

Koning, Kamers, kabinetsformatie

*Instituties en conventies bij de
coalitievorming in Nederland*

Redactie: J.Th.J. van den Berg

Deel 2 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft er naar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk - waar nodig - tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

© 2012 Montesquieu Instituut, Den Haag

Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voorzover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient recht te worden gedaan aan de context van het materiaal en dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut
Lange Voorhout 86
2514 EJ Den Haag
070-363 01 05
info@montesquieu-instituut.nl
www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-00-6
NUR-code: 823

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1. 'Ach Majesteit, uiteindelijk komt er altijd een kabinet' Prof.dr J.Th.J.van den Berg	9
2. De kabinetsformatie en de instituties: De Tweede Kamer Prof. dr. C.C. van Baalen	15
3. De kabinetsformatie en de instituties: De Eerste Kamer Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert	35
4. De kabinetsformatie en de instituties: De Koning Prof. dr. J.Th.J. van den Berg	51
5. De 'Tien Geboden' van de formatie Prof. dr. J.Th.J van den Berg	69
6. Epiloog: Het nieuwe artikel 139a Prof. dr. J.Th.J. van den Berg	79
7. Bibliografie kabinetsformatie Samenstellers: drs. P. Bootsma en prof.dr. J.Th.J. van den Berg	87
Personalia	96

Woord vooraf

Deze handzame bundel met adviezen en artikelen over het formeren van kabinetten in Nederland verschijnt aan de vooravond van een formatie die zal laten zien of de Tweede Kamer het dirigeerstokje van de Koningin zal weten over te nemen. (Voor de haastigen: zie hoofdstuk 6 voor de horden die de Tweede Kamer daarbij te nemen heeft.)

De bundel is een presentje van de website 'Parlement & Politiek' (www.parlement.com) ter gelegenheid van zijn tienjarig bestaan aan zijn grote schare trouwe gebruikers en aan allen die zich bij de Nederlandse politiek betrokken voelen. De redactie van [parlement.com](http://www.parlement.com) wil met deze bundel bijdragen aan de kennis van de politieke spelregels rond kabinetsformaties. Het proces van de kabinetsformatie staat immers volop ter discussie en er dienen zich (waarschijnlijk) grote veranderingen aan. Dat neemt niet weg dat er vaste patronen zijn en blijven. Los van mogelijke nieuwe ontwikkelingen is het voor iedereen die direct of indirect betrokken is bij formaties nuttig daarvan kennis te nemen.

De kern van deze bundel is een drietal preadviezen die zijn uitgebracht in het kader van de parlementaire conferentie 'staatsrecht en formatie' in 2011. Daarnaast wordt in de 'Tien geboden' van hoofdstuk 5 beschreven wat de belangrijkste spelregels bij een kabinetsformatie zijn.

Hoofdstuk 6 belicht ten slotte het fundament voor de formatie nieuwe stijl aan de hand van het nieuwe artikel 139a in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Daarbij komen ook de mogelijke valkuilen en vluchtroutes aan de orde.

Parlement.com

Het Parlementair Documentatie Centrum (PDC) van de Universiteit Leiden beoogt met de site Parlement.com burgers, journalisten, politici en wetenschappers verantwoorde, verdiepende en toegankelijke informatie te geven over het parlementaire en politieke bestel.

De website bevat niet alleen informatie over actuele ontwikkelingen, uitleg over de werking van het parlementair stelsel en uitgebreide

biografische gegevens, maar is bovenal een digitaal naslagwerk over ons staatkundig bestel en zijn geschiedenis. Zo zijn alle naoorlogse kabinetten (inclusief hun wetgevende activiteiten en financieel-economisch beleid) en kabinetscrises beschreven, is informatie te vinden over de Kamerverkiezingen vanaf 1918 en zijn thema's opgenomen over bijvoorbeeld Nieuw Links, de Indonesische kwestie, de 'erfenis' van Fortuyn en het recht van enquête.

Deze website past daarmee goed in het streven van het PDC en het Montesquieu Instituut (waarvan het PDC partner is) om wetenschappelijke kennis op het juiste moment van praktische waarde te laten zijn voor de Nederlandse samenleving.

Voorgeschiedenis Parlement.com

Met Parlement.com werd in 2002 gestart. Dat jaar was een verkiezingsjaar (en intussen zeggen wij erbij: en wat voor een verkiezingsjaar!). Dat was een goede reden om met een geheel nieuwe site te komen met gegevens over de Nederlandse politiek en de parlementaire geschiedenis. Duidelijk was immers dat de belangstelling voor politiek en politieke geschiedenis sterk toenam. De nieuwe website kon echter alleen een onmiddellijk succes worden, doordat ze een ruime voorgeschiedenis had gekend.

Verspreiding van kennis over de werking van ons parlementaire stelsel en van de Nederlandse politiek was voor het in 1974 opgerichte PDC al lange tijd een kerntaak. Daarbij werd van het begin af aan gebruik gemaakt van 'nieuwe media'. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd via videotex, een online databestand van de toenmalige PTT, het 'Loket Burger en Politiek' gestart. In 1995 kreeg deze informatievoorziening een vervolg op internet via het 'Loket Parlement', de eerste website die systematisch en toegankelijk informatie gaf over de Nederlandse staatsinrichting.

Technologische vernieuwing, snellere verbindingen, grotere grafische mogelijkheden, maar ook toenemende behoefte aan goede, betrouwbare informatie bij pers, politici, ambtenaren en geïnteresseerde burgers, maakten uitbreiding van de website wenselijk. Een belangrijke stap daarbij was het volledig toegankelijk maken van alle biografische

informatie van het PDC. Dit alles resulteerde in 2002 in de vernieuwde website 'Parlement & Politiek'.

Dat deze succesvolle site inmiddels voor velen een begrip is geworden, is eveneens aan velen te danken, maar in het bijzonder aan de vaste redacteurs dr. Bert van den Braak en mr. Careljan Rotteveel Mansveld met hun grote kennis, inzicht en toewijding.

J.Th.J. van den Berg

‘Ach Majesteit, uiteindelijk komt er altijd een kabinet’

Prof.dr J.Th.J.van den Berg

Volgens de legende – *sè non è vero è bene trovato* – moet W. Drees sr. in 1956 tegen een door de ellenlange duur van de formatie langzaam wanhopig geworden koningin Juliana hebben gezegd: ‘Ach Majesteit, uiteindelijk komt er altijd een kabinet’. De vorming van een kabinet in Nederland is zo ongeveer de hele parlementaire geschiedenis lang een tobberig karwei geweest. Sinds 1956 is het niet beter geworden; sterker nog, de langdurigste kabinetsformaties moesten toen nog komen. Vooral in de jaren zeventig van de vorige eeuw liepen ze qua tijdsbeslag totaal uit de hand.

