politiek verloor. Binnen de CHU genoot hij als oud-minister hoog aanzien en bij de kabinetsformatie van 1967 behoorde hij tot de groep adviseurs rond Beernink. Ook het lidmaatschap van de Staatscommissie Cals-Donner was zeer geëigend voor het gaande houden van zijn belangstelling voor de publieke zaak. De vijf fractievoorzitters begroetten zonder uitzondering in lovende bewoordingen de tijdelijke rentree van Scholten in de Haagse politiek. Zijn scherpzinnigheid, politiek gevoel en aimabele omgang hielpen een klimaat ontstaan, waarin de vrijwel kansloze poging zich toch nog ontwikkelde tot een zaak van een dubbeltje op z'n kant.

Het weekend besteedde de adviseur aan bestudering van lijkvige dossiers en de aldus verworven kennis toetste hij vervolgens aan de opvattingen van de meest betrokken bewindslieden, onder wie Nelissen, Langman, Boersma, De Koster, Udink en Van Veen. Ook de grondlegger van het kabinet-Biesheuvel, Steenkamp, diende de adviseur van advies. Steenkamp had eerder DS'70 in het openbaar een Dante-tekst voorgehouden, waarin de heetste plaatsen in de hel gereserveerd werden voor wie het op een beslissend moment liet afweten.<sup>20</sup> Uiteraard raadpleegde Scholten ook Beel over een aantal staatsrechtelijke aspecten van de crisis. De minister van Staat wees erop dat bij elke interne crisis in een kabinet, de Koningin de oplossing allereerst zocht in herstel van de samenwerking. Naar zijn oordeel was Biesheuvel geen sterke minister-president en medeverantwoordelijk voor de crisis, welke door zijn toedoen te zwaar aangezet was.<sup>21</sup>

Scholten had zich voorgenomen via overleg met de vijf fractievoorzitters tot een vergelijk te komen. Mocht Berger enige ruimte zien voor een compromis, dan was hij meer dan Drees of De Brauw de aangewezen man om voor DS'70 de deur van het Catshuis weer te openen. Bewust betrok



Scholten de DS'70-ministers uit het kabinet-Biesheuvel niet in het overleg, wat niet wegnam dat hij zich terdege op de hoogte stelde van hun visie op de breuk. Berger stelde de adviseur namelijk memoranda van Drees en De Brauw ter hand, waarin die visie was neergelegd en toegelicht.<sup>22</sup> De oorsprong van het conflict werd dus wel degelijk in de beschouwingen van de adviseur meegenomen.

De formatie-adviseur was door Biesheuvel op het hart gedrukt dat zijn onderzoek 'op zo kort mogelijke termijn' diende te worden afgerond.<sup>23</sup> Het met Biesheuvel in het Catshuis overeengekomen kader bleef formeel voor de vijf fractievoorzitters geheim, hoewel Wiegel, Andriessen, Tilanus en Aantjes uit de voorafgaande gesprekken wel konden opmaken wat het kader inhield. Achteraf rijst de vraag of Berger op enigerlei wijze kennis droeg van de randvoorwaarden, waarbinnen de reconstructiepoging zich moest bewegen.<sup>24</sup> Bezat hij die kennis wel, dan mag het verbazingwekkend heten dat hij meedeed. Waarschijnlijker is dat Berger alleen kon vermoeden wat formateur en adviseur hadden afgesproken. Uiteraard had Berger opening van zaken moeten eisen alvorens in overleg te treden en aldus DS'70 te committeren aan de reconstructiepoging. Het kader behelsde feitelijk het laatste bod van de vier aan DS'70 en zou, in deze vorm aan DS'70 voorgelegd, stellig zonder veel plichtplegingen zijn afgewezen. Op zichzelf bestaat er geen enkel staatsrechtelijk bezwaar tegen het door Biesheuvel geïntroduceerde novum van een 'informerende' adviseur van de formateur, hoewel de constructie iets gekunstelds had. Biesheuvel bleef immers politiek verantwoordelijk, zonder zich de facto aan de lijmpoging te committeren door bij voorbeeld aan het beslissende en laatste overleg van de vijf deel te nemen. Deze afzijdigheid moest hem behoeden voor politieke averij, terwijl de gehele adviseursopzet bedoeld was om toch de touwtjes in handen te houden. Aan die touwtjes zaten de vier fractievoorzitters en de adviseur stevig vast, doordat ze zich gebonden achtten aan het kader. Aldus kreeg Berger een marionettenspel te aanschouwen, waaraan hij ging meedoen zonder naar het scenario te vragen in de naïeve veronderstelling dat het in gemeenschappelijk overleg zou worden geschreven.

