

HOOFDSTUK VIJFTIEN  
**Het Ministerie-Den Uyl**  
**(11 mei 1973 – 19 december 1977)**

De vorming van het kabinet-Den Uyl behoort tot de meer dramatische episodes in onze parlementaire geschiedenis. Voor premier Biesheuvel zou de formatie zijn politiek einde betekenen. De drie confessionele partijen, onderling en intern verdeeld, moesten zich vernedering na vernedering laten welgevallen. Gevoegd bij het electorale verlies van KVP en CHU zou dat een extra impuls geven aan het streven naar eenheid. De toch al sedert de 'Nacht van Schmelzer' moeilijke relatie tussen confessionelen en sociaal-democraten raakte dusdanig vergiftigd, dat ook thans nog nauwelijks van een normale verstandhouding kan worden gesproken. Het kabinet-Den Uyl zou de leerschool worden van Van Agt, Lubbers en Van der Stee, van wie vooral de eerste zijn bekostiging kreeg van de PvdA, waarmee hij eerder gesympathiseerd had. De VVD sloeg munt uit de troebele situatie door een flink deel van de teleurgestelde confessionele en DS'70-kiezers naar zich toe te polariseren. Met Wiegel aan het hoofd onderging de VVD een metamorfose. Ze werd van elite-partij een brede volkspartij. Kortom, deze formatie verdient evenals die van 1959 bijzondere aandacht. Volgens menigeen luidde ze een nieuwe époque in onze parlementaire geschiedenis in.

### **De Kamerverkiezingen van 29 november 1972**

Het kabinet-Biesheuvel had alsnog een wijziging van de Kieswet bevorderd, waardoor op 29 november 1972 ook de leeftijdsgroep van 18- tot 21-jarigen mocht gaan stemmen. Mocht, want de stemplicht was inmiddels afgeschaft. Van de ongeveer 750.000 jongeren kwamen naar schatting 200.000 niet opdagen.

Hoe ongelegen de val van het vijf-partijenkabinet kwam voor de confessionele drie, bleek uit de onmogelijkheid om met een gezamenlijk verkiezingsprogramma, laat staan met een gemeenschappelijke kandidatenlijst

en lijsttrekker te komen. Mede door toedoen van de voorzitter van het KVP-bestuur, De Zeeuw, waren KVP, ARP en CHU uit elkaar gedreven over de vitale vraag naar de grondslag van de voorgenomen samenwerking. In het overlegorgaan van de drie had Steenkamp in juni 1972 de strijd weten te pacificeren door de formule: 'Het CDA aanvaardt het evangelie als richtsnoer voor het politiek handelen en richt zich uitdrukkelijk tot het gehele Nederlandse volk zonder onderscheid naar geloofsovertuiging of maatschappelijke groepering'.<sup>1</sup> Onder voorzitterschap van de demissionaire minister van Justitie, Van Agt, werkte een commissie aan een gezamenlijk verkiezingsprogramma. Het ontwerp ontmoette bij alle drie, KVP, ARP en CHU, stevige kritiek. Ter verdediging had Steenkamp opgemerkt dat de ontwerpers zich niet hadden willen bezondigen aan 'Sinterklazerij'. Uiteindelijk vielen de confessionele drie terug op het Urgentieprogramma van 1971, aangevuld met een op 2 november 1972 gepubliceerd gemeenschappelijk manifest.<sup>2</sup>

Ook in de personele sfeer was er sprake van beweging. In de KVP was De Zeeuw tot opvolger gekozen van voorzitter Van der Stee. De 'jonge' Andriessen had de zieke Veringa als fractievoorzitter afgelost. Andriessen en De Zeeuw vormden lang niet zulk een krachtig in dezelfde richting pedalerend tandem als destijds Schmelzer en Aalberse. Schmelzer had in 1971 bewust afstand gedaan van het politieke leiderschap. Andriessen mocht als enige de KVP-lijsten aanvoeren. In de ARP had Biesheuvel zoveel weerstand opgeroepen, dat hij zijn greep op de fractie en het partijbestuur gaandeweg verloor. De ARP wees hem nog wel aan als lijsttrekker, doch niet op Biesheuvels voorwaarden: zijn kabinet als inzet van de verkiezingen en geen samenwerking met de linkse drie.<sup>3</sup> De CHU koos de meer bedaalde 'jonge' Tilanus tot lijststaanvoerder. Evenals in 1971 veroorzaakte de samenstelling van de kandidatenlijst veel gekrakeel, wat de vooruitzichten van de CHU op een gunstig verkiezingsresultaat niet verbeterde.<sup>4</sup> Kortom, KVP, ARP en CHU gingen innerlijk onzeker en onderling verdeeld de verkiezingen in. Ze wisten geen raad met de polarisatie. Biesheuvel voerde een zeer persoonlijk getinte campagne, waarbij hij zich verder van zijn eigen partij verwijderde door toch zijn beleid met verve te verdedigen.<sup>5</sup> Hij gokte op voortzetting van de confessioneel-liberale coalitie. Andriessen daarentegen wilde een opening naar links maken en nam in de verkiezingsstrijd afstand van Wiegel.<sup>6</sup> In een zwak moment liet hij zich ontvallen dat als de progressieve drie meer zetels zouden behalen dan de confessionelen, Den Uyl c.s. maar een minderheidskabinet moesten vormen, dat constructief, kritisch en zakelijk zou worden beoordeeld.<sup>7</sup> De tweede

man van de AR, Aantjes, wilde eveneens beproeven een voet tussen de deur naar de progressieve drie te krijgen. De politieke en programmatische afstand tussen de confessionelen en de progressieven was in 1972 bijzonder groot. Onzekerheid bij de eersten over de toekomstige koers na de nederlaag van 1971 verhinderde een heldere opstelling en krachtig verweer tegenover de progressieve polarisatie, welke juist duidelijke en heldere partijverhoudingen wilde provoceren door het confessionele centrum tot een richtingskeuze te dwingen.

Voor de progressieve drie was het uiteenvallen van het kabinet-Biesheuvel een godsgeschenk, dat zich zeer wel liet omzetten in politieke, maatschappelijke en electorale winst voor de beoogde secularisatie van de verhoudingen. De ervaringen in 1971 opgedaan, kwamen goed van pas. Een uit de drie partijen PvdA, D'66 en PPR samengestelde commissie ontwierp het regeerakkoord Keerpunt 1972, dat de regeringscrisis 'meer dan een incident' noemde en een 'signaal dat het getij van de opkomende democratisering, de doorbreking van de bestaande machtsverhoudingen, niet meer kan worden gekeerd. Het is de ineenstorting van een bestel dat is gebaseerd op het voortduren van de ongelijkheid tussen mensen.'<sup>8</sup> Voor het zo ver was, dreigde het begin oktober 1972 congresserende PvdA-kader zowel partijbestuur als politiek leider Den Uyl links voorbij te hollen, richting radicalisering en volslagen isolement.<sup>9</sup> Het PvdA-congres wilde de kernwapens eenzijdig uit Nederland verwijderen en een 'no first use'-verklaring van de NAVO over het gebruik van kernwapens. Indien de NAVO niet binnen vier jaar grondig veranderd was, moest Nederland de NAVO verlaten. Democratisering, andere doelstelling en werkwijze en uitstoting van de dictatoriale en koloniale regimes vielen onder die veranderingsvoorwaarde. Voorts wilde het congres de ontwikkelingshulp naar twee in plaats van anderhalf procent opschroeven en de gehele verzekeringssector onder overheidscontrole brengen. Erkenning van Noord-Vietnam en de DDR, legalisatie van abortus, zwaardere druk van de directe belastingen en andere punten stonden al in het ontwerp-regeerakkoord en illustreerden de afstand tot de confessionelen. Dankzij de tegendruk van D'66, waartegen de PvdA-top uiteraard weinig weerstand bood, kwamen de drie congressen op aanzienlijk gematigder compromissen uit, met name in de sfeer van vrede en veiligheid. Op 18 november presenteerden de progressieve drie wederom een progressief schaduwkabinet, dat evenals het regeerakkoord tot inzet van de verkiezingen werd gemaakt. Deze keer vertoonde het deelkabinet een meer flexibele opzet, doordat de kandidaat-bewindslieden niet op bepaalde

portefeuilles waren vastgepind en er ruimte overbleef voor wijzigingen, voortvloeiend uit de verkiezingsuitslag en voor niet tot de progressieve partijen behorende kandidaten. Voorts had een aantal aangezochte kandidaten nog geen beslissing kunnen nemen over eventuele toetreding.<sup>10</sup> Wederom verklaarde de progressieve combinatie, niet te zullen onderhandelen over regeringsvorming met partijen waarmee vóór de verkiezingen geen akkoord was bereikt. De contacten met de confessionele drie bleven vruchteloos, vooral door de onmogelijke eis van links dat de confessionelen afstand zouden nemen van het zo gewraakte kabinet-Biesheuvel.

*De Kamerverkiezingen van 1972*<sup>11</sup>

	Tweede Kamer 1971		Tweede Kamer 1972	
	zetels	percentages	zetels	percentages
KVP	35	21,9	27	17,7
PvdA	39	24,6	43	27,4
VVD	16	10,3	22	14,4
ARP	13	8,6	14	8,8
CHU	10	6,3	7	4,8
D'66	11	6,8	6	4,2
CPN	6	3,9	7	4,5
PSP	2	1,4	2	1,5
PPR	2	1,8	7	4,8
DS'70	8	5,3	6	4,1
SGP	3	2,4	3	2,2
GPV	2	1,6	2	1,8
BP	1	1,1	3	1,9
NMP	2	1,5	—	0,4
RKPN	—	—	1	0,9

Aldus herhaalde zich de patstelling van vóór de verkiezingen van 1971, althans tussen confessionelen en progressieven, met als belangrijkste verschil dat destijds Schmelzer, Biesheuvel en Mellema de ontwikkelingen nog controleerden, iets waartoe Andriessen, Biesheuvel-Aantjes en Tilanus

niet bij machte waren. In de VVD nam Wiegel het leiderschap definitief over van Geertsema. Zijn campagne was fel anti-socialistisch, sterk populistisch en polariserend. DS'70 wees Drees wederom als lijsttrekker aan. Opmerkelijk was, dat de oorsprong van het conflict waardoor de vervroegde verkiezingen uitgelokt waren, in de verkiezingsstrijd nauwelijks aandacht kreeg. Alleen Boersma en De Brauw trokken even de aandacht door elkaar wederzijds van het volgende kabinet uit te sluiten. De opkomst van de kiezers was relatief groot: 82,9 procent. Alles bijeen namen één miljoen stemgerechtigden meer deel aan de verkiezingen dan in 1971.

In hun reacties namen Andriessen en vooral De Zeeuw afstand van herstel van het vijf-partijenkabinet, waartegenover Wiegel deze mogelijkheid juist vooropstelde. Biesheuvel benadrukte de wenselijkheid van een meerderheidskabinet en wilde zich niet onmiddellijk neerleggen bij een optreden van een progressief minderheidskabinet. Partijgenoot De Gaay Fortman sr. achtte daarentegen terugkeer van de bestaande coalitie niet te stroken met de verkiezingsuitslag. Ter wille van de regeerbaarheid zou de progressieve combinatie een opening naar de confessionelen moeten maken. Uiteraard wees ook Den Uyl prolongatie van de vijf-partijencoalitie van de hand als een ontkenning van de kiezersuitspraak. Over andere mogelijkheden liet hij zich nauwelijks uit. De media reageerden naar gelang hun 'kleur', waarbij Het Vrije Volk niet aarzelde nog een verkiezingsronde als oplossing aan te bevelen! De progressieve drie hadden in 1971 samen 52, thans 56 zetels behaald. De christen-democraten vielen van 58 op 48 zetels terug. De vijf regeringspartijen hielden van de 82 nog slechts 76 zetels over, terwijl de confessionele drie met de VVD in 1971 nog over 74, thans over 70 zetels beschikten. De kleine winst van de ARP was ongetwijfeld te danken aan het premierschap van Biesheuvel. Hoewel hij tot fractievoorzitter gekozen werd, moest hij ervaren zijn greep op het fractiebestuur goeddeels verloren te hebben. Aantjes had de meerderheid achter zich, ook al voordat Biesheuvel het voorzitterschap moest loslaten ten gunste van het premierschap. De tegenstelling tussen Biesheuvels campagne en de opvattingen in de gekozen fractie van de ARP behoort tot de problematische aspecten van deze verkiezingen en de daarop volgende formatie.

### **Een uitzichtloze impasse**

De Koningin hield de gebruikelijke consultaties op 1, 2 en 3 december 1972. Beel ontbrak op het appel. Hij had op 28 juni 1972 wegens het bereiken

X van de 70-jarige leeftijd afscheid van de Raad van State genomen. De waarnemend vice-voorzitter van de Raad van State, mr. De Block, nam de honneurs waar. Deze keer werden de adviezen van de fractievoorzitters terstond gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant.<sup>12</sup> De progressieve drie, PvdA, D'66 en PPR, adviseerden een links minderheidskabinet, dat spoedig gereed zou zijn en een stijgend vertrouwen van de kiezers had gekregen. De formateur van dit kabinet moest onderzoeken of een meerderheid in het parlement tot een zakelijke beoordeling bereid was. Een parlementair meerderheidskabinet, zowel centrum-links als centrum-rechts, was onmogelijk gezien de verkiezingsbelofte van de progressieven en de afkeer bij de KVP van VVD en DS'70. Een extra-parlementair kabinet zou 'een stap terug betekenen op de weg naar het verschaffen van meer rechtstreekse inspraak op de regeringsvorming aan de kiezer'. Gedurende de komende formatieperiode zouden Den Uyl en Van Mierlo nauw samenwerken, terwijl De Gaay Fortman jr. zich meer afzijdig hield.<sup>13</sup> De laatste zag voor de PPR vooral een horzelfunctie weggelegd en schiep door een soepeler opstelling enige ruimte voor het doorbreken van de impasse. Zo wilde De Gaay Fortman wél een extra-parlementair kabinet overwegen, mits de formateur en de ministers in meerderheid uit progressieve kring zouden komen.<sup>14</sup> Al eerder had hij in de verkiezingscampagne en bij de vorming van het deelkabinet zodanig afstand genomen van PvdA-D'66, dat deze partijen weinig reden hadden om de PPR nauw bij de formatie te betrekken. De confessionele drie, KVP, ARP en CHU, kwamen niet tot eensluidende adviezen. Andriessen (KVP) gaf toe geen voor de hand liggende oplossing te zien en wilde een informateur van ARP-huize alle mogelijke alternatieven tegen elkaar laten afwegen. Zowel Biesheuvel als Tilanus wilden een sociaal-democraat de positie van de PvdA, de grootste partij, ten opzichte van een parlementair meerderheidskabinet laten vaststellen. Een tactische manoeuvre om de PvdA hetzij zichzelf uit te laten schakelen, hetzij tot een andere opstelling te bewegen.<sup>15</sup> Biesheuvel hoopte op terugkeer van zijn kabinet en zou daartoe Wiegel voortdurend van de verwickelingen in confessionele kring op de hoogte houden.<sup>16</sup> De ARP-lijsttrekker had evenwel zijn fractie niet voldoende in de hand en zelfs het uiterste middel, het stellen van de portefeuillekwestie in de fractie, was niet probaat. Andriessen zat met soortgelijke problemen. Acht fractieleden weigerden onder alle omstandigheden een centrum-rechts kabinet te accepteren.<sup>17</sup> Zijn partij verkeerde ten gevolge van de verkiezingscatastrofe in paniekstemming. Vóór alles wilde Andriessen een scheuring in de KVP

voorkomen, hetgeen praktisch inhield dat zijn voorkeur uitging naar een extra-parlementair centrum-links kabinet. Tot 'gedogen' van een progressief minderheidskabinet was noch hij, noch een deel van de fractie bereid. De KVP-lijsttrekker ging uiterst moeilijke maanden tegemoet, tussen de hamer van de progressieve drie, het aambeeld van de VVD, Burgers koevoet in de confessionele samenwerking en de molenstenen van een verdeelde fractie. De gesprekken met de Koningin verliepen evenmin altijd even aangenaam voor Andriessen.<sup>18</sup> Wim Kan typeerde zijn optreden als 'zo voorzichtig dat hij doet denken aan een slak die afremt in de bocht'.<sup>19</sup> Dat was raak, omdat Andriessen bij het nemen van welke bocht ook op schier onoverkomelijke interne problemen stuitte. Tilanus was met een 'ja, mits' bereid zowel een parlementair centrum-links als een parlementair centrum-rechts kabinet te aanvaarden.<sup>20</sup> Ook hij zou op het beslissende moment van al dan niet afhaken met oppositie in eigen kring te maken krijgen, vooral uit de Eerste-Kamerfractie.