Eigenlijk had iedereen in de jaren van de allereerste kabinetsformaties al gewaarschuwd kunnen zijn.

De eerste keer dat de koning iemand toestond niet alleen minister te worden maar ook een kabinet om zich heen te verzamelen, in het voorjaar van 1848, liep het al mis. Nu kwam dit vooral omdat Zijne Majesteit deze eerste keer de regie niet helemaal in handen had en wat erg snel achter elkaar tegenstrijdige beslissingen nam. De oud-krijgshoofd Willem II hield van de aanval, vooral als hij zich in de verdediging gedrongen voelde. In zijn politieke handelen kreeg dit echter gemakkelijk de trekken van een vlucht naar voren.

Toen hij in de revolutionaire voorjaarsdagen van 1848 gealarmeerd werd door de val van het koningschap in Frankrijk en vervolgens allerlei verontrustende berichten ontving over Italië, Pruisen en andere Duitse landen, begon hij nerveus te worden en zich af te vragen of zijn eigen troon het wel zou houden. Zijn ministers negerend riep hij op 13 maart de Tweede Kamervoorzitter bij zich en vroeg hem met spoed een lijst aan te reiken van door de Kamer noodzakelijk geachte hervormingen. Nog geen

twee dagen later echter, na een gesprek met de radicale liberaal Luzac, benoemde hij Dirk Donker Curtius tot minister van Justitie, onder gelijktijdig ontslag van de zittende conservatieve minister. Donker, die bekend stond als een radicale liberaal en zo'n beetje als de 'Bürgerschreck' van die dagen en die zijn radicale vrienden had gestimuleerd om demonstraties te houden bij Binnenhof en koninklijk paleis, mocht nu de orde herstellen. Wat hij nog deed, ook.

Dit temeer, omdat hij samen met Thorbecke in een commissie werd geplaatst die voorstellen moest doen voor een radicale herziening van de grondwet. Die commissie moest echter tegelijkertijd als kabinetsformateur optreden. Toen zij dat laatste niet snel genoeg deed – een nieuw kabinet was op 22 maart overigens vrijwel gereed, op de bezetting van Financiën na – accepteerde Willem II op 23 maart een voorstel van zijn gezant in Londen, Gerrit graaf Schimmelpenninck, om zijnerzijds als formateur op te treden. Niet alleen had de koning een politieke ommezwaai gemaakt, maar hij liet twee instanties tegelijk werken aan een grondwetsherziening en hij liet twee formateurs, een commissie en een persoon, werken aan een kabinet. Dat kon niet goed aflopen.

Op korte termijn had de koning echter wel succes. Twee dagen na de opdrachtverlening, op 25 maart, had Schimmelpenninck een kabinet gereed, vooral ook om de grondwetscommissie de pas af te snijden. Hij werd daar zelf minister-president van (een ambt dat tot die dag nooit had bestaan) en daarnaast beheerde hij Financiën en Buitenlandse Zaken. Donker bleef op Justitie en er kwamen wat vakministers naast. Het kabinet kreeg voornamelijk faam door wie er niet in zat: Johan Rudolf Thorbecke, die voorzitter was van de grondwetscommissie en er vast op had gerekend op Binnenlandse Zaken terecht te komen. Schimmelpenninck wilde hem echter niet in zijn buurt hebben. De Tweede Kamer vond het wel best zo. De Leidse professor kon ongetwijfeld grondwetten schrijven, maar daar moest hij het toch maar bij laten.

De vernieuwingsvoorstellen van hem en zijn medeleden, onder wie Donker Curtius en Luzac, waren zo radicaal dat Schimmelpenninck er

niet mee kon leven. De koning kon dat, helaas voor de premier, wel en dat leidde binnen twee maanden, op 13 mei, alweer tot het vertrek van Nederlands eerste formateur en eerste minister-president. Donker nam zijn werk als kabinetsleider over maar zonder de titel van ‘president minister’ (hij keek wel uit) en ook zonder uitbundig formatiewerk. Er kwamen naar ouderwetse werkwijze een minister van Buitenlandse Zaken en na enige tijd ook een minister van Financiën bij. In deze samenstelling nam het kabinet het leeuwendeel van Thorbeckes grondwetsvoorstellen over en dankzij het politieke vakwerk van Donker kwamen deze zonder al te veel schade door de beide Kamers.

Het kabinet-Donker Curtius werd echter in de zomer van 1849 door een nieuwe Tweede Kamer stelselmatig gesloopt, doordat het geen enkel wetsvoorstel meer door het parlement wist te slepen. Een meerderheid volgde namelijk telkens het zowel kritische als rancuneuze oordeel van Thorbecke dat het werk van de ministers niet deugde. Na opnieuw een formatie met de trekken van een dollemansrit werd Thorbecke uiteindelijk in november 1849 dan toch minister van Binnenlandse Zaken en feitelijk kabinetsleider, maar wel in wat wij nu een coalitiekabinet zouden noemen. Eén radicale liberaal was wel genoeg.

De kabinetsformaties van 1848 en 1849 waren voldoende om voor meer dan een halve eeuw genoeg te krijgen van het ambt van minister-president maar ook van de haastige spoed van maart 1848. Voortaan moest het maar een beetje kalm aan. Wat wel goed was bevallen was de inschakeling van een formateur, die werd geacht de informele leiding te nemen van een toekomstig kabinet. Ter wille van homogeniteit en parlementair vertrouwen werd hij beter dan de koning zelf in staat geacht de geschikte ministers om zich heen te verzamelen. Al moest hij in de eerste decennia nog wel ernstig rekening houden met 's konings soms opdringerige belangstelling voor defensie en buitenlandse betrekkingen. Van toen af konden zich geleidelijk tradities en conventies vestigen die in het proces van kabinetsvorming een zekere ordening aanbrachten. Koning Willem III, die van 1849 tot 1890 regeerde, was daar nog tamelijk grillig in – soms ook ronduit humeurig – maar de jonge regentes Emma, afkomstig uit een ‘tüchtige’ Duitse vorstenfamilie deed dat wel. Daaraan danken wij bijvoorbeeld onze drie vaste adviseurs aan het begin van elke kabinetsformatie.