Biesheuvel had het adviseurschap ook een andere invulling kunnen geven, waardoor herhaling van dit gelegenheidsexperiment aan te bevelen ware. Een of meerdere adviseurs tussen (in)formateur en betrokken politieke groeperingen kunnen als vertrouwenspersoon uiteraard bijzonder nuttig werk doen in de sfeer van het wegmasseren van persoonlijk getinte tegenstellingen, het maken van compromisteksten al dan niet via overleg en

in het algemeen als hulpmakelaars. Voorwaarde voor zuivere verhoudingen is dan wel dat de benoemde (in)formateur zelf nadrukkelijk leiding geeft en néémt in elke situatie en bij elke gelegenheid waar het welslagen van zijn arbeid op het spel staat. Formateur Biesheuvel verkoos een constructie welke primair zijn handen schoon moest houden. Scholtens adviseurschap gaf hem gelegenheid zijn eigen handen in vermeende onschuld te wassen. Handig maar niet fraai.

Woensdag 2 augustus ontving Scholten een schrijven van DS'70-fractievoorzitter Berger waarin herinnerd werd aan de eerste miljoenennota van het kabinet-Biesheuvel. Het kabinet had daarin de beteugeling van de kosteninflatie binnen twee jaar in het vooruitzicht gesteld. 'Tot mijn spijt heeft het eerste jaar daartoe geen bijdrage geleverd. Door deze vertraging is een duidelijke beslissing over het inkomens- en prijsbeleid voor 1973 van fundamenteel belang.'<sup>25</sup> Deze brandbrief lag geheel in de lijn van de publieke verklaringen van Berger, welke de inflatiebestrijding vooropstelde als voorwaarde voor deelneming van DS'70 aan de regering.<sup>26</sup> Tegelijkertijd liet de KVP weten een overwegend belang te stellen in het overleg met de sociale partners. Wiegel wees in het openbaar vooral op het gevaar dat na de vervroegde verkiezingen Den Uyl in het Catshuis zou komen. Diens politiek zou óók DS'70 uiterst onaangenaam moeten zijn. De verkiezingen zelf konden voor de confessionelen moeilijk een lonkend perspectief zijn, gelet op de opinie-onderzoeken. Kortom, de brief van Berger en tal van uitlatingen in de media wezen op egestellingen in plaats van compromis-bereidheid. Ook de afzonderlijke besprekingen met de bewindslieden en de fractievoorzitters verliepen voor de adviseur weinig bemoedigend. Van de bewindslieden droeg Udink een aantal suggesties aan ter leniging van de nood bij Verkeer en Waterstaat. Ook vóór de crisis had de CHU-minister een prijzenswaardige belangstelling en hulpvaardigheid aan de dag gelegd waar het ging om de overbrugging van de tegenstellingen met onder meer Drees. Boersma voelde weinig voor de terugkeer van DS'70 in het Catshuis, waarvan hij nadelige repercussies op het loonoverleg vreesde.<sup>27</sup> Mocht dat overleg mislukken, dan nog plaatste hij vraagtekens bij de politieke mogelijkheid van een loonmaatregel welke in ieder geval vergezeld zou moeten gaan van een prijsbeschikking. Dat laatste wilde Langman pas overwegen indien er zekerheid bestond over het gewenste effect van de looningreep. Aantjes herhaalde tegenover de adviseur nog eens zijn aarzelingen over de reconstructiegedachte. De Koster en Wiegel waren vooral in de weer om de defensiebegroting wat meer ruimte te

geven, in ieder geval voor 1974 en 1975. Nelissen had op de al toegewezen uitgaven enkele kortingen toegepast waarover de VVD nogal verbolgen was. Nu Boersma en Langman een gemeenschappelijke nota over het te voeren loon- en prijsbeleid hadden opgesteld, drong de VVD bij monde van Wiegel niet aan op een harder kabinetsbeleid, wél op iets meer duidelijkheid over de eigen verantwoordelijkheid van de regering.

Berger verzekerde de adviseur dat hij 'dolgraag' de breuk hersteld zag. DS'70 was niet op een crisis uit geweest, wat hij 'bewees' aan de hand van het optreden van De Brauw inzake de collegegelden. De Brauw had zelfs met de portefeuillekwestie bedreigd om de onwillige Eerste Kamer de duizend gulden collegegeld te doen aanvaarden. De DS'70-fractievoorzitter voelde zich in de steek gelaten door zijn vier collegae, met wie hij in Londen over het loon- en prijsbeleid gesproken had in een sfeer van gemeenschappelijke zorg over de ontwikkeling.<sup>28</sup> Hij paste ervoor de 'Chamberlain van de inflatie' te worden en verlangde van de regering dat ze ook echt regeerde. Voor zover de reconstructie zich tot personen zou uitstrekken, waarschuwde Berger de adviseur voor pogingen Drees en De Brauw opzij te zetten. Het welslagen van de poging moest tot terugkeer van beide ex-bewindslieden leiden.