Wiegel wilde een informatie-Steenkamp voor een onderzoek naar een parlementair meerderheidskabinet van de vijf, KVP, VVD, ARP, CHU en DS'70. Aanvankelijk bleef de verhouding tussen Wiegel en Andriessen uitermate koel.<sup>21</sup> Berger (DS'70) wilde allereerst laten onderzoeken of één of meerdere confessionele partijen met de progressieven een parlementair meerderheidskabinet konden vormen. Mocht dit niet het geval zijn, dan zou de informateur een meerderheidskabinet van andere signatuur moeten onderzoeken. Ook in de DS'70-fractie werd niet gelijkkluidend gedacht over coalitievorming. De herinnering aan de deelname aan het vijf-partijenkabinet-Biesheuvel was geen stimulans voor een herhaling. In de fractie filosofeerden sommigen over fuseren met de VVD.<sup>22</sup>

De Koningin koos op basis van de zeer tegenstrijdige adviezen voor een informateur met een zo ruime opdracht, dat deze alle denkbare mogelijkheden zou nagaan. De Gaay Fortman sr. weigerde desgevraagd, wellicht om een politieke confrontatie van vader en zoon, die overigens in de beste verstandhouding met elkaar verkeerden, te vermijden.<sup>23</sup>

De Gaay Fortman sr. liet officieel weten dat naar zijn oordeel de informateur moest voortkomen uit het progressieve kamp, waarmee hij zich aansloot bij het advies van Biesheuvel.<sup>24</sup> Hierna kreeg staatsraad Ruppert opdracht een onderzoek in te stellen 'naar de mogelijkheden tot het vormen van een kabinet, dat zich verzekerd weet van een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging, dan wel mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te zullen ondervinden'. Ruppert was van mening dat de opdracht ruimte bood voor

het nagaan van zowel parlementaire als extra-parlementaire mogelijkheden en van de kansen van minderheidskabinetten. Zijn voorkeur ging evenwel uit naar een parlementair meerderheidskabinet.<sup>25</sup>

**Dr. M. Ruppert, informateur (4 december 1972–1 februari 1973)**

*Van ongemakkelijk vakbondsleider tot bekwaam staatsraad en adviseur van de Koningin*

Marinus Ruppert werd op 1 september 1911 in Amsterdam geboren als zoon van een timmerman. Zijn vader was actief lid van de bouwarbeidersbond en maakte later deel uit van het bestuur van het CNV. Na de MULO overwoog Marinus om kunstschilder te worden, maar vader vond dat een kunstschilder misschien na zijn dood geëerd zou worden, maar de kost niet zou kunnen verdienen. Marinus ging daarom de bloemisterij in. In Aalsmeer bezocht hij, dankzij de medewerking van zijn baas deels in werktijd, de Rijkstuinbouwschool. Achttien jaar oud leidde hij de plaatselijke afdeling van de Nederlandse Christelijke Landarbeidersbond. De ellende van de crisis dreigde hem in 1932 mee te sleuren. Hij verloor zijn vaste betrekking in Aalsmeer, meldde zich bij de bond voor een uitkering en kreeg tot zijn verrassing een baan als hoofdbestuurder aangeboden. In 1941 nam de inmiddels tot voorzitter van de Landarbeidersbond gekozen Ruppert ontslag om het vakbondswerk illegaal voort te zetten. Hij wenste niet onder toezicht van de nationaal-socialisten gesteld te worden.

In 1945 trad hij opnieuw als voorzitter op, wat hij van 1946 tot 1948 combineerde met het lidmaatschap van de Utrechtse gemeenteraad. Het jaar 1947 bracht hem het voorzitterschap van het CNV, dat hij twaalf jaar bekleedde. Vanaf 1954 zetelde hij voor de ARP in de Eerste Kamer en in 1959 volgde zijn benoeming tot staatsraad. De 27-jarige activiteit in en voor het CNV had inmiddels lichamelijk en geestelijk zijn tol geëist. Blijkens een notitie van Romme uit 1959 had de vakbondsvoorzitter de reputatie niet gemakkelijk te zijn.

Na Jan Schouten was Ruppert de tweede ex-tuindersknecht in de Raad van State. Hij maakte van nabij de enorme ontwikkeling van ons hoogste adviescollege mee, wiens toenemende betekenis en invloed inmiddels wenkbrauwfronsen teweeg bracht bij sommige parlementariërs. In de periode 1962–1974 zat Ruppert de hoofdcommissie voor, welke met de delicate taak belast was overleg te voeren met het personeel van de



koninklijke hofhouding over diens rechtspositie. De wijze waarop Ruppert de sanering van de arbeidsverhoudingen volbracht, maakte hem tot een invloedrijk adviseur van de Koningin.<sup>26</sup> Zijn positie laat zich evenwel niet vergelijken met die van Beel, die een carrière als staatsman achter de rug had en het klappen van de politieke zweep kende.

Talrijke publikaties, met name over de vakbeweging, had Ruppert op zijn naam, toen hem in 1970 het eredoctoraat der rechtsgeleerdheid door de Vrije Universiteit verleend werd. Na zijn optreden als informateur en co-formateur volgde zijn benoeming tot vice-president van de Raad van State, welke functie hij naar aller getuigenis bekwaam vervulde. Zijn hart lag evenwel bij de vakbeweging, in het bijzonder bij het CNV. Hoewel Lutheraan was hij via de tuindersbond bij de ARP terecht gekomen, waarin hij menigmaal met de gereformeerde meerderheid botste. Ruppert behoorde tot de linkervleugel in de ARP met een voorkeur voor regeringssamenwerking met de PvdA. In die samenwerking zag hij de beste garantie voor ingrijpende sociale veranderingen. Van Riel, de uiterst erudiete liberale senator, schreef Wiegel: 'Ik heb deze Ruppert in de Eerste Kamer overigens indertijd als een fel pro-socialist leren kennen, niet minder erg dan Boersma. Ook zijn verhalen dropen van 'arbeidersmacht' (. . .) Iets daarvan valt, dunkt mij, in zijn techniek van informateur wel te bespeuren'.<sup>27</sup> Grotendeels door zelfstudie en praktijkervaring kwam Ruppert op de stoel van Beel. Een collega-Staatsraad karakteriseerde hem als 'een natuurlijk rechtsgeleerde met een schat aan ervaring uit de vakbondspraktijk'.

In VVD-kring zou men Ruppert partijdigheid verwijten en hem verantwoordelijk stellen voor het ondergraven van Biesheuvels positie in AR-kring.<sup>28</sup> Stellig kreeg de Aantjes-optie door het gezag van Ruppert bijzondere overtuigingskracht. Of een andere informateur de VVD bij de heersende partijverhoudingen, waaronder de interne strubbelingen bij de KVP méér had kunnen grieven, lijkt twijfelachtig.

### **Ruppert gaat wegstrepen**

De informateur begon zijn werkzaamheden met het vragen van klaarheid aan Den Uyl over diens advies, waarin gewag was gemaakt van medewerking van de confessionelen aan zijn kabinet.<sup>29</sup> Van Andriessen wilde hij nadere toelichting op diens na de verkiezingen gedane uitspraak, dat zijn partij geen 'bijwagen' wilde zijn van de linkse drie. Op de KVP-partijraad, kort na de verkiezingen, hadden de meeste sprekers zich uitgesproken tegen

samengaan met de VVD en vóór samenwerking met de progressieven, als men voldoende programmatische en personele inbreng zou hebben.<sup>30</sup>

Den Uyl had evenwel bij herhaling publiekelijk verklaard dat Keerpunt '72 onaantastbaar was als regeerakkoord. Ruppert organiseerde op 19 december een tweegesprek tussen Andriessen en Den Uyl met het verzoek hem hierna over bovengenoemde vragen opheldering te verschaffen. Beide heren kwamen evenwel niet verder dan een herhaling van de eerder ingenomen standpunten.<sup>31</sup> Andriessen zou deelneming ('witte rand') van geestverwanten aan het progressieve minderheidskabinet de betrokkenen ontraden. Bijgevolg waren een links minderheidskabinet en een parlementair centrum-links meerderheidskabinet vooralsnog van de baan.

Hierop vroeg de informateur de fractievoorzitters om schriftelijke reacties op de nu ontstane situatie. De KVP was bereid de mogelijkheid te onderzoeken van een coalitie van christen-democraten, VVD en DS'70, weliswaar met de nodige twijfels over de kans op slagen. Een extra-parlementair kabinet kreeg de voorkeur boven een parlementair kabinet van de vijf. Ook de ARP vond dat nu eerst de 'oude' coalitie van de vijf moest worden onderzocht, hoewel ze moeilijkheden in het verschiep zag met name met DS'70 over het te voeren loon- en prijsbeleid. De CHU toonde van de christen-democraten de meeste bereidheid tot herstel van de coalitie waarop het eerste kabinet-Biesheuvel steunde. VVD en DS'70 waren bereid aan een dergelijke poging mee te werken, maar de laatste stelde voorwaarden aangaande onder meer de inflatiebestrijding en het defensiebeleid.<sup>32</sup> De aanvankelijke bereidheid van de vijf fractievoorzitters deed de informateur besluiten tot een nader onderzoek. Woensdag 27 december riep hij de vijf afzonderlijk bij zich. Hij nodigde hen uit vóór vrijdag aanstaande een memorandum te zenden, met daarin de onderwerpen welke ze in het regeerakkoord wilden hebben en het standpunt van de fracties dienaangaande.<sup>33</sup>

Op 3, 7 en 8 januari wisselden de vijf fractievoorzitters onder leiding van de informateur met elkaar van gedachten over de memoranda. Evenals in 1971 en 1972 lagen de knelpunten in het defensiebeleid, de ontwikkelingshulp en de inflatiebestrijding. Anders dan Steenkamp destijds stak Ruppert nauwelijks een vinger uit om de vijf programmatisch en politiek bijeen te brengen, maar tastte hij onmiddellijk door naar de centrale vraag. Vóór woensdag 10 januari om twaalf uur 's middags moesten de heren melden of samenwerking van de vijf partijen mogelijk werd geacht en ook of er binnen de fracties unanimitieit over het antwoord bestond.<sup>34</sup>

2  
X

Andriessen, 'zeer down', kreeg zijn fractie niet op een lijn en verkoos de informateur te berichten dat de fractie te grote programmatische verschillen zag om verantwoordelijkheid te dragen voor een centrum-rechts meerderheidskabinet.<sup>35</sup> Biesheuvel had in zijn fractie slechts drie medestanders en vond een meerderheid van tien fractieleden onder leiding van Aantjes tegenover zich. Aan Tilanus liet hij weten dat noch de portefeuillekwestie, noch de weigering de brief te tekenen waarin 'de' ARP-fractie DS'70 afwees, geholpen hadden.<sup>36</sup> De ARP wees de beoogde samenwerking inderdaad af wegens het verschil van mening met DS'70 over de inflatiebestrijding. De VVD en CHU daarentegen wilden dat Ruppert ondanks de meningsverschillen door zou gaan met zijn poging.<sup>37</sup> Udink en Wiegel spraken die dag af dat in overleg met Biesheuvel gestreefd moest worden naar voortgezette onderhandelingen tussen de vijf, bij voorkeur onder leiding van Steenkamp.<sup>38</sup> DS'70 reageerde sceptisch, omdat van KVP noch ARP verwacht werd dat ze tegemoet zouden willen komen aan de wensen van DS'70.

De informateur restte weinig anders dan de conclusie dat de beoogde coalitie niet tot de mogelijkheden behoorde. Wiegel en Drees jr. verweten de informateur naderhand partijdigheid, omdat hij te snel tot deze slotsom zou zijn gekomen.<sup>39</sup> Gelet op de interne spanningen in KVP en ARP lijkt dit verwijt moeilijk vol te houden, tenzij Wiegel en Drees nog enorme concessies achter de hand hadden. Dan nog mag betwijfeld worden of de linkervleugels van KVP en ARP tevreden zouden zijn geweest. 'Voor of tegen de VVD' heeft in die partijen nogal eens een psychologisch-politieke functie ter situering van de betrokkenen of liever ter profilering. Ook de backbenchers weten zich aldus 'belangrijk' te maken.

Christen-democraten en liberalen brachten de informateur van zijn voornemen af thans een minderheidskabinet van die samenstelling te gaan onderzoeken.<sup>40</sup> Biesheuvel en Wiegel wilden eerst alle andere mogelijkheden weggestreept zien om de formateur dan noodgedwongen bij de combinatie van de confessionele drie met de VVD te laten uitkomen.<sup>41</sup> Wiegel hierover in de VVD-fractie: 'het lijkt me dienstig in de komende tijd met de vier in het geheim te gaan vergaderen teneinde een tweede poging tot de vorming van een vijf-partijenkabinet mogelijk te maken'.<sup>42</sup> Andriessen, Wiegel, Biesheuvel en Tilanus lieten de informateur weten een onderzoek naar de extra-parlementaire varianten te prefereren.

Ruppert vroeg de fractievoorzitters hem schriftelijk mede te delen wat hun houding was tegenover een extra-parlementair kabinet, waaronder hij verstond een kabinet waaraan geen enkel akkoord met de fracties ten

grondslag zou liggen. De progressieven bleven bij hun minderheidskabinet, dat evenwel door andere groeperingen in de Kamer als extra-parlementair mocht worden beschouwd.<sup>43</sup> De christen-democraten waren bereid aan een extra-parlementair kabinet mee te werken, doch legden zich nog niet vast op een bepaalde samenstelling. VVD en DS'70 hadden geen fiducia hierin respectievelijk wilden niet meewerken, omdat zij garanties wilden ten aanzien van het te voeren beleid. Onvermoeibaar stelde de formateur eerst een onderzoek in naar de mogelijkheden van een extra-parlementair kabinet van confessionele en liberale bewindslieden, terwijl hij tevens de vier fractievoorzitters vroeg naar hun opstelling tegenover een parlementair kabinet van die samenstelling. Aanleiding voor dit twee vliegen in één klap slaan was het verlangen van Wiegel om op een aantal punten zekerheid te verwerven, wat het verschil tussen parlementair en extra-parlementair zou doen vervagen.<sup>44</sup> In de VVD-fractie had Geertsema zich al eerder verzet tegen deelname aan een extra-parlementair kabinet, omdat hij en een aantal fractiegenoten daarin een overgangsfase naar rooms-rood zagen.<sup>45</sup>

Terwijl Biesheuvel in Londen vertoefde, riep Ruppert op 22 januari 's avonds Andriessen, Wiegel, Aantjes en Tilanus bijeen. Andriessen had gelet op zijn verdeelde fractie geen andere keuze dan de gevraagde zekerheden strijdig te verklaren met het karakter van een extra-parlementair kabinet. Voor een parlementair minderheidskabinet waren de programmatische verschillen met de VVD te groot.<sup>46</sup> Biesheuvel verzekerde Wiegel desgevraagd vanuit Londen dat het vragen van zekerheden door de VVD alleszins billijk was. ARP en CHU bleven bereid met de VVD over een minderheidskabinet te praten, maar de houding van de KVP blokkeerde deze oplossing. Aantjes, die zelf geen contact had gezocht met Biesheuvel in Londen, was niet op de hoogte van de nauwe contacten en daaruit voortvloeiende afspraken tussen Biesheuvel en Wiegel. De bekendmaking van deze contacten veroorzaakte begrijpelijkerwijs opschudding in de AR-fractie, die zich daardoor nog minder gebonden achtte aan haar fractievoorzitter.

### **De informateur komt tot conclusies**

Zo was Ruppert na al deze voor-exercities gekomen waar hij volgens Wiegel van meet af aan naar toe wilde: enigerlei samenwerking tussen confessionelen en progressieven. Hij legde de betreffende fracties een drietal varianten voor:

- 1 een kabinet, samengesteld uit de vertegenwoordigers van de zes partijen;
  - 2 een kabinet, samengesteld uit vertegenwoordigers van de PvdA, D'66 en PPR, aangevuld met enige personen die geacht konden worden het vertrouwen in confessionele kring te genieten en enkele niet partijgebonden figuren;
  - 3 een kabinet, samengesteld uit vertegenwoordigers van KVP, ARP en CHU en personen die niet of minder partijpolitiek gebonden waren.
- De informateur wees de fractievoorzitters van KVP, ARP en CHU er wel op dat Den Uyl ieder kabinet met progressieven erin als parlementair zou beschouwen. Andriessen, Biesheuvel en Tilanus gaven te verstaan graag een extra-parlementair kabinet te zien verschijnen, bestaande uit leden van zowel de linkse drie als de confessionele drie, maar dan wel op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Een links kabinet, met enkele minder partijgebonden figuren, wezen zij af omdat in dat geval het zogenaamde 'bijwageneffect' om de hoek kwam kijken. Een christen-democratisch minderheidskabinet beschouwden zij als het allerlaatste redmiddel.