Het staatsrecht heeft als zodanig het proces van machtstoedeling niet kunnen regelen of normeren. De totstandkoming van een kabinet kent in Nederland geen regels van geschreven of ongeschreven recht. Het zou echter een misverstand zijn om te denken dat er geen enkele normering aan ten grondslag ligt. Die heeft echter vorm gevonden in een reeks tradities en conventies die een ordenende werking hebben. Ten dele vormen ze een reeks van fatsoensregels, die vooral de Koning dienen te beschermen tegen het risico van politieke kritiek. Ten dele zijn het wijze lessen, getrokken uit de omgang met de ingewikkelde Nederlandse machtsverhoudingen, die dwingen tot behoedzaamheid.

Daarbij zijn overigens niet alleen status en prestige van het instituut ‘Koning’ in het geding maar ook die van de Tweede en de Eerste Kamer, ook al zijn de leiders van de politieke fracties in de Tweede Kamer veruit de belangrijkste spelers in de kabinetsformatie. Sinds de vroege jaren zeventig van de twintigste eeuw is het daarbij vooral de vraag geworden of aan de Tweede Kamer niet een veel gewichtiger rol in de formatie zou moeten toekomen dan tot nu toe het geval is geweest. De geleidelijke verschuiving van Koning naar Tweede Kamer sedert 1848 – dat wat Carla van Baalen verderop in deze bundel ‘parlementarisering’ noemt – had in 1971 een ‘grote sprong voorwaarts’ moeten maken door de verkiezing van de formateur door de Tweede Kamer. Dat liep mis en daardoor stagneerde de parlementarisering sedertdien.

Zowel in de zomer van 2010, voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer, als op 20 april 2011, heeft de Tweede Kamer een parlementaire conferentie georganiseerd om te reflecteren op de rol van de instituties in het proces van kabinetsvorming. Voor de conferentie van 2011 heeft zij drie deskundigen, prof. dr. C.C. van Baalen, prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert en prof. dr. J.Th.J. van den Berg gevraagd preadviezen te leveren over de rol van respectievelijk de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en de Koning. Deze preadviezen worden hier in druk bijeengebracht, nadat ze eerder als aanhangsel aan de Handelingen van de Tweede Kamer waren toegevoegd.

Naast de betrokken preadviezen wordt hier de tekst gepresenteerd van een inleiding die Van den Berg in het voorjaar van 2011 heeft gehouden tijdens een miniconferentie van het Montesquieu Instituut en de Staatsrechtkring over de kabinetsformatie 2010 en die op verzoek van het Parlementair Documentatie Centrum is gepubliceerd op de nu tien jaar oude website 'Parlement en Politiek', maar die aldus ook in druk beschikbaar komt.

In het voorjaar van 2012 heeft de Tweede Kamer een nieuwe artikel 139a in haar reglement van orde opgenomen waarin zij haar rol bepaalt tijdens kabinetsformaties. In een 'Epiloog' wordt daarbij stilgestaan.

Ten slotte wordt als extra hoofdstuk een geactualiseerde lijst van literatuur over het fenomeen kabinetsformatie toegevoegd, die voor het eerst werd geleverd aan de Tweede Kamer ter gelegenheid van de Parlementaire Conferentie van 2010. Deze is het werk van de politicoloog-onderzoeker Peter Bootsma en Van den Berg.

Daarmee is lang niet alles gezegd over de kabinetsformatie, maar wordt wel een beeld geschetst van institutionele vragen over het verschijnsel en van de vaste gewoonten en conventies die de formatie beheersen en haar tot op zekere hoogte ook normeren. De literatuur in de lijst achterin verwijst naar de onvermijdelijk telkens weer 'barre realiteit' van elke kabinetsformatie.

De kabinetsformatie en de instituties: De Tweede Kamer

Prof. dr. C.C. van Baalen

In de eerste plaats gaat de aandacht uit naar de zogeheten ‘*parlementarisering*’ van de kabinetsformatie, hetgeen duidt op de ontwikkeling die in de loop van de twintigste eeuw heeft plaatsgevonden en waarbij de rol van de Tweede Kamer bij de formatie alsmaar is toegenomen. Aan de hand van een vijftal cruciale ontwikkelingen – in de jaren 1939, 1946, 1963, 1971 en 1994 – zal deze ontwikkeling overzichtelijk worden geschetst.¹

In de tweede plaats worden twee mogelijkheden onder de loep genomen die de rol van de Kamer in het formatieproces verder zouden kunnen versterken. De eerste mogelijkheid is niet nieuw (dateert uit 1971) maar nooit echt uit de verf gekomen. Deze gaat over het initiatief bij de formatie, dat niet bij de Koning maar bij de Kamer zou moeten liggen. De tweede mogelijkheid betreft een voorstel van recenter datum en is veel radicaler. Deze houdt in – en dat zou de ‘kroon’ zijn op de parlementarisering van de kabinetsformatie – dat niet alleen het initiatief maar de gehele formatieprocedure in handen zou komen van de Kamer. De Koning zou de ministers alleen nog benoemen in het ambt. Bij beide mogelijkheden tot versterking van de rol van de Tweede Kamer zal ik eerst een aantal voor- en een aantal nadelen schetsen waarna tot slot het preadvies volgt.²

¹ In het proces van parlementarisering is meer gebeurd, maar deze notitie streeft geen volledigheid na. Geen aandacht wordt bijvoorbeeld besteed aan de toegenomen invloed van fracties op het onderhandelingsresultaat van hun fractievoorzitters. In vroeger tijden onderhandelde de fractievoorzitter soms geheel zelfstandig.

² Voor hun commentaar op een eerdere versie van dit preadvies dank ik A. van Kessel en D. de Mildt.