De vele besprekingen en de uitlatingen in de media kunnen de adviseur onmogelijk optimistisch hebben gestemd over de afloop. De ARP zou stellig niet meewerken als op enigerlei wijze de positie van Boersma in het gedrang zou komen. De VVD vertoonde niet de minste neiging tot frontvorming mèt DS'70 tegen de confessionele drie. De KVP stelde zich terughoudend op. De wil tot reconstructie leefde nog het sterkst bij DS'70 zelf, omdat het alternatief uit een vrij uitzichtloos isolement bestond. De enige kans op welslagen lag in herstel van het kabinet. Wellicht was DS'70 om algemeen-politieke redenen tot een knieval bereid, hetgeen de volgelingen van Drees weer tot een acceptabele coalitiepartner kon maken omdat ze daardoor electoraal minder gevaarlijk zouden zijn voor de overige vier partijen, de VVD in het bijzonder.

Donderdag 3 augustus tegen half twaalf kwam het gezelschap in de vergaderzaal van de RAWB, Plein 1813 nr. 2, bijeen voor de eerste en tevens laatste gemeenschappelijke ontmoeting.<sup>29</sup> De adviseur begon met een sermoen over de ernst van de ontstane situatie. Het gevaar van politieke desintegratie kon door verkiezingen niet worden weggenomen; eerder waren die verkiezingen een symptoom van de desintegratie welke ook het financieel-economisch beleid bedreigde. Hij wees de vijf op de verantwoordelijkheid van de politieke partijen. Scholten memoreerde de

vertrouwenscrisis, die door alle problemen heen speelde en vermoedelijk niet geheel zou verdwijnen, ook al werd men het zakelijk eens. Die mogelijkheid achtte hij aanwezig omdat de partijen, ondanks andersluidende publieke verklaringen waaraan hij verder geen boodschap had, zakelijk gesproken zeer dicht bij elkaar stonden. De gevoerde gesprekken hadden hem daarvan overtuigd. Bij voldoende politieke wil moest overeenstemming te bereiken zijn. Die politieke wil wenste de adviseur te toetsen aan een door hem opgesteld stuk, ook al omdat snelheid een op zichzelf bepalende factor was voor het welslagen van zijn arbeid.

Scholten vertelde een en ander grondig met de formateur besproken te hebben, met wie hij tevens tot de overtuiging was gekomen dat de begrotingsproblemen naar een soort reconstituerend beraad dienden te worden verwezen. Anders zou via de fractievoorzitters, die bovendien niet het geheel konden overzien, gans Nederland zich gaan bemoeien met de opstelling van de begroting waarvoor allereerst het kabinet verantwoordelijkheid droeg. De kabinetsbesluiten over de maximale groei van het totaal der relevante uitgaven voor de jaren 1973–1975 en het dekkingsplan voor 1973 moesten als gegeven worden beschouwd, omdat anders alles op losse schroeven kwam te staan.

Het vooruitschuiven van de begrotingsproblematiek naar het reconstituerend kabinetsberaad bracht Berger in het geweer. Hij wees op 'het politiek niet onbelangrijke feit' dat juist daarin de oorzaak van het uittreden van de DS'70-bewindslieden had gelegen. Een vergelijk over de begrotingsproblematiek moest hoe dan ook getroffen worden en naar buiten kon van overeenstemming geen sprake zijn, zolang dit vergelijk niet bereikt was. Scholten kwam hem tegemoet door hem te verzekeren dat de mogelijkheden daartoe door hem afgetast zouden worden nog vóór het uitbrengen van zijn advies aan de formateur, opdat er redelijke zekerheid zou bestaan over een positieve uitkomst. Hierop legde de adviseur een stuk voor over het loon- en prijsbeleid, dat vooral door zijn compositie maar niet door de gekozen bewoordingen DS'70 tegemoet kwam. De reacties op dit stuk zag de adviseur als essentieel voor zijn advies. Hij wenste een duidelijk ja of neen, terwijl amendementen van wezenlijke betekenis voor de strekking van het stuk zonder meer een negatief advies zouden bewerkstelligen. Van interpretatieve antwoorden vreesde hij 'Linggadjati's'.<sup>30</sup> Mogelijke wijzigingen van het regeerakkoord schoof men door naar de formatie. Alleen defensie en abortus als potentiële breekpunten gaven aanleiding tot langduriger discussies, met als conclusie dat primair de formateur c.q. het kabinet daarvoor een oplossing diende te