Den Uyl en de zijnen waren bereid Rupperts eerste variant te accepteren mits Keerpunt '72 en het linkse deelkabinet uitgangspunt zouden blijven voor de te vormen regering,<sup>47</sup> iets wat de confessionelen niet wilden slikken. Een confessioneel minderheidskabinet was volgens de progressieve drie niet in overeenstemming met de verkiezingsuitslag. Den Uyl had een voorkeur voor een progressief minderheidskabinet, eventueel aangevuld met niet-progressieven en geformeerd door een sociaal-democraat. In deze fase deden zich twee saillante gebeurtenissen voor. Ruppert polste buiten Biesheuvel om de demissionaire minister van Sociale Zaken, Boersma, evenals de informateur uit het CNV afkomstig.<sup>48</sup> De premier bezwoer de informateur dat zo iets werkelijk niet kon. Op 27 januari vergaderde de PvdA-partijraad.<sup>49</sup> Deze toonde zich geneigd enkele 'concessies' ten opzichte van de christen-democraten te doen. Progressieve confessionelen zouden in het linkse kabinet worden 'toegelaten', waarbij de verhouding 10-6 niet onacceptabel werd genoemd. Onderhandelingen met kandidaat-ministers werden niet afgewezen. In hoeverre de geheime ontmoeting tussen Ruppert en Den Uyl ten huize van de informateur aan deze versoepeling had bijgedragen, valt moeilijk te traceren.<sup>50</sup> Een afsluitend gesprek op 29 januari met de zes fractievoorzitters gezamenlijk over hetzij een progressief, hetzij een confessioneel minderheidskabinet leverde niets op.<sup>51</sup>

Voor het oog van de natie waren de beide blokken duidelijk bij hun aanvankelijke standpunten gebleven en derhalve zette Ruppert zich 31 januari aan het schrijven van zijn eindverslag.<sup>52</sup> Hij adviseerde de Koningin een formateur uit PvdA-kring te benoemen, omdat hij het op grond van zijn onderzoek 'niet bij voorbaat uitgesloten achtte, dat een opdracht aan een socialistische formateur zou kunnen leiden tot een voor de meerderheid der volksvertegenwoordiging aanvaardbare uitkomst'. Die opdracht ware te geven aan 'een vooraanstaand lid van de Partij van de Arbeid'.

De keuze zou op Burger vallen. Deze keuze lag om een aantal redenen voor de hand. Immers, Den Uyl noch PvdA-fractieleden van de Eerste en Tweede Kamer kwamen in aanmerking vanwege de onaantastbaarheid van Keerpunt '72. Als staatsraad was Burger minder partijpolitiek gebonden en bovendien beschikte hij over formatie-ervaring (1955 en 1956). Tilanus wist een dag eerder te melden dat vermoedelijk Burger formateur zou worden, wiens mislukking de weg vrij zou maken voor een formatie-Schmelzer.<sup>53</sup> Over dat laatste had Wiegel zijn twijfels. In KVP-kring werd inderdaad aan Schmelzer gedacht. Andriessen meende dat de linkervleugel van zijn fractie die moest aanvaarden, nu door het afwijzen van de VVD die vleugel zijn zin gekregen had.

Mr. J. A. W. Burger, formateur (1 februari 1973 tot 4 april 1973)

*Geharnast sociaal-democraat, robuust en onbehouden in de omgang, een karaktermens*

Burgers formateurschap werd een ware nachtmerrie voor de confessionelen, welke hen nog steeds plaagt.<sup>54</sup> Op 20 augustus 1904 te Willemstad geboren, doorliep Jaap daar de lagere school. In Oud-Beyerland bezocht hij de MULO en de HBS, waarna hij rechten studeerde te Utrecht en aan de Universiteit van Amsterdam. Ofschoon van christelijk-historischen huize, sloot hij zich aan bij de sociaal-democratische studentenclub. In 1929 studeerde Burger af, meldde zich als lid aan bij de SDAP en vestigde zich het jaar daarop als advocaat en procureur te Dordrecht.

In 1943 stak hij met enkele vrienden in een kleine motorboot over naar Engeland. Als representant van de 'Engelandvaarders' nam Gerbrandy hem spoedig op in zijn kabinet, eerst als minister zonder portefeuille, later belast met Binnenlandse Zaken. De 'lastige', door Gerbrandy als 'een luis in

mijn pels' gekwalificeerde Burger verklaarde in bevrijd Zuid-Nederland dat bij de zuivering na de oorlog onderscheid diende te worden gemaakt tussen hen die slechts fouten hadden gemaakt en zij die werkelijk fout waren geweest. Gerbrandy ontsloeg Burger om deze uitlating, welke de premier voor vèrgaande slapheid aanzag. Eerder had Burger zich krachtig verzet tegen de in regeringskringen en bij de vorstin levende gedachte dat na de oorlog een autoritair regime ingesteld diende te worden. Burger hield vast aan een spoedig herstel van de parlementaire democratie.

Na de oorlog trad Burger op als president van het bijzonder tribunaal te Dordrecht, zodat onder meer de zaak-Aantjes onder zijn competentie viel. Hij stelde de zuiveringspraktijken elders in het land aan de kaak: 'duizenden worden door de Nederlandse Staat behandeld, alsof de Nazistaat de oorlog gewonnen heeft en niet de vrijheid'. Deze gechargeerde aanklacht typeert Burgers neiging de zaken op scherp te zetten, door overdrijving zijn bedoelingen en opvattingen te verhelderen. Zijn kritiek was gegrond. Er hebben zich bij de zuivering schandalige taferelen afgespeeld.

Eind 1945 kwam Burger in de Tweede Kamer, waar hij in 1952 Donker als fractievoorzitter van de PvdA opvolgde. In de schaduw van de bedaarde Drees trachtte Burger vanuit het parlement het kabinetsbeleid in sociaal-democratische richting bij te sturen, als compensatie ook voor de vèrgaande invloed van zijn katholieke collega Romme. Burger was temperamentvol, emotioneel en nam geen blad voor de mond, waardoor hij sterke weerstanden opriep bij de confessionelen en later ook bij de eigen bewindslieden. Romme noemde hij een gevaar voor de democratie en diens staatstheorieën 'semi-fascistisch'. Afspraken met de confessionelen betitelde hij in 1977 als 'scheten in een netje'.

Burger kon zeer humeurig zijn. 's Ochtends joeg hij met zijn rothumeur iedereen de gordijnen in en als hij dan 's middags bijdraaide, vond hij het gek dat wij niet meteen alles konden vergeten, wat hij die morgen had gezegd', aldus een naaste medewerker uit die tijd. Die openhartige, bruuske en rauwe benadering maakte hem herkenbaar voor de achterban van arbeiders, wier vertrouwen hij genoot. Bereid om naar haalbare oplossingen te zoeken, toonde Burger zich onwrikbaar als het om beginselen ging, welke zijn verknochtheid aan de democratie raakten.

Na de mede door Burger bewerkstelligde val van het laatste kabinet-Drees groeide de kritiek op Burgers felle, wat grove oppositie tegen het kabinet-De Quay, dat de eerste jaren geen sterke indruk maakte. Hoewel zijn fractie in meerderheid achter hem stond, besloot Burger zich in september 1962 uit de Kamer terug te trekken, nadat de kleinst mogelijke

meerderheid van het partijbestuur geweigerd had zich openlijk te distantiëren van de kritiek van oud-bewindslieden in Het Parool. Vondeling volgde hem op. Burger bleef voorzitter van de VARA en ging vanaf 1963 deel uitmaken van ons senatorencollege. Na zijn afscheid in 1970, volgde zijn benoeming tot lid van de Raad van State.

In 1975 werd Burger opgenomen in het honorabele College van ministers van Staat. Al twee maal eerder kwam onder zijn leiding een kabinet tot stand. In 1955 ontving Burger tijdens de Huurwetcrisis een formatieopdracht, welke leidde tot de terugkeer van het derde kabinet-Drees, en in 1956 wist Burger als informateur met Romme overeenstemming te bereiken over de vorming van het vierde kabinet-Drees. De formatie van 1973 bracht een opzienbarende rentree in de politiek van de al bijna vergeten Burger, wiens naam blijvend was verbonden aan de vorming van het kabinet-Den Uyl. Als formateur werkte Burger veel met brieven van een onnavolgbare stijl, welke een verademing betekenden tussen de doorgaans saai en omslachtige formatiedossiers. De uitdagende, bruuske schrijftrant veroorzaakte in de PvdA-fractiekamer daverende hilariteit, bij de confessionelen verbeterde woede en een gevoel van vernedering. Burger over de confessionelen: 'die wilden natuurlijk dat ik zo snel mogelijk opraste. Ik moest dus wel hard zijn. Ik zei: weten jullie wel dat ik langer fractievoorzitter ben geweest dan jullie drie samen, èn van een fractie, die groter was dan jullie drie bij elkaar'. De formatie van het kabinet-Den Uyl beschouwt Burger als het belangrijkste succes in zijn politiek leven. Hij wist een linkse minderheid in de Kamer een meerderheid van 10 tegen 6 ministerszetels in het kabinet te bezorgen. Een unieke prestatie. Nadien zag ook Burger wel in dat zijn werkwijze, welke de confessionelen publiekelijk op de knieën bracht en bovendien hun machteloosheid tengevolge van de onderlinge verdeeldheid onbarmhartig etaleerde, heeft bijgedragen aan de vergiftiging van de verhoudingen tussen sociaal-democraten en christen-democraten.

Deze man met 'het gezicht van een bulldog', de manieren van 'een ongelikte beer' en de werkwijze van 'een olifant in een porseleinkast' doorbrak met harde hand de uitzichtloze impasse. Sedertdien bejubeld ter linkerzijde, omstreden en soms verafschuwd aan de overzijde, hield zijn huzarenstukje de gemoederen bezig. Als nooit tevoren beseftte eenieder welk een enorme macht het formateurschap onder omstandigheden kan betekenen.

Deze ongepolijste mannetjesputter wordt wel eens aansprakelijk gesteld voor de desintegratie in de politieke verhoudingen. Ten onrechte. De verhoudingen waren al zo bij het aantreden van Burger. Met het nodige



verbale geweld heeft de formateur de uiterste consequenties uit de ontstane situatie getrokken, hetgeen vooral bij de confessionelen pijn veroorzaakte. Die hadden evenwel geen alternatief te bieden na hun afwijzing van de VVD en waren derhalve overgeleverd aan de polariseerders, die hun kans schoon zagen. Korte termijn-politiek? Stellig, maar in de partijverhoudingen was zelden sprake van lange termijn-politiek. De uiterst grimmige situatie werd door Burger voor eenieder zichtbaar gemaakt. Na de revanche van de confessionelen in 1977 beleven we thans een terugkeer naar normaler, meer met de Nederlandse traditie corresponderende verhoudingen.

### Burgers eerste stormloop

Op 1 februari werd aan Burger de opdracht verleend 'een kabinet te vormen, dat geacht kan worden in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te vinden'. De zinsnede in Rupperts opdracht: 'mag vertrouwen', had bij Burger plaats gemaakt voor 'geacht kan worden', waardoor zijn opdracht nog elastischer was.<sup>55</sup> H. van Wijnen waagde zich aan de veronderstelling dat de Koningin met de benoeming van Burger de PvdA tot regeringsverantwoordelijkheid wilde bewegen, waardoor de polarisatie zou verminderen.<sup>56</sup> Stellig wilde de vorstin de PvdA, immers de grootste partij, in de regering, ook al omdat door de interne verdeeldheid van de KVP elk alternatief in de richting van de VVD levensvatbaarheid miste. Had de KVP wel over een alternatief beschikt, dan zou nooit Burger als formateur zijn opgetreden, maar vermoedelijk iemand van christen-democratische gezindte, waar 'politiek Den Haag' trouwens op had gerekend.<sup>57</sup> Radio en televisie waren ten nauwste betrokken bij de formatie-Burger, zeker als de spanningen opliepen. Over en weer verweet men elkaar gedane mededelingen of gegeven interpretaties. Den Uyl en ook Van Mierlo overlegden achter de schermen met Burger over elke volgende stap en somtijds ook over de inhoud van de befaamde Burger-missiven.<sup>58</sup>

Op zijn eerste persconferentie deelde de formateur mee de vorming van een kabinet-Den Uyl te beogen, zo mogelijk versterkt met ministers uit de confessionele partijen. Hij was voornemens de confessionelen om commentaar te vragen op de stellingname van de progressieven. Nog dezelfde dag ontvingen de drie confessionele fractievoorzitters de eerste brief van Burger, die zich moest richten 'op de vorming van een kabinet-Den Uyl met als uitgangspunten het program en de bemanning

waarmee de progressieven de verkiezingen zijn ingegaan (. . .) Zo'n kabinet kan echter, als gevolg van de kwantitatief (sic) ontoereikende verkiezingsresultaten der progressieven niet functioneren zonder gedogen van confessionele zijde'. De formateur zag het als zijn taak na te gaan of de fractievoorzitters in beginsel openstonden voor het doen functioneren van 'een dergelijk kabinet'.<sup>59</sup> Hij nodigde hen uit voor afzonderlijke gesprekken en verzocht hen aan te duiden welke aspecten van program of bezetting speciale aandacht zouden verdienen.

Andriessen, Biesheuvel en Tilanus wilden slechts gezamenlijk besprekingen voeren. Een louter progressief kabinet wezen zij af. Wel waren ze bereid programmegevens te verstrekken, mits de formateur hun stuk als gelijkwaardig beschouwde aan het te actualiseren Keerpunt '72. Op 6 februari vond het eerste gesprek van Burger met de confessionele drie plaats. De formateur lichtte toe dat hij liever met Andriessen alleen had willen praten, omdat men in de PvdA de KVP anders bezag dan ARP en CHU.<sup>60</sup> Het gezamenlijk komen van de drie was zijns inziens hetzij een demonstratie tegenover de formateur, hetzij een gevolg van het sterk onderling wantrouwen.

Centraal in het gesprek stond de vraag hoe te komen tot de door de drie geëiste gelijkwaardigheid van samenwerking. Andriessen gaf desgevraagd toe dat gelijkwaardigheid in een extra-parlementair kabinet minder zwaar woog. De KVP-fractievoorzitter wenste serieus in het spel te worden betrokken. Burger was genegen formeel hieraan te voldoen door aan beide groeperingen inlichtingen betreffende het program te vragen, waarbij de christen-democraten niet langer gehouden waren tot een reactie op Keerpunt '72, en door het vooruitzicht te openen op een eigen 'programstuk' van de formateur. Sprekend over de zetelverdeling werd een verzwakte evenredigheid door Andriessen aanvaardbaar geoordeeld, waarbij de KVP'er bij wijze van terloops gegeven voorbeelden de verhouding 10:6 of 9:7 noemde.<sup>61</sup> Ondanks hardnekkige ontkenningen van Andriessen, beriep sedertdien Burger zich erop dat de 10:6-verhouding door de christen-democraten zelf was geopperd. De 10:6-sleutel betekende zeven PvdA, twee PPR, één D'66 en zes zetels voor de confessionele drie. Na het bezoek van Den Uyl, De Gaay Fortman jr. en Van Mierlo aan de formateur bleek uit diens communiqué dat de linkse drie weigerden om met de confessionele drie tot een regeerakkoord te komen, dat in de plaats van Keerpunt '72 zou treden.<sup>62</sup> De christen-democraten reageerden hierop schriftelijk met de vraag of het nog wel zinvol was programpunten aan te dragen, nu de progressieven geen gelijkwaardige inbreng wilden

accepteren.<sup>63</sup> Den Uyl verklaarde voor de televisie dat Keerpunt '72, daterend uit augustus 1972, zou worden 'geactualiseerd': aangepast aan de inmiddels slechter geworden economische omstandigheden. Dit standpunt werd op 9 februari aan de formateur medegedeeld.<sup>64</sup>

Die dag schreef Burger aan de christen-democratische fractievoorzitters, zich niet te willen mengen in wat hij noemde 'psychologische facetten'. Zij meenden ongelijkwaardig te worden behandeld, maar de progressieve drie werden onophoudelijk met 'kiezersbedrog' geconfronteerd. Het ging hem niet om de filosofie 'achter het verstrekken van programmegevens, maar om de gegevens zelf'. Hun bezwaar tegen discriminatie achtte Burger 'een weinig overtuigende bewering'. Hij – Burger – kon op het gelijkwaardigheidselement, 'wat dat ook betekenen moge', 'echt niet telkens terugkomen (. . .) U zult zelf moeten uitmaken of u meent, door mij op de juiste wijze te worden behandeld; zoals u ook zelf zult moeten uitmaken of u het zinvol vindt mij programmegevens te verstrekken. Wel zal ik het op prijs stellen per omgaande van u te vernemen of en zo ja, wanneer ik uw programmegevens tegemoet kan zien'.

De fractievoorzitters van KVP, ARP en CHU was die achterliggende filosofie wel degelijk een zorg. Ze riepen hun fracties bijeen en op 12 februari staken ze de koppen bij elkaar.<sup>65</sup> Andriessen aarzelde of hij tegen Burger kon uitspreken dat de KVP ook een links minderheidskabinet niet zou gedogen. Zijn fractie wenste geen rood kabinet met een witte rand.