De parlementarisering van de kabinetsformatie

Zoals zojuist aangekondigd zal ik aan de hand van een vijftal cruciale 'gebeurtenissen' deze ontwikkeling – de steeds groter wordende invloed van de Tweede Kamer op de kabinetsformatie – schetsen. Om de discussie over de rol van de Kamer goed te kunnen voeren, is het mijns inziens van kardinaal belang te weten a) dat die rol momenteel al zeer groot is, beter gezegd: bepalend en doorslaggevend; b) dat die rol niet altijd al zo groot was, maar geleidelijk is 'veroverd' op andere spelers in het politieke krachtenveld en c) dat aan die 'veroveringstocht', die alsmaar verdergaande parlementarisering van de kabinetsformatie, eigenlijk een einde kwam aan het begin van de jaren zeventig. Paradoxaal genoeg op een moment dat de maatschappelijke roep om verdergaande democratisering luid en indringend opklonk. Niet dat sindsdien niet meer is geprobeerd de invloed van de Kamer te vergroten, maar echte successen op dit punt bleven uit. De vraag is waarom dat zo is. Waren de tegenkrachten te groot of viel er eigenlijk nauwelijks nog winst te behalen?

Het einde van Colijn V. De Tweede Kamer is ontevreden over de kabinetsformatie en stuurt het nieuwe kabinet naar huis (1939)

Nadat het vierde kabinet van Colijn is gevallen, door onenigheid in de boezem van het kabinet, moet een nieuw kabinet worden gevormd. De parlementaire zittingstermijn is nog niet afgelopen (de Kamer zit er pas twee jaar) en dus zijn nieuwe verkiezingen niet nodig.³ Colijn krijgt als eerste de formateursopdracht⁴ en probeert een kabinet samen te stellen dat steunt op een meerderheid in de Tweede Kamer. Die poging mislukt. Vervolgens probeert de katholiek Koolen het, maar die is evenmin succesvol. Dan krijgt Colijn opnieuw de opdracht om een kabinet te

³ De gewoonte om na een kabinetscrisis altijd nieuwe verkiezingen uit te schrijven, dateert van midden jaren zestig. Toen na de val van het kabinet-Marijnen in 1965 het kabinet-Cals werd geformeerd zonder nieuwe verkiezingen, maakte dat een stroom van kritiek los. Sindsdien in het uitschrijven van verkiezingen na een kabinetscrisis dus regel.

⁴ Informateurs waren in die tijd onbekend. De eerste informateur ging aan de slag in het jaar 1951.

vormen. En andermaal lukt het hem niet om leden van de katholieke partij (RKSP), die met 31 van de 100 zetels in de Kamer verreweg de grootste fractie vormt, in zijn kabinet te doen plaatsnemen. Colijn zelf behoort een protestantse partij toe, de ARP, die in de Kamer met 17 zetels 'slechts' de derde partij is.⁵

Maar Colijn zet door. Dan maar een kabinet maken dat niet steunt op een meerderheid in de Kamer. Colijn zelf ontkent overigens stellig dat zo'n kabinet *dus* een minderheidskabinet is. Hij noemt zijn kabinet (waarin alleen protestants-christelijke politici en partijloze liberalen zitten) een program-Kabinet. In de Kamer legt hij uit waarom. Het is dan donderdag 27 juli 1939, twee dagen na het afleggen van de regeringsverklaring. De formatie heeft alles bij elkaar een maand geduurd. Colijn:

'De formateur [Colijn dus] heeft met geen enkele fractie overleg gepleegd, ook niet met zijn eigen fractie. Hij heeft eenvoudig een program opgesteld en dat program aan de uitgenoodigde personen⁶ voorgelegd, die het met een zeer geringe verandering hebben aanvaard. (...) overtuigd als ik [Colijn] ben, dat een program, mits eerlijk uitgevoerd en mits niet buiten de Staten-Generaal om, maar in overleg met de Staten-Generaal, meer betekent dan personen.'

Kortom, Colijn meent dat zijn geheel buiten de Kamer om geformeerde kabinet prima door de beugel kan, als het kabinet vervolgens maar wel gaat samenwerken met de Kamer. Althans, zo verdedigt hij zich in de Kamer. En de verwijten dat hij een pluche-kleever zou zijn, die geen genoeg kan krijgen van het ambt van minister-president, werpt hij verre van zich.⁷

⁵ Colijn was al vier keer premier geweest, maar was nooit aanvoerder van de grootste partij. Het is pas vanaf 1986 standaard dat de partij die de grootste fractie heeft in de Tweede Kamer ook de premier levert. (In 1982 werd Lubbers (CDA) premier maar de PvdA had de grootste fractie.)

⁶ In totaal elf ministers: 3 ARP, 2 CHU (net als ARP een protestants-christelijke partij), 1 van de Liberale Staatspartij en 5 partijlozen (allen van liberale gezindheid).

⁷ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1938-1939, p. 2225-2226.

Maar een meerderheid van de Tweede Kamer ziet het anders. Aan het eind van het tweedaagse debat (op 26 en 27 juli 1939) neemt zij een motie van afkeuring aan (55 stemmen voor en 27 tegen) waardoor het kabinet, net twee dagen oud, zijn biezen kan pakken. De motie, ingediend door de voorzitter van de RKSP-fractie Deckers, krijgt steun van zijn eigen (katholieke) fractie en verder van de sociaal-democraten (SDAP), de vrijzinnig-democraten (VDB), de communisten (CPN) en de Christelijk-Democratische Unie (CDU). Sinds het aanvaarden van deze motie – de motie-Deckers – is het onbestaanbaar dat men tijdens een formatie zich er niet van vergewist dat het in de maak zijnde kabinet steun vindt (bij een meerderheid) in de Tweede Kamer.⁸ Aldus heeft het parlement in juli 1939 zijn positie – blijvend – verstevigd. Het is interessant om enkele hoofdrolspelers uit dit historische debat zelf nog even aan het woord te laten.

Deckers opent het debat door te stellen dat de formatie van Colijn V de vreemdste is sinds het jaar 1868, 'toen de parlementaire Regeeringsvorm in ons land, na zijn laatste loutering te hebben doorstaan, voor goed werd gevestigd'.⁹ Deckers vindt het geen enkel probleem dat Colijn in zijn eentje een program formuleert en in zijn eentje 'medewerkers' [ministers] zoekt, maar bij die werkzaamheden moet hij wel het parlementair stelsel eerbiedigen, dat wil zeggen: 'rekening houden met de staatkundige samenstelling van de Kamer'. En Colijn kan weten dat voor zijn program (minder overheidsinvesteringen in de werkloosheidsbestrijding) nauwelijks steun bestaat in de Kamer. Dat Colijn zo weinig oog heeft voor 'de beteekenis van ons Parlement', vervult Deckers met grote zorg. En dat terwijl Nederland een politiek bestel heeft dat 'nagenoeg allerwegen wordt benijd'.