zoeken en de adviseur zijn eindoordeel niet zou laten bepalen door deze kwesties. Kortom, Scholten stelde het loon- en prijsbeleid volstrekt centraal. Berger tastte dienaangaande de grenzen af voor amenderingen welke meer zekerheid zouden verschaffen over het ingrijpen van het kabinet na een eventuele mislukking van het overleg over een sociaal contract. Wiegel toonde zich ingenomen met de passage over de verantwoordelijkheid van de regering inzake lonen en prijzen. Langs zijn neus weg deelde hij mee dat Langman duidelijk de indruk had gewekt dat bij het uitblijven van een sociaal contract het kabinet zou ingrijpen. Wiegel had hem daarnaar diezelfde ochtend nog telefonisch gevraagd. Ook hij wees een pistool-op-de-borst-verklaring van de zijde van het kabinet van de hand. Overigens bleef Scholtens voorstel geheel en al binnen het overeengekomen kader door de formule dat aan het overleg 'verre de voorkeur' werd gegeven. Nog dezelfde avond belde Berger de adviseur met de mededeling dat DS'70 op basis van het voorliggende voorstel niet mee kon doen. De volgende dag ontving de adviseur de schriftelijke reacties. Wiegel had over de redactie van zijn brief vertrouwelijk overleg met Scholten gevoerd, aangezien hij wel iets kwijt wilde over de noodzaak van een krachtig beleid, doch daardoor niet bij de 'brekers' terecht wilde komen. Berger kwalificeerde Scholtens tekst als 'tekortschietend'. Zekerheid over hetgeen het kabinet dacht te doen als het overleg over het sociaal contract zou mislukken, achtte hij een eis van openheid en behoorlijk bestuur. Berger zelf had desondanks wellicht toch aan herstel van de coalitie willen meewerken, maar iemand als De Brauw vond het desbetreffende stuk volstrekt onvoldoende, wat na zijn vele publieke verklaringen ook moeilijk anders kon.

Het schriftelijk advies van Scholten aan de formateur, gedateerd 4 augustus 1972, legde ten gerieve van Biesheuvel nog eens vast dat de begrotingsproblematiek op 16 juli het 'essentiële breekpunt' was. Het argument was dat Drees en De Brauw destijds geen gebruik maakten van de mogelijkheid om de begrotingsvoorstellen te aanvaarden onder voorbehoud van de vervolgens te nemen beslissingen over de loon- en prijspolitiek.<sup>31</sup> Alsof Biesheuvel een dergelijk verstrekkend voorbehoud had kunnen of willen toestaan! Scholten concludeerde negatief over de mogelijkheden tot herstel van een vijf-partijenkabinet omdat Berger toevoegingen aan de tekst verlangde die 'indien zij zouden worden opgenomen, op overwegende bezwaren bij anderen zouden stuiten'. Met dit advies had Scholten zijn taak volbracht, loyaal jegens zijn opdrachtgever en met opvallende doortastendheid. Eén week was genoeg.

## Formateur Biesheuvel krijgt de vier weer op één rail (4–9 augustus 1972)

X De mislukte reconstructiepoging gaf de overgebleven vier een alibi om over DS'70 heen te vallen als verantwoordelijke partij voor een tweevoudige breuk, welke de continuïteit van het beleid schade had berokkend en nieuwe verkiezingen noodzakelijk maakte. Bij de algemene beschouwingen over de regeringsverklaringen namen de voorzitters van de drie confessionele partijen, Tilanus inclusief, afstand van DS'70. Deze partij kon bezwaarlijk nog in aanmerking komen voor een toekomstige coalitie. De verhouding tussen de confessionele drie en de VVD was in de week van Scholten verder verslechterd door uitlatingen van onder meer Aantjes. Berger zou de VVD spottend een door de confessionele drie ingehuurd 'kortverbander' noemen, waarmee hij de kern van de problemen tussen die partij en de confessionele drie aanwees.