Biesheuvel en Tilanus overtuigden hem van de noodzaak een hard 'neen' tegen Burger te laten horen. Het resultaat was een brief, waarin een drietal punten op scherp werd gezet.<sup>66</sup>

1 De gelijkwaardigheid van de deelnemende partijen, zowel wat program als wat kabinetssamenstelling betrof. Bij de verdeelsleutel diende recht gedaan te worden aan de getalsverhoudingen in de Tweede Kamer. Zou dit niet gebeuren, dan zouden de fractievoorzitters geestverwanten ontraden in het kabinet zitting te nemen.

2 De progressieve drie sloten KVP, ARP en CHU uit, maar konden daaraan geen titel ontlenuen om bij mislukking van een meerderheidskabinet, als minderheidskabinet op te treden. Daaraan zou steun worden onthouden.

3 Het was zinloos programmegevens in te zenden, nu het kader voor een gelijkwaardig overleg bleek te ontbreken. Zij werden de formateur echter 'ter kennisgeving' toegezonden.

Burger sloeg terug door te stellen dat de drie in eerste instantie alleen een eigen program-inbreng en een programstuk van hemzelf hadden geëist.<sup>67</sup> Beide verlangens wilde hij honoreren. In tweede instantie hadden de heren

om een evenredige zetelverdeling gevraagd. Burger was echter van mening dat in een extra-parlementair kabinet deze evenredigheid niet strikt bewaard behoeft te blijven. Andriessen zou het hierin met hem eens zijn. De formateur zag het te vormen kabinet niet als een meerderheidskabinet. Het ging om hetzij 'een progressief kabinet sec', hetzij om 'een progressief kabinet met christen-democratische deelname'. Hij had een voorkeur voor het laatste.

Met behulp van de programgegevens welke de christen-democraten intussen zelf reeds gepubliceerd hadden, ging Burger aan het werk. Bij brief van 16 februari legde hij de zes fractievoorzitters zijn conclusies aangaande een vergelijking van beide programs voor. Deze conclusies kwamen een eindweegs tegemoet aan de wensen van de confessionelen. Nadere gesprekken waren volgens de informateur nodig voor een succesvolle afronding van de programonderhandelingen. Hij vreesde evenwel dat de progressieven onderhandelingen zouden afwijzen en dat de confessionelen op hun beurt hieraan weer de consequentie zouden verbinden om geen verdere medewerking aan de formatie te verlenen.

Op 23 februari overhandigde Andriessen namens de drie Burger een brief, waarin elke verdere medewerking aan deze formatiepoging werd geweigerd.<sup>68</sup> De drie hadden uit Burgers conclusies opgemaakt dat deze toch weer bezig was met een overwegend progressief kabinet, dat door de KVP, ARP en CHU moest worden gedoogd zonder evenredige inbreng. Alleen als aan deze voorwaarde, de evenredige inbreng, voldaan zou worden, waren de drie bereid verder te praten. De ARP-fractie was over deze brief zeer verdeeld geraakt.<sup>69</sup> Aanvankelijk toonden acht van de veertien leden zich bereid een progressief minderheidskabinet te tolereren. Doordat Biesheuvel de portefeuillekwestie stelde groeide de minderheid van zes tot een meerderheid van twaalf; Aantjes en Boersma volhardden in hun afwijzing van de gezamenlijke brief van de christen-democraten. De eerste om staatsrechtelijke redenen, de laatste omdat hij van een kabinet-Den Uyl een brugfunctie naar betere politieke verhoudingen verwachtte.<sup>70</sup> Biesheuvel deed Wiegel verslag van zijn zware strijd en van de met Andriessen gemaakte afspraak om na Burgers definitieve mislukking snel in overleg met de VVD te treden. Biesheuvel meende 'nu wel recht te hebben op een erelidmaatschap van de VVD', doch Wiegel volstond met zijn steun toe te zeggen aan de kandidatuur van Biesheuvel voor het formateurschap en het minister-presidentschap.

## Burger gaat inbreken

In het christen-democratische kamp en natuurlijk ook bij de VVD vond men, dat Burger thans zijn opdracht moest teruggeven.<sup>71</sup> De formateur piekerde hier niet over, hetgeen wel werd aangeduid als 'de staatsgreep' van Burger, omdat hij doorging met formeren buiten de grenzen van zijn opdracht. Burger berichtte aan de christen-democratische fracties dat hij de 'contacten met de collectiviteit der christen-democratische fractievoorzitters' niet zou voortzetten.<sup>72</sup> Binnen de christen-democratische partijen zou hij individuele gedogers gaan zoeken, een werkwijze die werd aangeduid met 'inbreken'. De CHU sloot onmiddellijk alle deuren door een communiqué, waarin geestverwanten werd ontraden zitting te nemen in het kabinet-Den Uyl.<sup>73</sup> De CHU'ers Vierssen, Kruisinga en Bos ontvingen van Tilanus brieven waarin aan dit standpunt werd herinnerd met het oog op de avances van de formateur in hun richting.<sup>74</sup>

Maandag 27 februari nodigde Burger Boersma uit voor een gesprek, waarvan de laatste het doel kende, en dat de volgende dag zou plaatsvinden.<sup>75</sup> Boersma lichtte Biesheuvel in en had dinsdag nog een gesprek met het ARP-formatieteam, bestaande uit Biesheuvel, Aantjes, mevrouw Van Leeuwen en hemzelf. Boersma noemde het gedrag van zijn voorzitter en premier de vorige week inacceptabel en vertrok voor het onderhoud met de formateur, die hem vertelde dat hij ook De Gaay Fortman sr. zou benaderen voor een ministerspost in het kabinet-Den Uyl. Hierop informeerde Boersma mevrouw Van Leeuwen, Aantjes en een hevig ontstelde Biesheuvel over zijn toezegging aan Burger. Van de plannen met De Gaay Fortman sr. zei hij niet te weten. De ARP-fractie werd bijeengeroepen, doch voor het zover was verscheen Burgers persbericht reeds. Dezelfde dag volgde De Gaay Fortman sr. het voorbeeld van Boersma. Ook hij kende het kabinet-Den Uyl een 'brugfunctie' toe, meende bovendien dat de PvdA als grootste partij een belangrijke rol in een nieuwe regering moest spelen en ontleende aan de extra-parlementaire werkwijze het recht om buiten medeweten van Biesheuvel om tot het kabinet toe te treden.<sup>76</sup>

Boersma beriep zich op de noodzaak van een goede relatie met de vakbeweging, welke alleen bij PvdA-deelname verzekerd zou zijn.<sup>77</sup> Voorts herinnerde hij aan het precedent-Gerbrandy bij de vorming van het kabinet-De Geer (1939). Desalniettemin was de verontwaardiging bij tal van geestverwanten zeer groot over dit overspel, dat door Biesheuvel beantwoord werd met een verklaring dat de ARP-fractie ook geen kabinet met Boersma en De Gaay Fortman sr. zou gedogen.<sup>78</sup> Deze

nare affaire was de uitkomst van het sedert Schouten smeulende conflict in de ARP over de koers van de partij, waarin de meer pragmatische Zijlstra en Biesheuvel de evangelisch-radicalen vleugel tegenover zich vonden. Het met die vleugel verwante CNV, maar ook het NKV spraken zich voor een progressief kabinet uit, waaraan het NKV wat grotesk toevoegde dat zijn mensen niet ontraden zou worden in het kabinet-Den Uyl zitting te nemen.<sup>79</sup>

Burger schreef over zijn stap: 'extra-parlementair opererend was er geen enkele reden waarom ik mij niet rechtstreeks, met voorbijgaan aan de fractievoorzitters die hun fase ruimschoots hadden gehad, tot kandidaat-ministers zou wenden.'<sup>80</sup> Andriessen was inconsequent door enerzijds het extra-parlementaire karakter tot het laatst vast te houden, terwijl hij anderzijds 'een procedure verlangde alsof een parlementair kabinet werd geformeerd'. Er moest worden gewaakt tegen van twee wallen eten door de fractievoorzitters: geen parlementaire binding, maar wel 'onverminderd zeggenschap'. Hiermee miskende Burger dat de christen-democratische fractievoorzitters de extra-parlementaire positie voor hun fracties gezocht noch geëist hadden. Hen werd geen andere keuze geboden, aangezien de progressieve drie Keerpunt '72 voorop bleven stellen als onaantastbaar regeerprogramma, waarover niet onderhandeld kon worden. Van de christen-democratische fracties werd de bereidheid gevraagd het kabinet-Den Uyl te gedogen, anders kon het eenvoudig niet optreden. Aan de vraag onder welke voorwaarden die fracties tot gedogen zouden kunnen besluiten, ontleende Andriessen terecht zeggenschap over de gang van zaken.

Bovendien was sedert 1951 bij parlementaire zowel als extra-parlementaire formaties het 'groene licht' van de fractievoorzitters een belangrijk element in de bereidheid van de fracties de positie van regeringspartij te aanvaarden. Dit groene licht heeft voor de confessionele en liberale partijen goeddeels dezelfde functie als de veel zwaardere procedure van PvdA, D'66 en PPR voor het aanvaarden van regeringsverantwoordelijkheid. Bij de progressieven volstaat niet het oordeel van fractievoorzitter of fractie, maar hebben de partijcongressen ter zake het laatste woord. Die zware procedure maakt elke 'inbraak' kansloos. Congresbesluit en groen licht hebben gemeen, dat ze bedoeld zijn om zekerheid te verkrijgen dat voldaan wordt aan de voorwaarden, waaronder de betreffende partij regeringsverantwoordelijkheid wil c.q. kan dragen. De term 'inbraak' geeft aan, dat Burger bewust de bestaande code bij de confessionelen doorbrak met het oogmerk hen tot

gedoogsteun te dwingen, zonder dat aan de gestelde voorwaarden was voldaan.

In deze fase voltrok zich de verwijdering tussen KVP en ARP enerzijds en de CHU anderzijds. De CHU hield vast aan de lijn, neergelegd in de gezamenlijke brief van de confessionele drie van 23 februari. De christelijk-historischen weigerden zich neer te leggen bij de eisen van de progressieven, die verkiezingsbeloften en congresbesluiten als *faits accomplis* hanteerden met verwaarlozing van het grondwettelijk verbod van last en ruggespraak. Volgens de CHU konden ze aan beloften noch besluiten een titel ontfemen om van de andere partijen te verlangen, dat deze hun verkiezingsprogram zouden vergeten en dus geheel ongelooftwaardig zouden worden. De eerder genoemde publieke verklaring van de CHU-fractie kreeg openlijke adhesie van de Eerste-Kamerfractie, het partijbestuur en de partijraad van de CHU. Zij richtte zich niet tegen samenwerking met de PvdA, zoals ten onrechte wel werd gesteld, maar tegen de werkwijze van de formateur.

Burger had met zijn besluit om niet langer met het collectief van de christelijke fractievoorzitters te overleggen, gevoegd bij de geslaagde inbraak in de ARP en de aanstalten die hij maakte om hetzelfde bij de KVP te beproeven, grote verwarring gesticht bij de confessionelen, die elkaar niet langer vasthielden. De KVP-fractie had 27 februari ingestemd met afzonderlijke bezoeken van Andriessen aan de formateur, indien daartoe uitgenodigd.<sup>81</sup> De formateur benaderde Marga Klompé voor een gesprek over de moeilijke verhouding met Andriessen.<sup>82</sup> Hij bood haar het vice-premierschap in het kabinet-Den Uyl aan, wat zij weigerde vanwege het eerder genomen besluit om zich uit de landspolitiek terug te trekken en zich onder meer aan kerkelijke zaken te gaan wijden.

Op 2 maart ging Andriessen op bezoek bij de formateur met een lijst van 34 programmapunten ter illustratie van de noodzaak van voortgezet programoverleg.<sup>83</sup> De KVP-fractievoorzitter wees op het belang van zeven in plaats van zes confessionele ministers en het respecteren van de christen-democratische samenwerking. Hij vroeg de formateur geen KVP'ers te polsen dan na overleg met hem en drong erop aan, dat Burger op dit punt een verzoening met de ARP zou nastreven. Burger stelde voor om de abortuskwestie in de ijskast te plaatsen en noemde Van Agt, Klompé en Brouwer als mogelijke kandidaat-ministers van de KVP. Bos had hij voor de CHU in gedachten. Biesheuvel meldde Wiegel daags hierna dat Andriessen 'aan het glijden is'. Hun beider indruk was dat het met de formatie niet de goede kant opging.

Over het al dan niet vertrouwelijke karakter van het gesprek en de al dan niet door Burger gedane toezegging inzake het polsen van KVP'ers rees een ernstig meningsverschil tussen formateur en Andriessen.<sup>84</sup> De laatste vergaderde 5 maart met zijn twee christelijke collegae.<sup>85</sup> Tilanus bepleitte een zetelverdeling 8:7, uitgaande van zeven Kamerzetels per ministerspost. Biesheuvel schortte elk contact met de formateur op zolang deze geen gebaar maakte om de Boersma-De Gaay Fortman sr.-affaire uit de wereld te helpen. Zijn fractie zou niet accepteren dat Burger daarmee wachtte tot Aantjes weer fractievoorzitter was. Andriessen beloofde steun. Inderdaad vond er een ontmoeting tussen Burger en Biesheuvel plaats, die echter niets opleverde. Door het verstrijken van de grondwettelijke termijn van drie maanden van verenigbaarheid van ministerschap en Kamerlidmaatschap moest Biesheuvel op 7 maart bedanken voor het Kamerlidmaatschap, waardoor hij zijn greep op het formatieverloop goeddeels verloor. Biesheuvel, die inzag dat een samengaan met de progressieven onvermijdelijk was als Aantjes fractievoorzitter werd, deed nog een laatste poging om zijn leiderspositie te handhaven. Een fractielid, waarschijnlijk door Biesheuvel geïnspireerd, stelde Aantjes het *waarnemend* fractievoorzitterschap voor dat deze echter weigerde. Vervolgens werd Aantjes tot volwaardig fractievoorzitter gekozen.<sup>86</sup> Het lijkt twijfelachtig of Biesheuvel als fractievoorzitter uiteindelijk Den Uyl uit het Catshuis had kunnen houden.

X Op 8 maart sprak Andriessen weer met Burger, die onverkort aan de 10:6-verdeling vasthield. Twee dagen later sloot Aantjes een wapenstilstand met de formateur over het strijdpunt betreffende de inbraak in zijn partij, onder handhaving van zijn 'ernstige bezwaren tegen de gevolgte procedure'. Aantjes vroeg om een zevende zetel ten behoeve van de CHU.<sup>87</sup> De verwarring en het onderling wantrouwen bij de confessionelen waren de formateur niet ontgaan, evenmin als hun feitelijke capitulatie voor zijn wijze van werken, die een eind maakte aan het gezamenlijke optreden van KVP, ARP en CHU.

### Burger zet de CHU buiten

De formateur reageerde op de wensen van Andriessen en Aantjes in een lange, tot beide fractievoorzitters gerichte brief van 12 maart.<sup>88</sup> Hij toonde zich bereid vier ministers van de KVP, onder wie de vice-premier, en vier KVP-staatssecretarissen tot het kabinet toe te laten. De ARP zou naast twee ministerszetels, twee staatssecretariaten ter beschikking krijgen.



Burger beloofde het aanzoeken van deze personen in samenwerking met de fractievoorzitters te laten geschieden. Als programformule hanteerde de formateur het door het memorandum van 9 februari geactualiseerde Keerpunt, zonder 'dat daardoor Keerpunt '72 zou zijn vervallen', alsmede het 'program op hoofdzaken' van de christen-democraten, 'voor zover daarmee niet in strijd, een en ander in het licht van de conclusies van de formateur d.d. 19 februari 1973'.

Vervolgens schetste Burger het niet alledaagse karakter van het te vormen kabinet. Het zou een extra-parlementair karakter hebben 'in het bijzonder ten aanzien van de christen-democraten', maar de progressieven zouden zich ten aanzien van het kabinet 'parlementair gebonden achten', waarmee Burger de afstandelijke positie van de PPR veronachtzaamde. Over de programmatische geschillen maakte Burger nog enige opmerkingen; hij stelde dat elk kabinet zijn plannen zodanig zou moeten aanpassen, dat deze voor de meerderheid van de Kamer aanvaardbaar zouden worden. Het venijn zat in de slotpassage van deze brief. De formateur zag geen heil meer in het betrekken van de CHU bij de formatie, hoewel hij beseftte dat hiermee zijn formatiepoging in een beslissend stadium was gekomen. 'De CHU heeft niets nagelaten om te etaleren het door mij beoogde kabinet bepaaldelijk niet te willen.' Zou het niet 'onoprecht' zijn, zowel van de formateur als van de CHU, om toetreding van de CHU, 'een notoir onwillig blok aan het been', na te streven? De formateur zei het streven naar christen-democratische eenheid te respecteren, maar niet 'in de onwaarachtige vorm van een geforceerde entrée tot een kabinet, waarin de desbetreffende groepering thans niet past'.