Albarda (SDAP) vindt, net als Deckers, het optreden van Colijn onbestaanbaar. Met een kabinet komen aanzetten waarin geen der grote

⁸ Die steun hoeft overigens niet per se *con amore* te worden gegeven. Gedoogsteun is voldoende.

⁹ Deckers verwijst hier naar ingrijpende debatten in de Tweede Kamer (plus consequenties), waarna de vertrouwensregel (zonder vertrouwen van de Kamer kan geen kabinet aanblijven) definitief werd gevestigd.

partijen is vertegenwoordigd. En dat in deze tijd! (Ruim een maand later zou Hitler Polen binnenvallen en de Tweede Wereldoorlog een aanvang nemen.) Albarda: 'In een tijd, waarin voor het voortbestaan van de parlementaire democratie gewaakt en gevochten moet worden, omdat zij een waarborg is voor al onze volksvrijheden en volksrechten – in zulk een ernstigen en gevaarlijken tijd verschijnt de heer Colijn met een Kabinet, waaraan èn in de Volksvertegenwoordiging, èn in het volk zelfs het minimum van den noodigen steun ontbreekt!'

Ook de vrijzinnig-democraat¹⁰ Joekes begreep weinig van het optreden van Colijn. Hij verwachtte dat sommigen Colijn zouden verdedigen door te verwijzen naar de koningin (Wilhelmina). Zij had immers de desbetreffende opdracht gegeven aan formateur Colijn en 'over de opdracht tot kabinetsformatie beslist de Koningin, en Zij alleen.' Maar Joekes wees erop dat die vlieger niet opging. Voor alle handelingen op staatkundig gebied zijn immers de ministers verantwoordelijk; doorgaans zijn dat de leden van het zittende kabinet, bij een kabinetswisseling is het de formateur die de opdracht aanvaardt. De koningin, aldus Joekes, 'staat boven de partijen en draagt de zorg voor de handhaving van onze constitutionele rechten.'¹¹

Alle voorzitters van fracties in de Tweede Kamer gaan langs bij de koningin om hun advies uit te brengen (1946)

Koningin Beatrix begint, zoals bekend, een kabinetsformatie altijd met het inwinnen van advies van een reeks 'ambtsdragers', en wel in een vaste volgorde. Deze praktijk is in de loop der tijd ontstaan. Tot de eerste adviseurs van de Koning – eind negentiende eeuw – behoorden de vicepresident van de Raad van State en de voorzitters van beide Kamers. In 1905 viel die eer, adviseur te zijn van het staatshoofd, voor het eerst te beurt aan een fractievoorzitter in de Tweede Kamer, De Savornin

¹⁰ Joekes was fractievoorzitter van de VDB, een partij die enigszins te vergelijken is met de huidige partij D66.

¹¹ *Handelingen van de Tweede Kamer 1938-1939*, p. 2196 (Deckers), 2202 (Albarda) en 2205-2206 (Joekes).

Lohman, in wie de koningin een groot vertrouwen stelde. Later in die formatie volgden nog enkele vooraanstaande Kamerleden. Bij de kabinetsformatie van 1913 mocht voor het eerst een socialist, de fractievoorzitter van de SDAP Troelstra, langs op het paleis.

Vanaf 1918, na de wijziging van het kiesstelsel (het districtenstelsel werd vervangen door het huidige systeem van de evenredige vertegenwoordiging), zaten er zó veel partijen in de Kamer dat het raadplegen van fractievoorzitters een vaste gewoonte werd.¹² Immers, coalitievorming was een stuk lastiger geworden en de koningin kon de adviezen goed gebruiken. De koningin nodigde echter nooit alle fractievoorzitters uit maar alleen die van de grotere fracties. In 1935, na de val van het kabinet-Colijn II, brak koningin Wilhelmina plotseling met deze traditie. Zij consulteerde geen enkele fractievoorzitter. En ook vier jaar later, toen het vierde Colijn-kabinet viel, raadpleegde zij de fractievoorzitters niet.

In 1946, toen het eerste naoorlogse kabinet op basis van verkiezingen werd geformeerd, nodigde koningin Wilhelmina voor het eerst *alle* fractievoorzitters uit. Dat betekende dus dat bijvoorbeeld ook een kleine partij als de SGP haar geluid kon laten horen. Vanaf dat moment was het standaard dat alle in de Kamer vertegenwoordigde partijen, klein of groot, hun advies aan de koningin konden uitbrengen zodra een kabinet demissionair werd (na een crisis of bij verkiezingen). Met andere woorden: alle geluiden die in de Kamer zijn vertegenwoordigd, dringen sinds 1946 door in het paleis.

Niet de formateur en aangezochte ministers bepalen het regeringsprogramma van een nieuw kabinet, maar de Tweede Kamer (1963)

In het proces van ‘parlementarisering’ zette de Tweede Kamer in 1963 weer een belangrijke stap. Niet langer formuleerde de formateur c.q. de

¹² De gewoonte groeide geleidelijk. Aanvankelijk handelde de koningin veelal naar bevind van zaken.

beoogd minister-president het regeerprogramma van het nieuwe kabinet¹³ min of meer zelfstandig, maar nu gebeurde dat samen met de onderhandelaars aan tafel, dat wil dus zeggen met de fractievoorzitters van die partijen die plaats zouden gaan nemen in het kabinet. Anders gezegd: er werd een regeerakkoord gesloten. Dit akkoord kreeg in 1963 zelfs een naam: Het Akkoord van Wassenaar.¹⁴ De invloed van de Kamer was opnieuw flink toegenomen. Weliswaar waren er ook in 1918, 1922, 1925 en 1946 akkoorden gesloten, maar toen waren dit nog incidentele voorvallen. Sinds 1963 was de greep van de Kamer op de kabinetsformatie blijvend versterkt.¹⁵

In de jaren vijftig is de ontwikkeling in die richting al heel duidelijk zichtbaar. Hierboven zagen we dat de katholieke fractievoorzitter Deckers het in 1939 nog geen enkel probleem vond dat de formateur de Tweede Kamer niet betrok in het opstellen van het regeerprogram ('Het spreekt vanzelf, dat de formateur volkomen vrij is in het ontwerpen van een program')¹⁶ maar in 1956 verkondigde de katholieke fractievoorzitter Romme al een heel andere visie. Romme vond dat het parlement zich juist wél moest bemoeien met de totstandkoming van beleidsvoornemens van een nieuw kabinet. Het parlement moest juist tijdens de formatie zijn invloed doen gelden. Romme: 'Wanneer het Parlement zijn taak van hoeder van de volksovertuiging wil waar maken, kan het naar mijn mening daarom niet in lijdelijkheid afwachten hoe het program en de samenstelling van het kabinet zullen zijn. (...) de parlementaire invloed groeit met een program, waarop men van parlamentswege zijn invloed heeft kunnen uitoefenen.'¹⁷

¹³ Voor de volledigheid: tijdens deze formatie van het kabinet-Marijnen (1963) traden twee informateurs en drie formateurs op.