De confessionelen zouden voor de verdere duur van het kabinet-Biesheuvel wel loyaal met de VVD samenwerken, maar lonkten naar de progressieve drie met het oog op de formatie na de vervroegde verkiezingen. De VVD dreigde dan in een isolement terecht te komen. Overigens blijft het de vraag of de VVD haar politiek gewicht in de landspolitiek niet aanzienlijk had kunnen verzwaren door gedurende de crisis met DS'70 te pacteren. Nu liet de VVD de samenwerking met de confessionele drie prevaleren boven blokvorming met DS'70, waarmee inhoudelijk méér overeenstemming bestond. Via de CHU had het blok VVD-DS'70 een belangrijke vinger in de confessionele pap kunnen houden. Dit had een overstap van KVP en ARP naar de progressieve drie op z'n minst bemoeilijkt, temeer daar Biesheuvel zijn politieke overlevingskansen nauw had verbonden met de confessioneel-liberale samenwerking. Blokvorming met DS'70 beperkte tevens de electorale risico's voor de VVD, die dankzij de onverzoenlijke houding van de progressieve drie de confessionelen had kunnen mangelen zolang zij niet bereid waren voor de VVD te opteren.

Biesheuvel nam op 4 augustus het formatieheft weer in handen en keerde terug naar het beginpunt van zijn formatiepoging: vorming van een minderheidskabinet van KVP, ARP, CHU en VVD van beperkte levensduur. De eerste reeks van vier besprekingen vóór het Scholten-intermezzo hadden al aan het licht gebracht dat de vorming van een 'nieuw' kabinet op basis van een aangepast regeerakkoord ernstige problemen van zakelijke en algemeen-politieke aard opriep. Een nieuw programmakkoord had te veel weg van een herbevestiging van de confessioneel-liberale alliantie, hetgeen KVP en ARP met het oog op de aanstaande verkiezingen minder gewenst

achtten. Intensief beraad in liberale kring resulteerde in de neiging, aan voortzetting van het kabinet-Biesheuvel enkele voorwaarden te verbinden. Het sociaal contract zou vóór 10 november gereed dienen te zijn, dus voordat de onderhandelingen over enige grote CAO's zouden starten. Voorts zouden alle 74 leden der betrokken fracties dit kabinet moeten steunen en mochten de verkiezingen niet later dan eind november plaatsvinden.<sup>32</sup>

Daags hierna, dinsdag 8 augustus, beraadslaagden de formateur en Andriessen, Wiegel, Aantjes en Tilanus over de door Biesheuvel voorgelegde conclusies en vragen. Op verzoek van Wiegel onderbrak de formateur het gesprek teneinde Wiegel gelegenheid te geven zijn fractie en zijn 'voogdijraad' te raadplegen.<sup>33</sup> Alleen inzake de verkiezingsdatum kreeg de VVD haar zin, hoewel dat ernstige spanningen opriep met het gevaar van een nieuwe breuk.<sup>34</sup> De twee overige verlangens van de liberalen bleven goedgevoel onbevredigd. Uiteindelijk vond men elkaar op een aantal conclusies.<sup>35</sup>

1 De fracties van KVP, ARP, CHU en VVD blijven het kabinet steunen, ervan uitgaande dat alle demissionaire bewindslieden weer zouden terugkeren. Ook de KVP-dissidenten zouden het heroptreden steunen, doch behielden zich het recht voor op onderdelen van het beleid afwijkend te oordelen c.q. te stemmen. X

2 Het regeerakkoord van 21 juni 1971 werd herbevestigd en de noodzakelijke aanpassingen ten gevolge van de kabinetsbeslissingen werden aanvaard. X

3 Het kader van het financiële beleid (stijging relevante uitgaven en dekkingsplan 1973) zoals door het kabinet vastgesteld, bleef onaangetast. ✓

4 De begroting-1973 en daarmee samenhangende wetsontwerpen zouden vóór de Tweede-Kamerverkiezingen moeten worden behandeld. ✓

5 De vier fractievoorzitters stemden in met het te voeren loon- en prijsbeleid, zoals geformuleerd door mr. Y. Scholten, 'naar de letter en de geest'. X

6 Vóór eind november zouden nieuwe verkiezingen worden gehouden. Woensdag 9 augustus legde Biesheuvel deze conclusies aan de ministerraad voor met de vraag of de bewindslieden bereid waren hun taak voort te zetten op basis van de bereikte overeenstemming tussen de formateur en de vier fractievoorzitters. Dit bleek het geval, waarop Biesheuvel nog diezelfde avond de Koningin telefonisch eindrapport uitbracht met het verzoek van zijn opdracht ontheven te worden. Op 10 augustus verscheen een communiqué van het kabinet van de Koningin: 'Hare Majesteit heeft het ✓

verzoek van mr. Biesheuvel ingewilligd en de ministers en staatssecretarissen op grond van het door mr. Biesheuvel uitgebrachte rapport in overweging gegeven het ter beschikking stellen van de portefeuilles terug te nemen; de ministers en staatssecretarissen hebben inmiddels hieraan gevolg gegeven.’