Andriessen en Aantjes waren door Burgers brief geenszins tevreden gesteld. In hun brief van 19 maart kondigden zij de formateur aan verdere medewerking te zullen weigeren, wanneer Tilanus bij de formatiebesprekingen zou worden geweerd.<sup>89</sup> Het avondlijk beraad van beiden met de CHU-fractie bevestigde dit standpunt. Andriessen adviseerde dat Tilanus telefonisch, 'beter praten dan schrijven', de relatie met Burger zou herstellen en hij achtte 10:7 nog steeds haalbaar.<sup>90</sup> Intussen benaderde de formateur Van Agt, formeel om van hem als demissionair minister informatie te ontvangen, doch in feite om hem een ministerschap aan te bieden. Hij wekte bij de KVP daarmee de indruk onder negatie van de met Andriessen gemaakte afspraak, zijn inbraakpogingen (zoals eerder bij Klompé) voort te zetten. Burger zelf ontkende later deze opzet en schreef de verdenking toe aan 'de nerveuze toestand bij de KVP'.<sup>91</sup> Los van de vraag naar de feitelijke toestand van de zenuwen der KVP-voormannen,

zal Burgers ontkenning weinigen overtuigen. Van Agt liet zich door Burger niet schaken voor het kabinet-Den Uyl. Toetreding kon alleen geschieden na het groene licht van Andriessen.<sup>92</sup>

Na een herhaling van zetten, waarbij Burger Andriessen uitdaagde om eens met progressieve kandidaat-bewindslieden over de brug te komen, besloot de formateur zich nog een keer tot Tilanus te wenden, omdat anders de schuld van een mislukking te zeer bij hemzelf zou komen te liggen.<sup>93</sup> De CHU kreeg de vraag te beantwoorden of zij serieus overwoog het beoogde kabinet, waarvan het geactualiseerde program 'onaantastbaar' was, te gedogen. Er volgde koortsachtig beraad in het confessionele kamp. In het overleg van de dagelijkse besturen van de drie partijen wees Tilanus op het onoverkomelijke bezwaar geen invloed te kunnen uitoefenen op het regeerprogram, waarop Steenkamp hem toevoegde: 'wie vertegenwoordigt u eigenlijk, niet meer dan zeven leden'.<sup>94</sup> De baker van het kabinet-Biesheuvel zat inmiddels op de lijn van een opening naar links. Diezelfde negentiende maart beraadslaagden bestuur en fractie van de CHU met als uitkomst dat de CHU haar principiële opstelling onverkort handhaafde, wat Burger bij brief van 20 maart werd medegedeeld.<sup>95</sup> Tilanus achtte het onverantwoord 'met een bepaald program de verkiezingen in te gaan en daarna mede te werken aan de uitvoering van een ander program, zonder dat daaraan iets gewijzigd kan worden'. Burger antwoordde met een verwijzing naar de informatie-Ruppert, welke voldoende had aangetoond dat een parlementair meerderheidskabinet, zoals de CHU-fractie dat wilde, niet tot de mogelijkheden behoorde.<sup>96</sup> Van wilsoplegging door de progressieve minderheid was geen sprake, omdat uiteindelijk de Kamermeerderheid het laatste woord hield. Het progressieve program bleef uitgangspunt van het te vormen kabinet. Het was nu eenmaal niet anders.

Desondanks werd Tilanus uitgenodigd voor een gezamenlijke bespreking met Andriessen en Aantjes op 22 maart. Ook nu bleef de CHU, uitgezonderd fractielid Scholten, bij haar standpunt en Tilanus besloot niet naar het voorgestelde gesprek te gaan. Vanuit de Eerste-Kamerfractie en het partijbestuur kwamen in het gezamenlijke beraad met de CHU-Tweede-Kamerfractie kritische vragen over deze gedragslijn.<sup>97</sup> Van Hulst en De Geer meenden dat de CHU de weg naar regeringsdeelname niet moest laten versperren door 'Burgers gekke brieven'. Udink vond dat de CHU op verkeerde gronden wegbleef en Van Verschuier zag in het belang van de christen-democratische samenwerking een reden om toch naar het gesprek te gaan. Tilanus berichtte de formateur nog dezelfde

22 maart van zijn weigering het beoogde kabinet-Den Uyl met zijn 'tweeslachtige grondslag' te gedogen.<sup>98</sup>

De dag daarvoor had Andriessen onverwachts een ontmoeting gehad met Den Uyl, waarover hij geen vooroverleg met zijn beide confessionele collegae had gevoerd. Om tactische redenen spreidde Den Uyl na afloop een groot optimisme ten toon, dat door Andriessen niet werd gedeeld.<sup>99</sup> Andriessen en Aantjes vroegen de formateur om uitstel van het voorgenomen gesprek, daar ze hun fracties wilden raadplegen. 's Morgens, 22 maart, spraken ze met elkaar af dat ze 10:7 als eis zouden handhaven.<sup>100</sup> 's Middags deden ze elkaar verslag en lichtten ze ook Tilanus in. Andriessen, 'terneergeslagen', zou toch doorgaan en voor zichzelf het programgesprek gaan voorbereiden. De ARP-fractie was zeer verdeeld tot een meerderheidsbeslissing ten gunste van doorgaan gekomen en Aantjes besloot Andriessen niet alleen naar Burger te laten gaan. Alle drie waren 'down' over het perspectief van de christen-democratische samenwerking.

### Burger loopt vast, Aantjes en Andriessen gaan alleen verder

Op maandag 26 maart kwamen Andriessen en Aantjes bij de formateur op bezoek, die 's middags een 'confrontatie' met Den Uyl organiseerde. De twee christen-democratische fractievoorzitters vroegen zekerheden van programmatische aard, nu de PvdA het optredende kabinet wel als parlementair zou beschouwen. Het ging om ingrijpende zaken als defensiebegroting, onteigening van grond (gebruikswaarde tegenover verkeerswaarde), gekozen formateur, datum onafhankelijkheid van de West, abortus, nationale gezondheidszorg, belastingen, ondernemingsrecht, inkomensbeleid, ontwikkelingshulp en buitenlands beleid. Deze ingekorte opsomming illustreert de enorme programmatische problemen tussen beide groeperingen. Den Uyl stelde zich onwrikbaar op en wenste niet inhoudelijk in te gaan op de programverlangens van Aantjes en Andriessen. De eventuele christen-democratische bewindslieden in zijn kabinet ontzegde hij het recht op een wezenlijke inbreng in het program van het te vormen kabinet.<sup>101</sup>

De ARP-fractie brak hierop in ruime meerderheid de besprekingen volledig af. Een deel van het ARP-partijbestuur dreigde met aftreden als de fractie zijn harde opstelling zou handhaven, terwijl Biesheuvel liet weten de politiek te zullen verlaten als er een kabinet-Den Uyl zou komen.<sup>102</sup> De KVP-fractie besloot eveneens af te haken.<sup>103</sup> Andriessen zou geestverwanten ontraden in het beoogde kabinet zitting te nemen. Mocht het

kabinet-Den Uyl onverhoopt toch tot stand komen, dan zou de overgrote meerderheid van zijn fractie het kabinet zakelijk beoordelen, maar inzake de overgelegde programpunten in geen geval volgen. Het ontbreken van een alternatief had hem tot deze opstelling gebracht.

Donderdag 29 maart ontving de formateur Den Uyl, De Gaay Fortman jr. en Van Mierlo, die bereid bleven een minderheidskabinet te vormen, ook zonder christen-democratische ministers. Nu geen zekerheid bestond over de vraag of Andriessen dat kabinet na een 'zakelijke beoordeling' niet direct naar huis zou sturen, achtte de formateur deze oplossing niet in overeenstemming met zijn opdracht. Het verzoek om opheldering bij Andriessen leverde slechts een herhaling op van diens eerder ingenomen standpunt inzake het program. Hierop restte Burger niets anders dan op 4 april zijn opdracht aan de Koningin terug te geven, met als motivering dat hij meende niet aan de in de opdracht gestelde vereisten te kunnen voldoen. Tegenover wijlen prof. Duynstee stelde Burger dat er wel een andere oplossing mogelijk was geweest, nl. 'à la Van der Grinten (1977) te doen alsof'.<sup>104</sup> Burger wenste evenwel niet de eerste stap te zetten in de richting van 'staatsrechtelijk overspel'. Terecht merkte Duynstee op dat Burger hier twee zaken verwarde.<sup>105</sup> Het heenzenden vanwege het optreden van een minderheidskabinet-Den Uyl naar het voorbeeld van de motie-Deckers (1939), welke zich vooral tegen de wijze van totstandkoming had gekeerd. Daarnaast bestond de mogelijkheid dat Andriessen het kabinet-Den Uyl vanwege zakelijke bezwaren gelegen in de regeringsverklaring zou heenzenden. Andriessen had afgezien van een herhaling van de motie-Deckers, maar vastgehouden aan het zakelijk beoordelen van het te voeren beleid. Tegen die achtergrond had Burger bij het ontbreken van voldoende zekerheid over de uitkomst van die in het vooruitzicht gestelde zakelijke beoordeling, niet dan met een aanzienlijk risico voor de Kroon zijn opdracht kunnen aanvaarden. Terecht zag hij hiervan af.

### **Mr. A. A. M. Van Agt en Dr. W. Albeda, informateurs (10–22 april 1973)**

De Koningin besloot tot een nieuwe consultatieronde, nadat Burger op 5 april zijn eindrapport had uitgebracht.<sup>106</sup> De ex-formateur rekende op een ruimere opdracht, waartoe Den Uyl, De Gaay Fortman jr. en Van Mierlo inderdaad adviseerden. De PPR-fractievoorzitter wees op de vage programgrondslag van Burger, welke nog in beleidsvoornemens

vertaald moest worden. Vanzelfsprekend konden de confessionele ministers bij dit vertalen een flinke stem in het kapittel hebben, wat wellicht Andriessen van mening zou doen veranderen. De D'66-fractievoorzitter kwam met een bruikbaar alternatief. De betekenis van de door Andriessen toegezegde zakelijke beoordeling zou alsnog nader onderzocht moeten worden. Van Mierlo suggereerde daartoe een informatie-Van Agt. Dit voorstel werd hem door de PvdA niet in dank afgenomen.

De drie confessionele fractievoorzitters bevalen een of meer formateurs uit eigen kring aan voor het vormen van een extra-parlementair kabinet, waarvan de samenstelling in het midden werd gelaten. Andriessen en Aantjes dachten aan Van Agt en De Pous, Tilanus aan Schmelzer, Steenkamp, Van Thiel en De Jong. Opmerkelijk was dat Aantjes, onder de indruk van de argumenten van de vorstin, besloot alsnog zijn adviezen aan te passen in de richting van hetgeen Burger vooralsnog tevergeefs had geprobeerd.<sup>107</sup>

Wiegel wenste een KVP-formateur, die een extra-parlementair kabinet van confessionelen en rechtse partijen moest zien te vormen. In de fase-Ruppert had hij de houding van zijn partij tegenover een extra-parlementaire constructie nog omschreven als gelijk aan die van Aantjes bij de reconstructiepoging van mr. Y. Scholten: 'ik zie er niets in, maar vooruit maar'.<sup>108</sup> Volgens Berger van DS'70 kwamen de progressieven door hun standpuntbepaling niet in aanmerking voor regeringsdeelneming. Dientengevolge bleef alleen een centrum-rechts parlementair meerderheidskabinet over.

Als gevolg van deze adviezen en de weigering van De Pous kregen Van Agt en Albeda (ARP) een informatieopdracht en wel om een onderzoek in te stellen 'op welke wijze op zo kort mogelijke termijn een kabinet zal kunnen worden gevormd, dat geacht kan worden in voldoende mate steun te zullen ondervinden'.<sup>109</sup> Het tweetal deelde onmiddellijk mee dat zij na zouden gaan waarom de formatie-Burger was vastgelopen, waarmee zij de door Van Mierlo aangewezen weg insloegen. Hun benoeming tot informateur steunde tevens op de advies van enkele ministers van Staat, door de Koningin in verband met de zeer ondoorzichtige en geladen situatie geraadpleegd.

## Mr. A. A. M. van Agt, informateur

*Van wegbereider voor Den Uyl tot engel der wrake, of hoe een beminnelijk mens tot een solerend staatsman uitgroeide*

Andreas Antonius Maria van Agt werd op 2 februari 1931, 'glimlachend en wel' te Geldrop geboren, in die tijd nog een klein boerendorp in het hart van de Kempen.<sup>110</sup> Zijn vader dreef samen met zijn broers een textielbedrijf. Aan zijn jeugd bewaart de oudste van de vijf kinderen voornamelijk blijmoedige herinneringen. Zijn gemoedelijke vader en zijn moeder, wat zwaarmoedig en nogal eens ziek, zorgden voor een geborgen jeugd in een roomse sfeer van rozenkrans bidden, processies, bedevaarten en voor Dries het misdienaarschap bij mijnheer pastoor. Dat 'beneden-Moerdijkse geloven' was volgens Van Agt niet het (gereformeerde) lopen onder een juk van verplichtingen, maar veeleer 'het wandelen in de zon'. Op de dorpschool van Geldrop behaalde hij voortreffelijke cijfers, wat bij de ouders hoge verwachtingen van hun goedgelovige en onhandige spruit wekte. Voor het zakenleven leek de kleine professor ongeschikt. Dagelijks naar Eindhoven fietsend, bezocht hij het gymnasium (alfa) van de paters Augustijnen, eveneens een beschermd milieu, waaraan de verschrikkingen van de oorlog goeddeels voorbijgingen. Met 'Pietje Politiek', Hans Gruijters, behoorde hij tot de uitblinkers van de vierde klas. Een andere school- en dorpsgenoot, Rinus Peijnenburg, zou later als vriend en speciaal adviseur van de premier in het kabinet-Van Agt opgenomen worden.

Al in zijn middelbare schooltijd viel leerling Van Agt op door zijn 'hoge hoeden-taal', zijn formeel en wat bombastisch taalgebruik. Met uitstekende cijfers op zijn examenlijst schreef hij zich in als rechtenstudent aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen. De van nature introverte student woonde bij zijn oom op kamers en leefde nogal teruggetrokken, maar studievriendjes brachten hem tot deelneming aan het gezelligheidsleven van het studentencorps. Met Fons van der Stee, zijn latere politieke kompaan, maakte hij deel uit van het corpsbestuur, de illustere Senaat. Met zijn latere collega-hoogleraar Maeijer zat hij in de wijncommissie. Zoals de Vrije Universiteit voortdurend haar invloed in de ARP deed gelden, zo vormde de Katholieke Universiteit met mensen als prof. Van der Grinten een invloedssfeer in de KVP. In het studentencorps ontmoette Dries de eveneens rechten studerende Eugenie Krekelberg, Maastrichtse en afkomstig uit een zakenmilieu. Haar vader was eigenaar van een groothandel.

In 1955, nadat Dries cum laude de meestertitel had verworven, vertrokken Eugenie en hij naar Brabant, waar hij twee jaar te Eindhoven in de advocatuur werkzaam was en zij bij de Raad voor de Kinderbescherming in Den Bosch.

Drie jaar later traden ze in het huwelijk en verwisselde Van Agt de advocatuur voor de Directie juridische en bedrijfseconomische zaken van het Ministerie van Landbouw en Visserij. In 1963 volgde de overstap naar het Ministerie van Justitie, stafafdeling wetgeving publiekrecht. Weer vijf jaar later keerde hij als wetenschappelijk hoofdmedewerker en al snel, na het overlijden van prof. Van Eck, als hoogleraar strafrecht terug in de Juridische Faculteit van de Katholieke Universiteit. Overeenkomstig de tijdgeest voelde de op krediet benoemde, immers niet gepromoveerde, jonge hoogleraar zich aangetrokken tot de rechtsvernieuwers in onder meer de Coornhertliga.

Inmiddels bestierde Van der Stee als voorzitter de KVP en op zijn voorspraak vroeg prof. Steenkamp collega Van Agt zitting te nemen in de commissie die voor de KVP een nieuw, eigentijds verkiezingsprogramma zou opstellen. In het klooster de Kapellerput te Heeze vergaderde de commissie tussen Kerstmis en Nieuwjaar 1969. Steenkamp raakte onder de indruk van Van Agts gave zelfs de meest gecompliceerde zaken helder en scherp te kunnen formuleren. Sedertdien hield de spontane Steenkamp niet op Van Agt in gloedvolle bewoordingen alom aan te prijzen als de KVP-kandidaat voor Justitie in een toekomstig kabinet.