¹⁴ Niet te verwarren met het gelijknamige akkoord uit 1982, gesloten door de sociale partners aan de vooravond van het kabinet-Lubbers I.

¹⁵ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (11^{de} druk; Deventer 2010) p. 457-458. Het jaar 1973 vormde een uitzondering: toen werd geen regeerakkoord gesloten.

¹⁶ *Handelingen van de Tweede Kamer 1938-1939*, p. 2196.

¹⁷ *Handelingen van de Tweede Kamer 1956-1957*, p. 60.

Sinds het bestaan van regeerakkoorden is er overigens kritiek op dit fenomeen. Zo'n akkoord zou een handenbinder zijn voor zowel Kamer als kabinet (beide immers beloven de in het akkoord gemaakte afspraken na te komen) en daardoor manoeuvreerruimte en dualisme beperken. Maar aan de andere kant is er ook altijd lof voor het akkoord vanwege de invloed die de volksvertegenwoordiging erdoor kan uitoefenen. Door middel van het regeerakkoord immers is het in de eerste plaats de Kamer die de richting bepaalt van het nieuwe kabinetsbeleid.

Niet de Koning maar de Tweede Kamer moet een formateur kiezen. De motie-Kolfschoten, aangenomen en uitgevoerd (1971)

Vanaf het midden van de jaren zestig klonk, ook in Nederland, luid de roep om meer democratisering. Onder meer op het terrein van de kabinetsformatie viel er nog het nodige te verbeteren, zo was het gevoelen in vooral – maar niet alleen – linkse kringen. Zowel volk als volksvertegenwoordiging moest meer bij de formatie worden betrokken. Zo dienden in 1970 Van Thijn (PvdA), Goudsmit (D'66) en Aarden (PPR)¹⁸ een initiatiefwetsvoorstel in, dat beoogde de bevolking zelf de formateur (tevens beoogd minister-president) te laten kiezen. Dergelijke vergaande voorstellen behaalden echter geen meerderheid in het parlement. Wel succesvol was het voorstel om de Tweede Kamer het initiatief te geven bij de formatie. Op 2 maart 1971 werd de motie-Kolfschoten aangenomen die de wenselijkheid uitsprak dat de nieuw gekozen Kamer snel bijeen zou komen om 'in een openbare beraadslaging' te onderzoeken of zij het eens kon worden over de naam van een formateur. De koningin zou deze man of vrouw vervolgens als zodanig benoemen.

Twee maanden later, op 28 april, waren er Kamerverkiezingen. Besloten werd de motie uit te voeren. Weliswaar consulteerde de koningin haar drie vaste adviseurs¹⁹, maar één van hen – de voorzitter van de Tweede Kamer – vertelde de koningin wat de Kamer van plan was. Daarop staakte

¹⁸ Politieke Partij Radicalen, later opgegaan in GroenLinks.

¹⁹ Voorzitter van de Eerste Kamer, voorzitter van de Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State.

koningin Juliana haar werkzaamheden en wachtte verder rustig af. Op 12 mei vond het Kamerdebat plaats. Het was een hoogst opmerkelijk debat, dat alle kanten opvloog. Sommige fractievoorzitters zeiden, gelet op de ingewikkelde verkiezingsuitslag²⁰, toch maar de oude methode te prefereren. Den Uyl, fractievoorzitter van de partij (PvdA) die de grootste was geworden (39 zetels), vond dat de confessionelen een kandidaat-formateur moesten noemen. Andere linkse partijen wilden weer dat Den Uyl zelf zou worden voorgedragen. Ook bleek dat de motie op verschillende manieren werd geïnterpreteerd. Sommigen meenden dat de formateur naar wie ze op zoek waren beslist ook kandidaat-premier moest zijn; anderen leek het geen probleem als de door de Kamer voorgedragen formateur zou mislukken in zijn (eerste) poging.

Enkele fractievoorzitters zien in het verloop van het debat hun vermoeden bevestigd dat de motie-Kolfschoten een weinig gelukkig idee was. Daartoe behoren, onder anderen, de fractievoorzitter van D'66, Van Mierlo, en die van het GPV²¹, Jongeling. Van Mierlo: 'Ik heb toen [twee maanden eerder, tijdens het debat over de motie-Kolfschoten] gezegd – en dat vind ik nog steeds – dat die hele motie-Kolfschoten een grote flauwekul-oplossing was, dat het een schijnvertoning was, die waarschijnlijk aanleiding zou geven tot nog grotere geheimzinnigheid en konkelarij'. Volgens Van Mierlo is alleen de gekozen formateur (te kiezen door de Nederlandse bevolking) waarachtige vernieuwing, maar ja, daar wil een meerderheid niet aan. Hij vermoedt dat de motie-Kolfschoten er is gekomen juist om te verhullen dat men geen echte staatsrechtelijke vernieuwing wil. De partijen die de motie hebben aangenomen (D'66 stemde tegen), zijn nu ook verplicht met een voordracht te komen. Van Mierlo: 'Doen zij die moeite niet, dan (...) is alles een "fake" geweest. Dan is de kabinetsformatie nodeloos twee weken opgehouden en dan zal de Kamer, die met leeuwenmoed een initiatief bij het staatshoofd weghaalde, dit met hangende pootjes weer terug moeten brengen. De muis die brulde. Dan is de motie-Kolfschoten inderdaad niet meer geweest dan wat ik al

²⁰ In 1971 behaalden niet minder dan veertien (!) partijen de kiesdrempel en dus één of meer zetels in de Kamer.