Staatsrechtsgeleerden wierpen de vraag op of, nu de ministers teruggekomen waren van hun ter beschikkingstelling, het kabinet, geformeerd overeenkomstig de opdracht een parlementair meerderheidskabinet te vormen, ook gedurende zijn verdere voortbestaan moest overeenstemmen met de inhoud van de oorspronkelijke opdracht. Vrijwel alle deskundigen ontkenden op verschillende gronden deze gehoudenheid. Terecht, want het thans optredende kabinet was bepaald niet hetzelfde als het oorspronkelijke vijf-partijkabinet. Bovendien was het geformeerd op basis van een nieuwe opdracht tot vorming van een kabinet, waarbij de voordracht materieel bestond uit de veertien overgebleven ministers. Duynstee signaleerde wel twee merkwaardigheden: over de basis van het kabinet werd in het parlement geen woord gezegd, en Biesheuvel noemde niet het overleg met de vier fractievoorzitters bij de redenen om ontheffing van zijn opdracht te verzoeken.<sup>36</sup>

Staatsrechtelijk waren nieuwe verkiezingen niet geboden. Staatsrechtelijk gesproken had het kabinet kunnen wachten totdat het politiek een Kamermeerderheid tegenover zich vond. In die dagen was men evenwel sterk onder de indruk van de ‘partnerwisselingen’ in de periode 1963–1967, waardoor menigeen doorsloeg in de richting van gehoudenheid tot vervroegde verkiezingen bij elke partnerruil. Schmelzer en Udink hebben zich tevergeefs in het kabinet verzet tegen deze stroming. Overigens was in 1972 niet sprake van ‘partnerruil’ maar van ‘partnerverlies’.

De verkiezingsdatum was voornamelijk het gevolg van de electorale rekenkunde bij de VVD, die DS’70 geen herstelperiode in de oppositiebanken wilde toestaan. De ARP-fractie verbood Biesheuvel te spreken over een kabinet-Biesheuvel II en ook de KVP was allergisch op dit punt. Het nieuw optredende kabinet mocht geen inzet van de verkiezingen worden. DS’70 bleef in de Kamer op belangrijke momenten het kabinet steunen, zoals bij de verhoging van de BTW.

### **De minister-president verantwoordt zijn optreden**

Biesheuvel gaf in een regeringsverklaring een chronologisch en zeer gedetailleerd overzicht van de gebeurtenissen welke tot de kabinetscrisis



leidden en van hetgeen sedertdien geschiedde. Voorts deelde hij mee dat de overgebleven vier partijen zich nog steeds baseerden op het regeerakkoord van 1971, waarmee aan het kabinet een parlementair karakter gegeven werd.

*Den Uyl:* '... al die aanvankelijke verhalen, met name ook van de VVD, dat het toch echt alleen maar de onwil van Drees en De Brauw was om in eigen vlees te snijden toen het erom ging te bezuinigen op hun eigen departementen, zijn door de heer Scholten weggepoetst. De heer Scholten heeft zich uitsluitend bezig gehouden met het loon- en prijsbeleid.' Hij wees erop dat een loonmaatregel, 'de illusie van DS'70 of de wensdroom van de VVD', enkel uitvoerbaar is met medewerking van de werknemer. 'Het is dan ook niet mogelijk, deze crisis te beschouwen als een incident of als een kwestie van oververmoeidheid van de ministers, een tekortschietende vergadertechniek van een voorzitter van een ministerraad, een plotselinge oprisping van gewetensbezwaren van ministers van DS'70 of als een gevolg van het warme weer of de vele regen.' Den Uyl uitte zijn verbazing over het feit dat de minister-president pas na drie dagen, op 19 juli, naar de Koningin ging en geen ontslag indiende maar een ministerraadsvergadering belegde. 'Welke dienst meende de heer Biesheuvel het land te bewijzen door onder zijn verantwoordelijkheid de heer Scholten iets te laten doen, waarin hij zelf kennelijk niets zag en waarvan hij kon weten, dat het de duur van de crisis zou verlengen? (...) Het is tenslotte duidelijk, dat de heer Biesheuvel niet heeft gedaan, wat hem was gevraagd, namelijk een kabinet te vormen. Hij is blijven zitten met een kabinet, dat niet meer past in de opdracht, die door de heer Biesheuvel wel is aanvaard indertijd, verleden jaar, namelijk een kabinet te vormen, dat steunt op een parlementaire meerderheid (...) Ik vind dat de heer Biesheuvel in zijn optreden als formateur de zuivere verhouding tussen regering en parlement niet heeft gediend. Hij heeft naar mijn mening verantwoordelijkheid aanvaard voor een te ruime opdracht en hij heeft die te ruime opdracht tot in het eindeloze gerekend.' Hij wees op het voornemen om eerst de begroting te behandelen en dan pas verkiezingen te houden. 'De Kamer ontbinden op het moment dat het kabinet uitkomt; dat is het standpunt van het kabinet (...) Het is een poging om het kabinet een status te geven die het niet heeft en die het niet toekomt (...) Toen het interimkabinet-Beel optrad, eind 1958, stond het ontbindingsbesluit de volgende dag in het Staatsblad. Op diezelfde dag vond overigens een debat in de Kamer plaats; dit als een kleine bijdrage tot het geheugen van de minister-president. Toen het interimkabinet-Zijlstra op 22 november 1966 optrad, kwam het