Een belangrijke overweging om Van Agt in 1971 voor Justitie te vragen lag in zijn reputatie van vooruitstrevend jurist. Pas veertig jaar oud begon 'de vent met de frisse ideeën' aan wat hijzelf 'een weergaloos avontuur' vond. Na een half jaar onderging hij als gevolg van zijn strafrechtelijke opvattingen zijn politieke vuurdoop. De minister van Justitie overwoog om de drie van Breda, tot levenslange detentie veroordeelde Duitse oorlogsmisdadigers, na 27 jaar gevangenschap te gratiëren. Van Agt huldigde het alleszins te rechtvaardigen standpunt dat levenslange gevangenschap alleen verdedigbaar was vanuit de vergeldingsgedachte, welke juist volgens de Coornhertliga en Van Agt diende te worden verworpen. Hij verkeek zich evenwel op de emoties, die zijn voornemen losmaakte als gevolg van onverwerkt oorlogsleed. In en buiten de Kamer stuitte de minister van Justitie op hevig verzet, dat zelfs ontaardde in bedreigingen van het gezin van de minister, die besloot vrouw en kinderen in veiligheid te brengen. Uiteindelijk dwong een meerderheid in de Kamer en in het kabinet Van Agt tot retireren en af te zien van gratiëring, wat de bewindsman veel

moeite kostte, heen en weer geslingerd als hij was tussen emoties en rechtsovertuiging. Afgezien van de psychologische gevolgen voor een deel van onze bevolking, waardoor de gratiëring van de drie van Breda steeds in de politieke sfeer getrokken werd, kon niemand bestrijden dat in de behandeling van deze oorlogsmisdadigers een element van justitiële willekeur ingeslopen was.

De informatieopdracht aan Van Agt zou de weg vrij helpen maken voor het optreden van Den Uyl als minister-president, onder wie Van Agt als vice-minister-president ging 'dienen'. Wat als een opgewekt avontuur begonnen was zou voor Van Agt een beproeving worden, die hem tot op het bot veranderde. Waar heminnelijkheid, een zekere zucht tot behagen, kwetsbare gevoeligheid en humoristische relativiteitszin zat, kwam noodgedwongen de bepantsering van gewapend beton, de politieke berekening en afrekening, de taaiheid van een reptiel en de eenzaamheid van het zich opdringend staatsmanschap. In die jaren merkte hij op hoe weinigen hij staat kon maken, hoe genadeloos de politiek bedreven werd. Van Agt ontwikkelde een eigen politieke stijl, waarvan het scheppen van *faits accomplis* en een zekere onberekenbaarheid ook in de dagorde het handelsmerk werden. Hij kon moeilijk anders met een tegen zichzelf intrigerende, voor verkiezingen beduchte en ontredde partij achter zich en de soms bikkelhard op de man spelende progressieven voor zich.

Annankelijk heeft de vice-minister-president, evenals Andriessen trouwens, de sympathie van en samenwerking met Den Uyl en de zijnen stellig gezocht, maar hij ontmoette bij hen een politieke cultuur waarin voor loyaliteit jegens de confessionele coalitiepartners geen plaats was, integendeel, waar de vernedering van die partners gevoelens van gerechtvaardigde triomf opriep. De centrale machtspositie van de confessionelen leek de progressieven stormrijp en voor enige consideratie was bij de 'beslissende' stormloop geen plaats.

Ter linkerzijde veroorzaakte Van Agt grote opschudding door zijn pogingen de Bloemenhovekliniek te sluiten. Daar werden vruchten van twaalf weken en ouder geaborteerd. In de Kamer vertelde hij de niet voor een kleintje vervaarde parlementairiërs hoe dat geschiedde: 'de vrucht wordt in delen uit het lichaam gehaald, het hoofd wordt stuk gekraakt'. In en rond de ministerraad speelden zich rond deze kwestie onverkwikkelijke en staatsrechtelijk dubieuze taferelen af. In de Menten-affaire sloeg de PvdA bij monde van Kamerlid Kosto hard toe. Er kwamen verhalen in de pers over Van Agts luiheid, gebrekkige kennis van dossiers en onbekwaamheid. Bij gijzelingen, maar ook in andere kwesties, leerde Van Agt de bemoeizucht



van Den Uyl, diens doordrammen naar het gewenste resultaat, verafschuwen. Het vermoeden lijkt gewettigd dat Den Uyl het meeste bijgedragen heeft tot Van Agts langdurig verblijf in de politiek en tot diens vorming tot solerend staatsman van het formaat Colijn.

Van Agt over zichzelf: 'ik ben wel eens razend, maar te introvert om daarvan te doen blijken'. 'Ik leef niet zo gemakkelijk, neen, nogal zwaartillend, meer moeder dan vader.' Over zijn opvallend taalgebruik: 'ik weet dat het markant genoeg is om mensen te epateren, anderen te irriteren. Het is een uiting van een zekere ijdelheid en het bevalt om je zo te profileren'.

Als informateur betrad Van Agt voor het eerst het toneel van de grote politiek. Hij zou de progressieve storm uiteindelijk doen liggen en achter zijn politiek brede rug konden de confessionelen weer opkrabbelen en met het CDA de neergang vertragen. Als weinig andere staatslieden heeft de politiek deze man beproefd op zijn veerkracht en overtuiging. Dank zij Eugenie en enkele goede vrienden bleef hij wat hij in 1973 nog zichtbaar was: een goedmoedige Brabander, niet bereid zich door arrogante Hollanders de les te laten lezen, met als basis-ideaal dat de mens tot zijn recht moet kunnen komen, waartoe hij bescherming behoeft, soms tegen het drijven van andere politici. Een solist? Zeker. Een populist? Later ook. Een De Gaulle in wording? Van Agt is geen partijganger, geen bevlogen christen-democraat als Steenkamp. Wel een staatsman met een grote dosis <sup>4</sup> zedelijke moed en naar eigen zeggen zelf het meest verwonderd over zijn levensloop, welke uitgerekend hem tot een der meest besproken en omstreden verschijningen in de Haagse politiek maakte.

## Dr. W. Albeda, co-informateur

### *Sociaal kamergeleerde en relativerend politicus*

Op 13 juni 1925 werd Willem te Rotterdam geboren. Zijn vader was eerder landarbeider te Sexbierum geweest, hetzelfde plaatsje als waar Zijlstra zijn levensgezellin vond. Door avondstudie had vader zich opgewerkt tot grenscommies, standplaats Rotterdam. De liefde voor de vakbeweging kreeg Wil met de paplepel ingegoten. Vader was een sociaal bewogen mens en voorzitter van de bond van belastingambtenaren van het CNV. Zijn ouders gaven Wil een gereformeerde opvoeding temidden van de christelijke gemeenschap in Delfshaven, met bijbel, evangelist en 's zondags tweemaal

ter kerke. Na de lagere school ging de wat driftige zoon naar de HBS-a. In 1944, ruim een jaar na zijn examen, pakten de Duitsers hem bij een razzia op en werd hij aan een spoorbaan in Oberhausen tewerkgesteld. De verschrikkingen van de oorlog gingen hem niet voorbij.

Terug in Nederland negeerde hij de wens van zijn vader, die hem gaarne een opleiding tot dominee zag volgen. De houding van de Kerk gedurende de oorlog had Wil teleurgesteld. Terwijl de wereld in brand stond en apocalyptische taferelen zich afspeelden, hield de gereformeerde Kerk zich hoofdzakelijk met een theologisch dispuut over artikel 31 onledig.

Na enige tijd bij de belastingdienst werkzaam te zijn geweest, kreeg hij een studiebeurs toegewezen. Een tijdens de oorlog opgedane infectie maakte evenwel een schedeloperatie noodzakelijk, waardoor hij pas in maart 1946 de studie economie kon aanvangen te Rotterdam. In 1950 studeerde hij in de bedrijfseconomische richting af. Zijn kennis stelde hij in dienst van het CNV, dat tot 1959 van zijn adviezen ten behoeve van de Hout- en Bouwbond profiteerde. Twee jaar eerder promoveerde hij op 'De rol van de vakbeweging in de moderne maatschappij'. Na een tijdje sociale zaken bij Philips behartigd te hebben keerde Wil Albeda in 1961 als secretaris Buitenland bij het CNV terug, waar hij bovendien in het hoofdbestuur opgenomen werd.

Zijn eigenlijke ambitie verwezenlijkte hij in 1966 door zijn benoeming tot hoogleraar in de internationale arbeidsverhoudingen aan de hogeschool van Rotterdam. In datzelfde jaar nam hij plaats in de Eerste Kamer voor de ARP; de fractie kwam in 1973 onder zijn leiding. Evenals Ruppert voelde Albeda zich gevoelsmatig sterker verbonden met de christelijke vakbeweging dan met de politiek. Hij bezit een sterk analytisch vermogen, weet te relativeren, waardoor hij de problemen van zich af kan zetten en tijd en belangstelling voor literatuur en muziek overhoudt. Samen met Joke, zijn echtgenote, voedde hij vier zonen op. Met zijn getekend gezicht en zorgvuldige wijze van formuleren is hij een plezierige verschijning in de politiek. Niet zijn ellebogen, maar zijn kennis van zaken bezorgde hem in 1977 de ministerssteek in een coalitie met de liberalen.

### **De informateurs wijzen de enig aanvaardbare uitweg aan**

Op 10 april opperde De Gaay Fortman jr. tijdens een interview in 'Den Haag Vandaag' de idee om een vóór-vergadering te houden waarin de kandidaat-ministers over het regeringsprogram zouden kunnen

onderhandelen. Al eerder had de PPR-fractievoorzitter ten huize van Van Doorn hierover Van Agt gepolst, die in gelijke richting dacht, waarna de suggestie ook in het advies-gesprek met de Koningin ter sprake werd gebracht.<sup>111</sup> De beide informateurs gingen regelrecht op een oplossing in bovenstaande zin af.<sup>112</sup> Zij deden dit in nauw overleg met Ruppert en Burger.

De betrokken fractievoorzitters, onder wie nu ook weer Tilanus, kregen een procedurevoorstel voorgelegd. Enerzijds moesten de christen-democratische fracties bereid zijn om ministers te leveren en anderzijds moesten de progressieven een speciale bijeenkomst accepteren, waar de tien linkse en zes christen-democratische ministers een concept-regeringsprogram zouden ontwikkelen, voorafgaande aan de constituerende vergadering, waarin de regering definitief haar program zou vastleggen.<sup>113</sup> Voor het pre-constituerend beraad zouden de informateurs een 'werkdokument' opstellen. KVP, ARP en CHU bedongen dat de progressieven niet langer zouden vasthouden aan de beperkende bepaling van Burger, die destijds de confessionele inbreng aanvaardde voor zover niet in strijd met Keerpunt '72. De PPR vond het onjuist nu al concessies te doen inzake het regeerakkoord. Desondanks wierp het procedurevoorstel geen beletselen op voor de voortgang van de informatie. Op 18 april ontvingen de fractievoorzitters van de zes betrokken partijen het werkdokument van de informateurs, dat een gelukkige toepassing van de zebra-formule mocht heten. De ene partij kon volhouden dat het zwart met witte, de tegenpartij dat het wit met zwarte strepen had. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de 'Conclusies' van Burger betrof de grondslag van het beleid.<sup>114</sup> Zowel het confessionele als het progressieve program zouden daartoe moeten dienen en wanneer ze met elkaar in strijd zouden zijn, zouden de desbetreffende punten behandeld worden 'bij het licht van de conclusies van Burger'. Het stuk gaf de onderwerpen aan voor het pre-constituerend beraad, alsmede enige suggesties om de problematische punten tot een bevredigende oplossing te brengen. De bovengenoemde onderwerpen waren identiek aan die welke Andriessen en Aantjes in de eindfase van de formatie-Burger aan de orde hadden gesteld. Ten slotte stelden de informateurs voor dat de kabinetstekwestie voor belangrijke zaken slechts met gekwalificeerde meerderheid in het kabinet zou mogen worden gesteld. Dit laatste voorstel werd nogal bekritiseerd en zou voor de gewone meerderheid van de ministerraad moeilijk te aanvaarden zijn. Het minderheidsblok in de ministerraad zou aldus inzake de kabinetstekwestie een soort veto-recht

krijgen, wat de geestverwanten in de Kamer ruim baan zou verschaffen voor ingrijpende amenderingen.

De zes fracties konden zich in het werkdocument vinden. De christen-democraten konden op de door hen verlangde nevenschikking van programma's wijzen, terwijl de progressieven in dat opzicht duidelijk in het voordeel waren gebleven, omdat bij strijdpunten de conclusies van Burger zouden gelden.<sup>115</sup> Tilanus had zijn fractie met veel moeite weer verzoend met de gang van zaken, maar maakte in zijn reactie op het werkdocument wel een voorbehoud voor de zetelverdeling.

Op de avond van Stille Zaterdag, voordat beide informateurs aan de Koningin hun eindrapport uitbrachten, hadden ze een onderhoud met Ruppert, Aantjes, Tilanus en Weijters, die Andriessen verving.<sup>116</sup> Van Agt stelde in zijn inleiding dat links naar eigen zeggen met het aanvaarden van de programformule een 'pijnlijke concessie' had gedaan, een 'reuzenzwaai', welke de 10:6-verhouding tot een vast gegeven maakte. Als 'iemand zegt 10:6 is onaanvaardbaar, dan gesprek stoppen'. Aantjes wilde voorwaarden verbinden aan 10:6, Weijters wenste ook 10:7 en 11:7 bespreekbaar te maken en Tilanus bestempelde 10:7 als een vèrgaande concessie. Albeda herhaalde dat 10:6 een hard gegeven was en noemde de CHU-deelneming slecht 'voor het image van het kabinet'.

Ruppert herinnerde eraan dat al vier keer getracht was er 10:7 van te maken. Hij wilde geen risico waarop de zaak alsnog stuk zou lopen. Links had op vier punten ingeleverd: programformule, de eigen punten, het meedoen van de CHU en twee formateurs, Burger en Ruppert zelf. De christen-democraten kregen de meerderheid in de sociaal-economische driehoek, verder Justitie en het benoemingsdepartement Binnenlandse Zaken, terwijl links Financiën en Defensie voor zijn rekening nam. Hij nam Burger tegenover Tilanus in bescherming, verwijzend naar diens bereidheid om de CHU alsnog in de besprekingen terug te halen. De anti-revolutionaire staatsraad wenste alleen co-formateur te worden als de 10:6-verdeling werd aanvaard. Zes ministers betekende ook zes staatssecretarissen: KVP drie ministers en vijf staatssecretarissen, AR twee plus één en CHU één minister (Landbouw) en geen staatssecretaris. Tilanus zag hierin een overbedeling van de KVP ten opzichte van ARP en CHU, waarop Aantjes een zevende staatssecretaris bepleitte.

Van Agt noemde Van der Grinten voor Economische Zaken, die evenwel zou bedanken omdat hij zichzelf te weinig all-round econoom achtte. De ontmoeting van Van Agt en Ruppert vond op Paasavond plaats en Van Agt kon door het uitlopen van het gesprek tot zijn grote spijt niet

meer naar de Paaswake. Na afloop van de vergadering ging het gezelschap bij mevrouw Ruppert nog iets drinken en tot blijde verrassing werd op de televisie de mis uitgezonden vanuit de kerk op de Heilig Landstichting. Nelissen had zijn buik vol van de politiek en met name van de kritiek vanuit zijn partij, de KVP. Aantjes suggereerde Biesheuvel voor Buitenlandse Zaken voor te dragen, wat Ruppert van tafel veegde door op te merken dat daarmee een kabinet-Den Uyl onmogelijk zou worden. Aantjes trok zijn voorstel in, maar beklaagde zich over het feit dat de ARP niet eens zelf ministerkandidaten kon aanwijzen, nu Boersma en De Gaay Fortman sr. buiten haar om gevraagd waren.

Ruppert deed nog een poging de geringe animo voor de zetelverdeling te vergroten door te stellen dat 'het schaduwkabinet geëcarteerd was'. Immers, velen zouden er buiten blijven, anderen naar ongevaarlijke staatssecretariaten gemanoeuvreerd worden. Desalniettemin wierp de splijting van het christen-democratische kamp al zijn schaduwen vooruit. Tilanus belde alle leden van zijn fractie, die zich unaniem tegen 10:6 en de verdeling der staatssecretariaten uitspraken. De fractieleden vonden het beter de zaak maar op 10:7 te laten afknappen, dan nog langer bij KVP en ARP aan te dringen op steun. Drie dagen later zou Tilanus die 10:7-eis inderdaad als 'conditio sine qua non' op tafel leggen.

## De formatie Burger-Ruppert (22 april–11 mei 1973)

### *Finis coronat monstrum*

In de voorafgaande fase Van Agt-Albeda was het publicitaire geweld door alle betrokkenen bewust afgeremd, wat beduidde dat over en weer de bereidheid was gegroeid om eindelijk serieus zaken te doen. De informateurs hadden in hun eindrapport geconcludeerd tot de mogelijkheid van een te vormen kabinet, dat voldoende steun in het parlement zou kunnen verwerven.<sup>117</sup> Bovendien hadden ze voorgesteld om Burger en Ruppert met de formatieopdracht te belasten, welke aan dezelfde clausulering gebonden zou worden als die van de informateurs. Ruppert had gedaan gekregen dat de PvdA geen blokkade zou opwerpen tegen eventuele regeringsdeelname van de CHU.<sup>118</sup>

## De CHU valt opnieuw uit de boot

Nog diezelfde Tweede Paasdag konden Ruppert en Burger aan de slag gaan. Alles wees erop dat de moeilijkste barrières waren weggenomen en de formatie snel zou worden voltooid. Ruppert nam weer contact op met Tilanus over de zetelverdeling. De CHU-fractie nam geen genoegen met een 10:6-verdeling tegenover een verhouding in de Kamer van 7:6.<sup>119</sup> De fractie voelde zich tekort gedaan in verhouding tot PPR en D'66. Ze eiste een zevende ministerspost voor een geestverwant en wenste meer zekerheid over een stringente toepassing van de nieuwe programgrondslag, nu Den Uyl zich publiekelijk in relativerende zin daarover had uitgelaten. Overleg tussen Ruppert, Aantjes, Weijters en Tilanus bracht geen uitkomst, hoewel de plaatsvervangend KVP-fractievoorzitter binnen het kader van de 10:6-verhouding een ministerszetel van de KVP aanbood en Aantjes een staatssecretariaat van de ARP afstond aan de KVP ter compensatie.<sup>120</sup> Bovendien beloofde Ruppert zich in te zetten voor nog een CHU-staatssecretariaat, afkomstig van de progressieven.