²¹ Het Gereformeerd Politiek Verbond, later opgegaan in de ChristenUnie.

vreesde: een doodgeboren afleidingsmanoeuvre om te maskeren dat men geen enkele staatsrechtelijke vernieuwing wil.²²

En dan Jongeling, de fractievoorzitter van het GPV: ‘Het is een motie die ik van het begin af heb gekarakteriseerd als zijnde schadelijk voor de goede constitutionele verhoudingen (...). Wij zijn nu 14 dagen verder en in die tijd is heel weinig gebeurd. Zeker, er is heel wat overleg gevoerd. Laten wij elkaar niets wijs maken. Het ligt voor de hand dat dit gebeurt. Vijf fractieleiders hebben in het geheim met elkaar overlegd.’²³ Ik zal het hun niet kwalijk nemen, maar het klopt niet zo erg met de procedure-Kolfschoten. (...) De heer Den Uyl heeft naar sommige dingen geïnformeerd. (...) Dat is terecht en consequent, als men die volle openheid wil. Alleen, het kan niet! Het gehele systeem deugt niet. Men kan die echte openheid niet verkrijgen. (...) men moet – en dit weten wij toch allemaal als volksvertegenwoordigers – over bepaalde dingen soms vertrouwelijk overleggen. Man kan niet alles direct aan de grote klok hangen. Dat geldt voor datgene waarover wij nu spreken nog in sterkere mate.²⁴

Maar niet alle fractievoorzitters waren zo negatief over de motie-Kolfschoten. De afkeurende, soms regelrecht vernietigende, geluiden waren vooral afkomstig uit linkse en klein-christelijke kring – *bien étonnés de se trouver ensemble*.²⁵ De fractievoorzitters Veringa (KVP), Geertsema

²² *Handelingen van de Tweede Kamer 1970-1971*, p. 23-25.

²³ Jongeling doelt op de fractievoorzitters van de drie grote christelijke fracties (KVP, ARP en CHU), de VVD en DS’70. Laatstgenoemde partij was nieuw de Kamer binnengekomen met het recordaantal (voor een nieuwe partij) van acht zetels. Niet alleen Jongeling maar ook Aarden (PPR) verwijst naar het geheime overleg van die vijf partijen als hij Biesheuvel als volgt interrumpeert (*Ibidem*, p. 23): ‘U hebt met de vier heren al gesproken, maar wij nog niet.’ Udink (CHU) spreekt van ‘terreinverkennde besprekingen’ tussen de vijf partijen. (*Ibidem*, p. 27); Udink nam daaraan zelf deel. Bakker (CPN) wijst erop (*Ibidem*, p. 36) dat ‘de werkelijke formatie al aan de gang is’. Bakker: ‘Er wordt geprobeerd, het gesneuveld kabinet [KVP, VVD, ARP en CHU] een beetje te conserveren met wat Drees-balsemstof [DS’70].’

²⁴ *Handelingen van de Tweede Kamer 1970-1971*, p. 27-29.

²⁵ Maar ze hadden dan ook verschillende motieven om de motie-Kolfschoten af te keuren. De motie ging klein-christelijk veel te ver, de motie ging linkse partijen niet ver genoeg.

(VVD), Biesheuvel (ARP) en Drees (DS'70) daarentegen wijdden ook enkele positieve woorden aan de uitwerking van de motie. Zo noemden Veringa en Biesheuvel het debat 'zinnig' respectievelijk 'nuttig' vanwege de 'openbaarheid' van het debat, en wezen Geertsema en Drees erop dat nieuwe methodes niet altijd direct werken, wat nog niet wilde zeggen 'dat de nieuwe procedure onjuist is'.²⁶ Bij deze commentaren dient te worden opgemerkt dat de positieve geluiden nogal zuinigjes klonken en dat zij bovendien afkomstig waren van juist die partijen die twee maanden later, tezamen met de CHU, de nieuwe coalitie zouden gaan vormen.

Tot slot is – met het oog op de kabinetsformatie van 2010 – de waarschuwing interessant van Biesheuvel aan het eind van zijn bijdrage. Hij waarschuwt voor het door elkaar gaan lopen van verschillende spelregels. Wie nu precies de informatie en formatie begeleidt (het staatshoofd of de Kamer) moest wel glashelder zijn want anders ontstaat er een ongewenste situatie. Biesheuvel: 'Mij dunk, de Tweede Kamer zou zich beter kunnen onthouden, wanneer dit debat achter de rug is, van verder mee-formeren en mee-informeren. Het gevaar is niet denkbeeldig, dat op deze wijze in de periode die ons nu te wachten staat er een soort discussie kan ontstaan tussen het staatshoofd en het parlement. Ik geloof dat het van wijs beleid zou getuigen, wanneer de Kamer niet op de een of andere wijze na vandaag verder in de formatie of de informatie ging zitten priegelen.'²⁷

Het moge duidelijk zijn dat er iets begon te stokken aan het proces van 'parlementarisering' van de kabinetsformatie. Weliswaar had de Kamer een nieuwe mogelijkheid voor zichzelf gecreëerd (het initiatief nemen bij de formatie), maar zij slaagde er niet in die te benutten. In 1971 niet en in de jaren daarna evenmin. En volgens sommigen, onder wie de grote voorstander van staatsrechtelijke vernieuwing Van Mierlo, betrof het ook geen zinvolle mogelijkheid.

²⁶ *Handelingen van de Tweede Kamer 1970-1971*, p. 14, 19, 20 en 31.

²⁷ *Handelingen van de Tweede Kamer 1970-1971*, p. 23.

De (in)formateur moet niet alleen aan de Koning verslag uitbrengen maar ook, op gezette tijden, aan de Tweede Kamer (1994)

De laatste stap in de grotere greep die de Kamer wilde verkrijgen op de kabinetsformatie, is het mogelijk maken van een debat – in de volle openbaarheid van de plenaire zaal – met de informateur of de formateur. De in december 1993 ingediende motie-Jurgens-Mateman moest dit mogelijk maken. Beide indieners waren trouwens lid van de op dat moment regerende coalitie van PvdA en CDA. De motie werd aangenomen. Korte tijd later, in 1994, vond het eerste Kamerdebat met een informateur ook werkelijk plaats. Sindsdien hebben dergelijke debatten vaker plaatsgevonden, zowel tijdens uitvoering als na afronding van de opdracht die de informateur door het staatshoofd was gegeven. Een drietal opmerkingen hierbij.