ontbindingsbesluit drie dagen later tot stand. En nu?" Hij stelde dat de Kamer in feite demissionair is, het kabinet niet naar huis kon sturen en dat dus het kabinet 'geen fundamentele politieke beslissingen (mag) nemen of voorstellen. Het mag ook niet trachten, de begroting en het dekkingsplan af te handelen'. Ander beleid zou inzet van de verkiezingen worden. Den Uyl wees op een positieve uitspraak daarover van De Zeeuw en de negatieve van Aantjes.

*Van Mierlo:* 'DS'70 heeft gebroken vanwege haar opmerkingen over de inflatiebestrijding en of zij gelijk heeft of niet, de partij heeft er recht op dat dit erkend wordt.' Hij stelde vast dat de nullijn door iedereen in het kabinet aanvaard was, maar dat er onenigheid was hoe die bereikt moest worden. Gezien de zaak en de uitkomst moesten er zo snel mogelijk verkiezingen worden uitgeschreven, kon niet schelen door wie. 'Als de betrokkenen en de verantwoordelijke partijen in deze crisis zich door deze doodgewone, oerdemocratische principes hadden laten leiden, had de kabinetscrisis inderdaad niet langer, zoals ook de premier aanvankelijk dacht, dan een paar dagen behoeven te duren. In plaats daarvan hebben wij de armzaligste vertoning van een vijfde-rangs toneelstuk te zien gekregen, een doorlopende voorstelling van spelletjes zwarte pieten, kat en muis, wie-kunnen-wij-de-schuld-geven, hoe-maak-ik-mij-het-sappigste-voor-mijn-kiezers, hoe-blijf-ik-aan-de-macht. Alle denkbare inspiraties in de politiek, behalve die ene die er had moeten zijn, namelijk: hoe geef ik zo snel mogelijk in dit conflict het woord aan de kiezers?' Er werd voorbijgegaan aan een informateur. 'Geen nood, de dienstdoende formateur schaft zich op eigen gezag een informateur in privédienst aan.' Vier partijen adviseerden geen lijmpoging, alleen DS'70 deed dat. Nelissen vond 'zo maar zeventig miljoen. De VVD en de CHU, twee van de vier partijen die het staatshoofd niet om een lijmpoging hebben gevraagd, vragen de formateur er nu wel om, omdat naar hun mening de vondst van de heer Nelissen een nieuw politiek feit is. De twee andere politieke partijen, de KVP en de AR, lachen zich slap om dat nieuwe politieke feit, te zamen met de formateur en de rest van het Nederlandse volk, maar verklaren wel doodernstig dat deze stupiditeit op zich zelf wel een nieuw politiek feit is. Zo komt er dan een lijmpoging, die wordt georganiseerd door de vier partijen die de Koningin er niet om gevraagd hebben en die uiteindelijk mislukt door de weigering van de enige partij die er wel om had gevraagd (. . .) De heer Scholten schreef . . . doodleuk het oude standpunt van de heer Boersma op . . . Het conflict ging erover dat of DS'70 of ARP moest opstappen. ' . . . het nieuwste staatsrechtelijke