Na raadpleging van de fractie wees Tilanus dit voorstel van de hand, omdat daarmee nog geen redelijke verdeling tussen de christen-democratische drie en de progressieve drie was bereikt, terwijl de CHU niet ten koste van de KVP aan de regering wenste deel te nemen. Ruppert kon niets anders dan de voorgestelde opzet handhaven en vroeg Tilanus of hij zou instemmen met deelneming van één CHU-staatssecretaris aan het pre-constitutioneel beraad. De fractievergadering van de CHU besliste op 26 april in negatieve zin.<sup>121</sup> Een meerderheid van het CHU-partijbestuur ondersteunde deze beslissing, een aantal bestuursleden en CHU-senatoren had bezwaar tegen het afhaken (Van Verschuer, De Geer, Bos, Van Hulst, De Kruijf). Tilanus liet Ruppert weten, dat de CHU het kabinet zakelijk zou beoordelen, waarmee de CHU definitief uit de boot viel.<sup>122</sup>

## De personele bezetting

De formateurs waren intussen aangeland bij het aanzoeken van kandidaatbewindslieden. Andriessen had verlangd dat de KVP-ministers de gehele KVP zouden vertegenwoordigen en niet alleen haar linkervleugel.<sup>123</sup> Zo moesten de progressieven de als behoudend te boek staande Brouwer op Landbouw en Visserij aanvaarden en Westerterp op Verkeer en Waterstaat. De laatste had als KVP-fractielid in de Nacht van Schmelzer 'per vergissing' tegen de motie-Schmelzer gestemd en had zich het ongenoegen van Andriessen op de hals gehaald, door in een prematuur

stadium zich publiekelijk uit te spreken tegen het ontraden van deelneming aan het kabinet-Den Uyl.<sup>124</sup> Westerterp was staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Biesheuvel. Aanvankelijk hadden de fracties van PvdA en D'66 een onaanvaardbaar jegens Westerterp en Brouwer uitgesproken, die in eerste instantie overigens door Burger zelf waren voorgedragen. Den Uyl en Van Mierlo hielden in het betreffende overleg met Burger, dat tot zes uur 's morgens duurde, het been stijf. De volgende dag plaatste de formateur om 12 uur beiden met een laconiek briefje voor het blok: 'Beste Joop en Hans, indien ik om 14 uur niets gehoord heb, ga ik naar de Koningin'. Van 13 tot 14 uur vertoefden Den Uyl en Van Mierlo zwiiggend in elkaars gezelschap en gaven aldus toe.<sup>125</sup> Van Agt zou weer op Justitie komen en de uit werkgeverskringen afkomstige, nog jeugdige Lubbers ging Economische Zaken bezetten, alhoewel in het betreffende gesprek de beide formateurs aanvankelijk Verkeer en Waterstaat aanboden in afwijking van de voordracht van Andriessen. Lubbers verklaarde zich alleen bereid voor Economische Zaken. Voor de ARP viel er weinig te kiezen. Ze moest Boersma en De Gaay Fortman sr., die zich eerder door Burger hadden laten schaken, aanvaarden. Het zou Aantjes politiek niet onwelgevallig zijn geweest, als niet Boersma maar Albeda Sociale Zaken had aanvaard, maar de ex-informateur kon dit onmogelijk doen, omdat hij niet als 'straf' voor Boersma wilde fungeren.<sup>126</sup>

Ook de persoon van drs. J. Gruijters, D'66-kandidaat voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, vormde een probleem.<sup>127</sup> Gruijters had uitspraken op zijn naam staan als: 'tweeduizend jaar onbetrouwbaarheid van de christelijke politiek' en 'als ik een confessioneel politicus de hand druk, tel ik daarna mijn vingers'. De confessionelen vreesden met een 'hard-liner' van doen te krijgen, maar Van Mierlo drukte bij Burger Gruijters' kandidatuur door. Tijdens het pre-constituerend beraad wist Gruijters het wantrouwen wat te verminderen door met bruikbare compromisteksten te komen. Gruijters had tot het linkse deelkabinet behoord, waaraan de progressieven zoveel mogelijk vasthielden. De PPR zou worden vertegenwoordigd door de oud-KVP-voorzitter en voorzitter van de KRO, Van Doorn.<sup>128</sup> Uiteraard was deze kandidatuur voor de KVP weinig aangenaam. Hij stelde als voorwaarde dat 'zijn' staatssecretarissen in overleg met hem aangezocht zouden worden. Van Doorn weigerde, met instemming van zijn partij, zich bij voorbeeld Van Dam te laten opdringen. Burger en Ruppert wensten aanvankelijk niet aan de voorwaarde tegemoet te komen en dreigden de PPR buiten de

formatie te plaatsen. Een verhelderend gesprek klaarde de sfeer. Trip zou voor de PPR Wetenschapsbeleid gaan doen en zou zich in het kabinet als vooruitgeschoven post van de PPR gaan gedragen, conform de wens van zijn fractievoorzitter, die voor de PPR vooral een 'horzelfunctie' zag weggelegd.

De sociaal-democratische bewindslieden waren naast Den Uyl als premier: Duisenberg op Financiën, Van Kemenade op Onderwijs – twee hoogleraren – en voorts het Kamerlid Pronk op Ontwikkelingssamenwerking, Van der Stoep op Buitenlandse Zaken, waar hij in het kabinet-Cals al eerder als staatssecretaris had gezeteld, en mevrouw Vorrink op het departement van Milieuhygiëne en Volksgezondheid.

### Het pre-constituerend beraad

Op donderdag 3 mei kon het pre-constituerend beraad plaatsvinden onder leiding van de formateurs. Burger presideerde de vergadering.<sup>129</sup> Tijdens de acht uur durende vergadering bereikten de kandidaat-ministers overeenstemming over de programgrondslag van het kabinet, die vrijwel identiek zou zijn aan de door Van Agt en Albeda voorgestelde programformule. Een twaalftal controversiële punten werd eveneens tot een oplossing gebracht, waarna de gekwalificeerde meerderheid bij het stellen van de kabinetskwestie kon worden geschrappt, gezien de bereikte overeenstemming. Wel zou 'grote terughoudendheid' worden betracht met het stellen van de vertrouwenskwestie. Staatsrechtelijk had het pre-constituerend beraad geen zelfstandige betekenis. Was het mislukt, dan zou er constitutioneel beschouwd niets aan de hand zijn geweest. Tilanus beschouwde de gang van zaken als een 'gewrongen werkwijze'.<sup>130</sup> Het beraad had bij lange na geen volledig regeringsprogramma opgeleverd, waardoor een zware hypotheek werd gelegd op de homogeniteit van het te vormen kabinet en op het overleg van het kabinet met de Staten-Generaal. Dat het kabinet-Den Uyl desondanks bijna de volle rit in het zadel bleef, had alles te maken met de politieke situatie van die jaren en minder met het vermogen om gedurende de rit nader tot elkaar te komen.

De fractievoorzitters van de toekomstige regeringspartijen moesten over het resultaat van het beraad hun finaal oordeel geven, waartoe zij uiteraard hun fracties raadpleegden. Geen van de fracties toonde zich erg ingenomen met het beoogde kabinet.<sup>131</sup> Alleen D'66 ging unaniem akkoord. In de ARP wensten zes dissidenten op de veertien leden geen verantwoordelijkheid te dragen voor het gevormde kabinet. Voor de 'gedogers' in de ARP wogen



de nevenschikking van de programma's, de confessionele meerderheid in de sociaal-economische driehoek, de bezetting van Justitie en Binnenlandse Zaken en de enorm lange duur van de formatie het zwaarst.<sup>132</sup> Ook de omstandigheid dat tijdens de formatie Burger-Ruppert de verdeling van de staatssecretarissen niet 10:6, doch 10:7 werd, oefende bij de gedogers enige invloed uit. Drie fractieleden van zowel PvdA als KVP en twee van de PPR vielen eveneens uit de boot. De PPR-fractie zag zich slechts in een 'extra-parlementaire' verhouding tot het kabinet staan.

De partijraad van de PvdA, die op 5 mei bijeenkwam, liet forse kritiek horen op de verwatering van de oorspronkelijke opstelling. Een redevoering van de aanstaande premier droeg ertoe bij dat een meerderheid het kabinet-Den Uyl een kans wilde geven.<sup>133</sup>

### **De staatssecretarissen en de constituerende vergadering**

Alvorens over te gaan tot het beleggen van de constituerende vergadering wilden de beide formateurs eerst nog de problemen rond de staatssecretarissen elimineren. Tot dan toe nam de constituerende vergadering de aanvankelijke beslissing over plaats en aantal van de staatssecretarissen, omdat in verband met de Grondwet zulks niet buiten de betrokken ministers dient om te gaan. Het aantal werd van 13 op 17 gebracht, ofschoon van progressieve zijde Biesheuvel destijds berispt was over de verhoging van 11 naar 13 staatssecretariaten. Bij de progressieven speelde de wens om zoveel mogelijk personen uit het deelkabinet voor hun aandeel te honoreren een rol. Een van hen, Van Dam, maakte een ware Odyssee langs de diverse departementen, omdat hij moeilijk plaatsbaar was.<sup>134</sup> De D'66-kandidate voor Justitie, mevrouw Goudsmit, stelde zich niet beschikbaar vanwege het verschil van mening met minister Van Agt over het abortusvraagstuk. Glastra van Loon zou deze post later gaan bemannen en al vrij snel door Zeevalking worden vervangen, nadat zijn openlijke kritiek op de secretaris-generaal, Mulder, voor Van Agt aanleiding was zijn ontslag te bevorderen.

Op 11 mei presideerde Burger de constituerende vergadering.<sup>135</sup> Op de agenda stonden het vice-premierschap, dat aan Van Agt toeviel, de behartiging van Surinaamse en Antilliaanse Zaken, de procedure van ontslag en benoeming van bewindslieden, de regeling binnen het kabinet van eventuele geschillen en het tijdschema voor het optreden van het kabinet. Nog dezelfde dag konden de formateurs de Koningin melden dat hun formatiepoging geslaagd was en ze aan de opdracht hadden voldaan. Hierna

volgden de benoemingen en de beëdigingen door de Koningin.

## Minister-president drs. J. M. den Uyl

*Gedreven sociaal-democraat, intellectueel, meegaand partijleider en dominerend politicus*

Johannes Marten den Uyl werd op 9 augustus 1919 als vierde kind uit een gezin van vijf te Hilversum geboren.<sup>136</sup> Vader had een mandenwinkelletje in de Leeuwenstraat. Op tienjarige leeftijd moest de kleine Joop zijn vader missen, die al eerder door een aangeboren hartafwijking lange tijd ziek was geweest. Moeder Agatha, geholpen door het gehele gezin, dreef het winkelletje verder zelf. Vader en moeder Den Uyl voedden hun kinderen streng gereformeerd op. Joop bezocht de gereformeerde lagere school aan de Vaartweg in Hilversum. Een vrolijk jochie, altijd druk bezig met lezen, sport en imitaties van sprekers. Aan ruzies had hij een hekel en bemiddelen lag dan in zijn aard. De beste van de klas mocht naar het Christelijk Lyceum te Hilversum, waar hij een zakcentje bijverdiende door voor rijker bedeelde klasgenoten het huiswerk te maken. De protestantse soberheidsethiek wees hij naar eigen zeggen al jong af: 'je moet je niets ontzeggen omdat er armen zijn. Je moet zorgen dat die anderen het ook krijgen'.

De politiek boeide de lyceïst. Hij spelde de lokale krant en bezocht regelmatig de gemeenteraadsvergaderingen. Het aanzicht van rijen werklozen voor het stempellokaal in de crisisjaren liet hem niet onberoerd. In 1936 ging Den Uyl economie studeren aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam. Zijn leermeesters, de hoogleraren Limperg en Frijda, brachten hem bij dat in onze samenleving de economisch zwakkeren steun behoeven, omdat ze in het vrije spel der maatschappelijke krachten anders kansloos zijn. In zijn studententijd keerde Joop zich geleidelijk af van de gereformeerde Kerk, doch niet eerder dan na een breed en diep onderzoek naar de ware geloofsovertuiging, waartoe hij ook vele gebedsdiensten bezocht.

Zijn ongebreidelde leeshonger bracht hem in contact met de sociaal geëngageerde uitgever Geert van Oorschot, in wiens omgeving hij de vijf jaar jongere Liesbeth van Vessem ontmoette. Aan de romance ging een geschiktheidstoets vooraf. Ze spraken af allebei een essay over 'Het land van herkomst' van E. du Perron te schrijven en elkaar toe te sturen. Ofschoon

de benaderingen totaal verschilden, besloten ze later de kennismaking voort te zetten, met Joop vooralsnog in een geprivilegieerde positie, omdat Liesbeth zijn betogen niet mocht onderbreken. In 1944 trouwden ze, welk huwelijk rijk gezegend werd met kinderen en ook overigens van bijzonder gehalte was. Liesbeth bleef een trouwe, in Den Uyls werk geïnteresseerde kameraad. Reden genoeg om de jeugd van nu te raden een voorbeeld te nemen aan de waarborgen waarmee Liesbeth en Joop hun kennismaking omgaven.

Tegen het einde van zijn studietijd, na zijn geloofsgenoten middels gedichten en brieven bestookt te hebben met argumenten van de wederpartij, verliet hij de kerk. Na in 1942 afgestudeerd te zijn werkte hij als ambtenaar op het ministerie van Economische Zaken. Met een collega debatteerde hij urenlang over liberalisme en socialisme. Toen al viel zijn uithoudingsvermogen op, dat hij aanwendde om in de nachtelijke uren stapels boeken te verslinden. Voorts ontgingen zijn naïviteit waardoor hij zich sterk in mensen kon vergissen, zijn gereformeerde rechtlijnigheid en schuldbesef zijn omgeving niet. Geïnspireerd door Jacques de Kadts 'Het fascisme en de nieuwe vrijheid' schreef Den Uyl artikelen in de illegale pers, onder meer in Vrij Nederland. Na de oorlog trad hij eerst in dienst van Het Parool als redacteur, vervolgens bij Vrij Nederland, waar hij opviel door zijn scherpe aanvallen op het kabinetsbeleid inzake Indonesië. Vanaf de oprichting van de PvdA is Den Uyl lid van deze partij.

Meer nog dan de publicistiek trok de politieke praktijk en in het bijzonder de wortels en stammen daarvan hem aan. Onder zijn bezielende leiding, waarmee hij met medewerkers als Joop Voogd, Max van der Stoep en later Ed van Thijn school maakte, wist de Wiardi Beckmanstichting, waarvan Den Uyl in 1949 directeur was geworden, talloze rapporten, brochures en boekwerken het licht te doen zien. Ongeëvenaarde hoogtepunten vormden 'De weg naar Vrijheid' en 'Om de kwaliteit van het bestaan'. Jarenlang bleven deze publikaties de ideologische basis en de praktische leidraad voor de PvdA en in menig opzicht mag worden betreurd dat ze later in vergetelheid raakten. Directeur Den Uyl probeerde graag zijn medewerkers met rechtse standpunten, waarop hij tegenargumenten verlangde welke hij vervolgens in besprekingen met het partijbestuur zelf gebruikte.

De in marxisme en sociaal-democratie als weinigen geschoolde Den Uyl, wiens literaire belangstelling nauwelijks verflauwde, deed in 1953 zijn intrede in de Amsterdamse gemeenteraad. Vanaf 1955 voerde hij de PvdA-fractie aldaar aan, wat hij van 1956 tot 1963 combineerde met het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Sedert 1962 zette hij zich als

wethouder van economische zaken en publieke werken, de haven en handelsinrichtingen volledig in voor een expansief beleid (Mobil Oil, uitbreiding IBM, Bijlmermeer, IJ-tunnel). Dat wethouderschap werd afgebroken door zijn toetreding tot het kabinet-Cals, waarin hij wederom werd belast met Economische Zaken. Hij hield zich onder meer bezig met het continentale plat, waarbij hij streefde naar grote overheidsinvloed en een belangrijk staatsaandeel. De onafwendbare mijnsluitingen kregen onder zijn bewind hun beslag. Den Uyl toonde zich een krachtig minister, volgens Zijlstra te dogmatisch, maar in ieder geval tot volle tevredenheid van zijn partij, waar hij veel waardering oogstte.