monstrum: een nieuw kabinet dat niet demissionair is, ook niet het oude, maar ook niet een nieuw kabinet is (. . .) Het magisch realisme tegenover mij ziend, denk ik: kijk maar; er zit niet wat er zit' (vrij naar Nijhoff).  
*Andriessen:* vervroegde verkiezingen zijn onontkoombaar. 'De vraag wanneer die verkiezingen zouden moeten plaatsvinden, wensten wij te beoordelen tegen de achtergrond van de problemen waarvoor ons land staat. (. . .) De noodzaak van vervroegde verkiezingen moest . . . naar ons oordeel worden gecombineerd met de noodzaak om tot aan de datum van die verkiezingen een krachtig regeringsbeleid te kunnen voeren.' De KVP was voor begin juni 1973, VVD had echter bezwaren. 'Ik betreur dat.' Hij sprak over een minderheidskabinet. De reconstructiepoging had de zegen van de KVP, niet vanwege de zeventig miljoen, maar enkel omdat VVD en CHU die poging wensten. Tot de taak van het kabinet behoorde zijns inziens ten eerste indiening van behandeling van begroting en dekkingsplan; ten tweede tot stand brengen van het sociaal contract; ten derde behartiging van al die zaken, welke het landsbelang vergen.  
*Wiegel:* 'Namens mijn fractie vanavond een hartelijk welkom aan het kabinet-Biesheuvel I achter de regeringstafel (. . .) Ik vond het van het allergrootste belang die lijmpoging te ondernemen, omdat ik het niet in het belang van het land acht dat er een kabinet met de PvdA komt.' Hij constateerde dat de vijf onder leiding van Scholten het materieel eens waren over het loon- en prijsbeleid. De weigering van DS'70 achtte hij onbegrijpelijk.  
*Berger* herhaalde zijn opvattingen over het ontstaan der crisis en het verloop van de formatie.

*Bakker:* 'Wat doet de formateur? Hij benoemt een sub-formateur. Deze moet het kabinet vormen, dat hij niet wil of kan vormen. Kortom, de heer Biesheuvel benoemt zichzelf tijdelijk tot staatshoofd. Koning Biesheuvel! (. . .) Dit werd een 'lijmpoging' genoemd, er was echter geen lijm, alle lijm zat al tussen de zetel en de broek van de heer Biesheuvel.'

## Conclusies

I Onduidelijk blijft waarom het restkabinet-Biesheuvel pas de portefeuilles ter beschikking stelde nadat het ontslagverzoek van de DS'70-bewindslieden was ingewilligd. De procedure verscherpte de breuk, welke formeel een definitief karakter kreeg. Vermoedelijk overwoog Biesheuvel om met de vier partijen en de 74 Kamerzetels gewoon dóór te gaan en liet hij zich sterk leiden door geraaktheid over het optreden van DS'70.

2 Al bij de aanvang van de formatie-Biesheuvel bleek het vertrouwen tussen de confessionele drie en de VVD tanende. Het verloop van de formatie vergrootte de spanning, blijkens de irritaties over en weer tussen vooral Aantjes en Wiegel. KVP en AR lonkten al met één oog naar een coalitie met de progressieve drie.

3 Staatsrechtelijk valt er op de afhandeling van de crisis in de verschillende fasen niets aan te merken. De gekozen oplossingen werden wel zeer sterk door politieke overwegingen bepaald. Het novum van een adviseur, die onder de verantwoordelijkheid van de formateur 'de directe leiding' toebedeeld kreeg voor de reconstructiepoging, verdient in de toegepaste vorm geen aanbeveling voor een herhaling. Dat neemt niet weg dat 'officiële' formatie-adviseurs, bij voorkeur uit de betrokken partijen afkomstig, onder directe leiding van de (in)formateur veel en nuttig werk zouden kunnen doen. Niets verzet zich tegen zo'n formatieteam, tenzij de omstandigheden van het ogenblik de vorming van zo'n team minder opportuun maken.

4 Staatsrechtelijk bestaat er geen verplichting tot het houden van verkiezingen bij verandering van de grondslag van het kabinet. Evenmin behoeft een kabinet, geformeerd volgens een bepaalde formatieopdracht, bij zijn verdere voortbestaan steeds in overeenstemming te blijven met de oorspronkelijke formatieopdracht c.q. grondslag. Overigens zijn dit soort complicaties eenvoudig te vermijden door nooit een andere opdracht te verlenen dan 'het vormen van een kabinet'. Elke detaillering van die opdracht mag overbodig en om tal van redenen, zoals de positie van de Koningin, ongewenst heten.

5 Het bij het heroptreden van het kabinet-Biesheuvel bediscussieerde begrip 'materieel demissionair zijn van regering en parlement' na een besluit tot Kamerontbinding en mitsdien vervroegde verkiezingen, is betrekkelijk irrelevant en vertoont de strekking om in dat geval het fundamentele onderscheid tussen een volwaardig en een demissionair kabinet te bagatelliseren. Staatsrechtelijk blijft dit onderscheid ook in die situatie fundamenteel van aard, maar politiek en praktisch kan er sprake zijn van een 'vloeiend verschil'. In ons staatsbestel dient de mogelijkheid van vorming van een volledig verantwoordelijk en volwaardig kabinet steeds te prevaleren boven welke demissionaire oplossing ook, tenzij de omstandigheden dit onmogelijk maken of zoals in 1977 de praktische betekenis van het onderscheid inderdaad volstrekt minimaal is.