De Statenverkiezingen van 1966 verliepen voor de PvdA zeer teleurstellend. De sociaal-democraten zagen in de uitslag een veroordeling van het kabinet-Cals. Het begon te rommelen in de partij, waarin Nieuw Links zich begon te roeren. Vondeling, minister van Financiën, politiek leider en kandidaat-lijsttrekker van de PvdA, bewees met een reeks ongelukkige uitlatingen de voeling met de achterban verloren te hebben. De partij koos Den Uyl tot lijsttrekker. Op dat moment geloofde Den Uyl nog volledig in de groeifilosofie, volgens welke een eigen auto en een vliegtuigvakantie voor iedereen tot de mogelijkheden behoorde. Den Uyl bepleitte 'echte bezitsspreiding' door uitbreiding van de gemeenschapsvoorzieningen, opgevoerde overheidsinvesteringen en hervormingen in de ondernemingen. Staande in de Nederlandse sociaal-democratische traditie moest hij niets hebben van het communisme en verdedigde hij de NATO als hoeksteen van onze defensie. Buitenparlementaire acties als die van Provo en de Maagdenhuisbezetting veroordeelde hij en ook het falende beleid van burgemeester Van Hall werd ten dele door hem verdedigd.

De verkiezingscampagnes waren voor de van nature wat verlegen Den Uyl aanvankelijk een bezoeking. Zich moeten etaleren, verkopen, zaken simplificeren, het druiste allemaal in tegen zijn karakter. Het optreden in het openbaar ging hem moeilijk af. Om zijn uiterlijk bekommerde Den Uyl zich weinig, gelet op zijn slordig zittende kleding. In de debatten met de onderkoelde Schmelzer liet hij zich te gemakkelijk door zijn temperament meeslepen, wat Schmelzer bekwaam afstrafte. De verkiezingsuitslag van 1967 bracht de PvdA fors verlies ten opzichte van 1963, maar enig herstel ten opzichte van de Statenverkiezingen. Als oppositieleider nam Den Uyl de draad op, waar Burger die had losgelaten. Alles wat het kabinet-De Jong deed of naliet overspoelde hij met hevige kritiek in gechargeerde, brede bewoordingen. In de fractie was hij

facile princeps; hij stak ruimschoots boven de overigen uit. Alleen het gebrek aan leiding bij de vergaderingen veroorzaakte wrevel, temeer daar ook de voorzitter zich gaarne bezondigde aan oeverloze monologen en daaraan het mandaat ontleende om zijn eigen gang te gaan. Immers, niemand had hem tegengesproken.

Evenals Vondeling reageerde Den Uyl aanvankelijk gereserveerd op het verschijnsel Nieuw Links, waarin hij overigens wel een nieuwe impuls voor de versterkte en gebureaucratiseerde PvdA onderkende. Hij ergerde zich aan het schrijnende gebrek aan kwaliteit in de radicale gelederen, die hem nota bene een te zwakke oppositie verweten. Dank zij het bindende bemiddelingswerk van vooral Vondeling en Ed van Thijn vonden partijleider en Nieuw Links elkaar. Den Uyl nam verschillende ideeën van deze partijgroep over, maar bleef inzake de NAVO en zijn voorkeur voor samenwerking met de KVP aanvankelijk zichzelf trouw. De verkiezingen van 1971 en 1972 wezen op een herstel van de PvdA, die naar 43 zetels oplom. Den Uyl verkeerde niet in de positie om zijn eigen kabinet te kunnen formeren, wat trouwens ook Drees nimmer gelukt was, maar speelde achter de schermen een belangrijke rol.

Als minister-president volgde hij de methode-Biesheuvel: net zolang vergaderen tot alle weerstand gebroken was. Zijn allround-kennis maakte hem bemoeizuchtig, zijn obsessieve werkdrijf deed hem de informele persoonlijke contacten verwaarlozen en de polarisatiesfeer verhinderde hem om zich boven de partijen te stellen. De vier grote 'hervormingsvoorstellen', door de PvdA-fractie tot toetsstenen van het progressieve beleid gemaakt, overschaduwden de vele prestaties op ander terrein. Het hervormingsvoorstel inzake de onteigening van grond torpedeerde Van Agt, die bewust een kabinetscrisis uitlokte en op de valreep het kabinet-Den Uyl ten val bracht. Electoraal behaalde de PvdA met de leuze 'Kies de minister-president' een historische overwinning. Tien zetels winst betekende dat het record van 1956 onder Drees gebroken was. De christen-democraten met Van Agt als engel der wrake hadden evenwel niets vergeten van de machtsgreep van de progressieven in 1973, noch van de ondergane vernederingen. De rekening werd subtiel vereffend en wel door Van Agt, ter linkerzijde zwaar onderschat en gestaald door de ondervonden bejegening.

Het tijdperk 1972–1982 stond sterk in het teken van Den Uyl en Van Agt, van wie de eerste partijman bleef, de laatste naar het staatsmanschap toe groeide. Eenieder geeft Den Uyl evenwel zijn werkelijk onvermoeibare toewijding aan de politiek en aan de publieke zaak na. Van Agts

laatdunkende opmerkingen over de Haagse politiek waren Den Uyl begrijpelijkerwijs een gruwel. Gedreven als hij was door zijn visie op een samenleving waarin de zwakkeren beschermd en gesterkt zouden zijn, zich zouden kunnen ontplooiën in dienstbaarheid aan diezelfde samenleving, vergat Den Uyl zichzelf en vaak zijn onmiddellijke omgeving. Nooit uit op geldelijk gewin, dat voor het oprapen lag, werkweken van 80 uur en meer, verguizing, soms ook in eigen kring, dat alles was en is voor Den Uyl vanzelfsprekend. Zelf zei hij aan Alice Oppenheim: 'ik hou van macht, ik schrik er niet voor terug, integendeel, ik beleef er plezier aan, maar de keerzij is verantwoordelijkheid. Macht is verantwoordelijkheid'. Stel eens, dat minister-president Den Uyl zijn politiek minder ervaren minister van Justitie bewust aan zich had gebonden, had ingepakt door zijn intelligente en veelzijdige kout, door een etentje, wat complimenten, steun in moeilijke momenten en vooral door hem vertrouwen te schenken – onze parlementaire geschiedenis zou een andere loop hebben genomen.

### De minister-president verantwoordt zijn optreden

De minister-president karakteriseerde zijn kabinet staatsrechtelijk als 'eigensoortig'.

*Den Uyl:* 'Zonder te spreken van de achilleshiel van ons staatsbestel, moet toch worden geconstateerd, dat bij een zo lange afstand tussen kiezersuitspraak en kabinetvorming op een zeer wezenlijk punt sprake is van een aanvechtbare tekortkoming in ons staatsbestel'.

*Wiegel:* 'Het kabinet-Den Uyl, dat hier vandaag voor ons zit, mijnheer de Voorzitter, is in vereniging en met voorbedachten rade in het zadel gebracht. De eerst-verantwoordelijke voor deze zaak van gesmokkel met programma's, misleiding van de kiezers en verduistering van de politieke helderheid is de heer Ruppert (. . .) Mijn fractie heeft tot de conclusie moeten komen, dat de heer Ruppert . . . heel duidelijk zijn eigen politieke voorkeur heeft laten spreken'. Over Burger: 'Zijn werkwijze was van een macabere schoonheid. Macaber, omdat de confessionelen zich als voetveeg lieten gebruiken, accepteerden dat zij om de oren werden geslagen, op elke brief van Burger timide reageerden (. . .) Het werkdocument van de heren Van Agt en Albeda moest alle partijen een alibi leveren (. . .) Werkelijke schuldigen zijn enerzijds de huidige Minister-President en zijn twee meelopers Van Mierlo en De Gaay Fortman jr. en anderzijds het duo de heren Aantjes-Andriessen (. . .) Mijn hoofdverwijt tegen de fractie van de Partij van de Arbeid richt zich . . . op de algemene lijn van de

handelwijze van deze fractie die vóór en na de verkiezingen heeft gezegd: wij gaan niet onderhandelen. Zij zijn zes maanden bezig geweest, zij zijn bij de heer Ruppert en bij de heer Burger binnengelopen. Hebben zij daar zitten klaverjassen of hebben zij daar zitten onderhandelen, mijnheer de Voorzitter? (. . .) het (is) een feitelijke constatering, dat de KVP en de ARP genoeg hebben genomen met het zijn van randversiering en dat zij hun beste mensen hebben laten vallen'. Hij noemde als voorbeelden Biesheuvel, Schmelzer en Nelissen. 'Nu ik enkele woorden heb gewijd aan drie van de vier bewindslieden van de KVP, neem ik aan dat de heer Westerterp thans klaar wakker achter de tafel zit. Hij heeft andere momenten gekend! Slaperigheid in de nacht van Schmelzer, draaierij — men zou kunnen zeggen: flexibele opstelling — tijdens de formatiepoging van de heer Burger. Het is onbegrijpelijk, dat hij door de PvdA is geaccepteerd (. . .) De heer Westerterp werd door de PvdA aanvaard, mits de heer Gruijters door de KVP zou worden geaccepteerd'.

*Van Thijn:* 'De regeringsverklaring heeft ons, na de lange formatiemaanden, een kick gegeven (. . .) Als wij spreken over de afsluiting van een periode, dan gaat het om een periode van 15 jaar, 15 jaar confessioneel regeren met de VVD, met een korte onderbreking in 1965—1966. Het was een periode die met Burger begon en met Burger eindigde . . . (. . .) In iedere kabinetsformatie wordt gemanoeuvreed door iedere partij. Dit is nu net de reden, dat de progressieve drie in de afgelopen jaren er naar gestreefd hebben om van formaties na de verkiezingen af te komen. Wij hebben een initiatiefvoorstel ingediend om te komen tot een rechtstreekse invloed van de kiezers op de regeringsvorming en tot een gekozen formateur. Dit voorstel heeft het echter niet gehaald. De VVD heeft iedere poging van onze kant om tot een vernieuwing van het staatkundige systeem te komen geblokkeerd. Nu kan de heer Wiegel wel allerlei bezwaren maken tegen de formatieprocedure en hij kan wel zeggen dat er misbruik is gemaakt van formatieopdrachten en dat er allerlei dingen met voorbedachten rade zijn gebeurd, maar hij moet wel goed weten, dat dit niet de formatieprocedure is die ons voor ogen staat, maar dat het de formatieprocedure is, die de VVD al die jaren in stand heeft gehouden (. . .) Als iets als kiezersbedrog . . . zou worden ervaren, dan zou het dit geweest zijn: een PvdA die op de drempel van het Catshuis op haar schreden zou zijn teruggekeerd (. . .) Wij erkennen de extra-parlementaire relatie van dit kabinet met de Kamermeerderheid, maar wij achten ons als fractie parlementair aan dit kabinet gebonden'.

*Andriessen:* 'Deze formatie is de formatie van de malaise (. . .) Ik wil wel

X  
zeggen, dat men het de CHU ook wel bijzonder moeilijk heeft gemaakt. Met alle waardering die ik voor een aantal onderdelen van het werk van formateur Burger heb, heb ik voor het onderdeel CHU die waardering niet'.

*Drees*: 'Ik begrijp de opmerking van de premier niet over de conclusies van de heer Ruppert over de oude vijf die onweersproken zouden zijn gebleven. Voor het bepalen van die conclusies zijn de vijf niet gepolst; ik ben het eens met de heer Wiegel (. . .) De linkse drie . . . hebben ten slotte zes confessionele ministers opgenomen, maar niet als vertegenwoordigers, zoals min of meer blijkt uit de oppositionele beschouwingen van de heren Andriessen en Aantjes, maar meer als zes uitzendkrachten (. . .) 16 Juli (1972). De hele politieke strategie van de confessionelen moet op dat moment worden gedateerd. Die strategie is duidelijk: men heeft een bocht willen maken naar de linkse drie. Men heeft DS'70 willen afschudden en daarna ook heel snel de VVD'.

*Van Mierlo*: 'Alle betrokkenen zullen moeten toegeven, dat het vaak een weinig fraai gezicht was. Nu is een buikoperatie dat nooit (. . .) Wat doorbroken is, is de vanzelfsprekendheid van de macht van het midden (. . .) Wat in deze operatie blootgelegd is, is de juistheid van het reeds lang bestaande denkbeeld, dat die politieke macht van het midden, die geworven wordt op een niet-politieke noemer, in wezen geen werkelijk consistente politieke conceptie heeft of kan hebben (. . .) Het uiteenvallen van de christen-democratische fracties, zowel ten opzichte van elkaar, als binnen die fracties zelf, (was) naar mijn gevoel bij de huidige maatschappelijke ontwikkeling onafwendbaar (. . .) Waar duidelijk door ons een concessie is gedaan, is, in de laatste fase van de formatie, het aanvaarden van de twee KVP-bewindslieden, de heren Westerterp en Brouwer'.

## Conclusies

X  
1 De polarisatie van PvdA, PPR en D'66, die hun regeerakkoord 'Keerpunt '72' onaantastbaar verklaarden, schiep na de verkiezingen een schier uitzichtloze impasse in de kabinetsformatie, nu minderheden in KVP en ARP een oplossing in de richting van een centrum-rechts kabinet blokkeerden.

X  
2 Het verwijt aan informateur Ruppert als zou hij partijdig te werk zijn gegaan, lijkt moeilijk vol te houden. De informateur kende de verhoudingen in de fracties van KVP en ARP en moest mitsdien wel besluiten, dat een centrum-rechtse coalitie onoverkomelijke bezwaren



zou ontmoeten, te meer daar Wiegel ook in de extra-parlementaire variant zekerheden verlangde en een confessioneel minderheidskabinet niet zou gedogen. Overigens had de informateur persoonlijk stellig een voorkeur voor een centrum-linkse opening.

3 De volstreekte impasse mag absolverend heten voor formateur Burgers werkwijze die volgens Wiegel 'van een macabere schoonheid' was. Door zijn inbraak in de ARP en pogingen daartoe in de KVP overschreed de formateur niet de grenzen van zijn opdracht. Hij wilde immers langs die weg het beoogde kabinet-Den Uyl van voldoende gedoogsteun verzekeren. Alleen als de formateur een voordracht had gedaan aan de Koningin zonder van die steun verzekerd te zijn, had hij niet in overeenstemming met zijn opdracht gehandeld en had deswege de Koningin de voordracht moeten weigeren.

4 De medewerking die Boersma en De Gaay Fortman sr. aan Burger gaven, kan niet om staatsrechtelijke redenen worden gewraakt. Wel om redenen van staatkundige aard en van politiek fatsoen. Immers, op dat bewuste moment beschikten beiden niet over de minste zekerheid dat zij als bewindslieden voldoende inbreng in het kabinetsbeleid zouden hebben, waardoor de anti-revolutionaire beginselen tot hun recht hadden moeten komen. Verder schonden ze de sedert 1951 algemeen aanvaarde code, dat aangezochte bewindslieden alvorens hun jawoord te geven zich eerst verstaan met hun fractievoorzitter. Bovendien brachten ze de nog broze samenwerking tussen de christen-democratische partijen nodeloos in gevaar en ondermijnden ze de onderhandelingspositie van hun politiek leider en lijsttrekker, Biesheuvel.

5 Het vermoeden is gerechtvaardigd dat Koningin Juliana actief geïnteresseerd was in de totstandkoming van een centrum-links kabinet. Ze had daar in de gegeven situatie goede argumenten voor. De PvdA was immers veruit de grootste partij in een nog groter machtsblok en de christen-democraten hadden zichzelf door hun interne en onderlinge verdeeldheid beroofd van alternatieve mogelijkheden. Blijft de vraag in hoeverre in onze constitutionele verhoudingen een dergelijke koninklijke interesse van belang mag zijn voor het vinden van oplossingen bij de coalitievorming.

6 De progressieven beriepen zich steeds op de gedane verkiezingsbeloften, hetgeen feitelijk erop neerkwam dat ze van de christen-democraten verlangden, dat zij hun verkiezingsbeloften zouden inslikken ten faveure van een ongewijzigde uitvoering van Keerpunt '72. Dit dilemma loste zich op door het pre-constituerend beraad, een noodoplossing om toch tot

inhoudelijk programoverleg te geraken. De vorming van een kabinet, dat in zijn opzet slechts voor een deel van de regeringspartijen parlementair moest zijn en voor het overige deel extra-parlementair, moet een blamage voor de politiek genoemd worden welke haar weerga niet kent. Trouwens, de gehele formatieperiode kenmerkte zich door een ontaarding van de zeden en gebruiken tot dusverre bij formaties in acht genomen.

7 De christen-democratische partijen verkeerden door eigen toedoen in een situatie van machteloosheid en ervoeren de eisen van de progressieven als een onverdiende vernedering. In de gegeven dwangsituatie ging het Andriessen en Aantjes erom die vernedering zo goed mogelijk te camoufleren en in haar politieke gevolgen terug te dringen. Over het mede door Van Agt en Albeda bereikte resultaat mochten ze niet ontevreden zijn.