Ten eerste dat, een paar jaar later, de inhoud van de motie werd opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (art. 139a) maar dan minder vergaand. Waar de motie van 1993 nog sprak van ‘de verplichting’, was het in het RvO van 1997 slechts een optie (de Kamer ‘kan’ een (in)formateur uitnodigen). Ten tweede dat in de motie-Jurgens-Mateman ook de wens werd uitgesproken een verplichte termijn te bepalen waarbinnen de (in)formateurs hun opdracht moesten hebben voltooid. Weliswaar werd, zoals al gezegd, de motie aangenomen, maar een verplichte termijn is nooit gesteld. En ten derde dat de formulering van de tekst van het RvO weer een paar jaar later (in 2002) werd gewijzigd om beter tot uitdrukking te brengen dat het de bedoeling was dat er pas werd gedebatteerd *nadat* de (in)formateur zijn opdracht had voltooid: ‘De Kamer kan *na afronding* van een opdracht besluiten (...)’. Dat ook deze formulering trouwens nog voor meerdere uitleg vatbaar was, zou later blijken.²⁸

De betekenis van Kamerdebatten met (in)formateurs is van meet af aan omstreden geweest. Sommigen, die het belang ervan inzien, wijzen op het positieve effect van het openbare debat, waarin veel duidelijk kan

²⁸ Bijvoorbeeld in debatten met informateur(s) in 2002 en 2003.

worden over de procedure en het verloop van (een bepaalde fase in) de kabinetsformatie.²⁹ Anderen daarentegen betwijfelen dat nut. Zij wijzen erop dat de informateur niet verplicht is antwoorden te geven (als adviseur van het staatshoofd is hij geen verantwoording schuldig aan het parlement) en dat zo'n debat dus in essentie niet veel voorstelt dan wel halfbakken moet zijn. Bovendien, zo zeggen de tegenstanders, wijst de praktijk uit dat Kamerleden – met name degenen die op het punt staan lid van de 'oppositie' te worden – helemaal niet geïnteresseerd zijn in verhalen over het verloop van de formatie, maar vooral in het resultaat ervan. Reden waarom zij liever debatteren met hun collega-Kamerleden, met name dus met degenen die op het punt staan lid van de 'coalitie' te worden, dan met de informateur. Het gevolg is dat het *echte* debat waarin het nieuwe kabinet zich voorstelt aan de Kamer en waarin werkelijk verantwoording kan en moet worden afgelegd over verloop en resultaat van de formatie, het risico loopt een slap aftreksel te worden van het debat met de informateur.

Twee mogelijkheden de rol van de Kamer verder te versterken

1. Het initiatief bij de formatie moet niet bij de Koning maar bij de Kamer liggen.

Deze mogelijkheid bestaat dus al. En wel sinds 1971, zoals we hierboven zagen, door het aannemen van de motie-Kolfschoten. Na de verkiezingen zou de nieuwe Kamer desgewenst zo spoedig mogelijk bij elkaar kunnen komen om te bekijken of ze het eens kon worden over een voor te dragen formateur. Iets preciezer: te onderzoeken of de Kamer tot 'een meerderheidsoordeel' kon komen 'omtrent een door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur'. Die formateur zou 'in beginsel de leiding

²⁹ Zo schreef Vis over het eerste debat met informateurs in 1994, waaraan hijzelf als één van de drie informateurs deelnam, dat het debat 'voor de achterbannen van de onderhandelaars nogal verhelderend moet zijn geweest.' En hij vervolgde: 'Misschien heeft het een emotionele opruiming en verwerking opgeleverd die van gunstige invloed is geweest op het vervolg van de formatie.' J.J. Vis, 'Nieuwe trends in de kabinetsformatie' in: J.L. de Reede en J.H. Reestman, *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan prof.mr. L. Prakke* (Deventer 2003) p. 298.

van het door hem te formeren kabinet' op zich nemen.³⁰ In 2010 werd de mogelijkheid gecreëerd, in het Reglement van Orde (art. 139a), om in de eerste vergadering van een nieuwe Kamer te beraadslagen 'om de betekenis van de verkiezingsuitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de kabinetsformatie.' Ook na elke tussenfase in een kabinetsformatie alsmede na elke tussentijdse val van een kabinet zou de Kamer tot zo'n debat kunnen besluiten. Deze reglementswijziging was er gekomen op voorstel van leden van D66 en GroenLinks, respectievelijk Van der Ham en Duyvendak/Van Gent.³¹

Bij beide mogelijkheden geldt wat het woord al aanduidt: het *kan* maar het is niet verplicht. Na aanneming van de motie-Kolfschoten (1971) is de nieuwe mogelijkheid voor de Kamer onmiddellijk uitgetoetst, maar, zoals wij zagen, tevens direct mislukt; na opname in het Reglement van Orde (2010), om te debatteren over de betekenis van de verkiezingsuitslag, is de nieuwe mogelijkheid niet direct in praktijk gebracht, met andere woorden: nog steeds niet uitgetoetst.

Voordelen:

- 1) Openbaarheid en zichtbaarheid.
Een ieder kan de volksvertegenwoordigers zien en horen debatteren over de betekenis van de verkiezingsuitslag.
- 2) Ingebouwde afkoelingsperiode na de verhitte verkiezingsstrijd.
Debat kan pas plaatsvinden na acht dagen, als de officiële uitslag bekend is.

Nadelen:

- 1) Volksvertegenwoordigers debatteren wel in het openbaar maar de kans is groot dat het schijnopenbaarheid is, waarbij de echte

³⁰ In het Reglement van Orde werd opgenomen hoe er gestemd zou worden indien het ging om 'een voordracht aan de Koning met betrekking tot de benoeming van een kabinetsformateur', namelijk 'bij hoofdelijke oproeping'. RvO TK, augustus 1986, artikel 134 lid 2.

³¹ Oorspronkelijk: het voorstel Van der Ham/ Duyvendak. Nadat Duyvendak de Kamer had verlaten nam fractiegenoot Van Gent het van hem over. *Handelingen van de Tweede Kamer* 2009-2010, 30 698 nr. 6.

gesprekken toch weer in het geheim plaatsvinden. Het Geheim van het Paleis verplaatst zich naar het Geheim van het Binnenhof. Precies zo ging het in 1971, zie hierboven het commentaar van Van Mierlo en Jongeling (met name ook voetnoot 23). Niemand immers is bereid in een zo ingewikkeld onderhandelingsproces als een kabinetsformatie is, zijn kaarten meteen op tafel te leggen.³²

- 2) Indien het zojuist genoemde nadeel werkelijkheid wordt, staan de kleine partijen op achterstand. Onder de huidige procedure mogen alle fracties, hoe klein ook, hun advies uitbrengen aan de Koning. Maar voor geheime besprekingen voorafgaand aan een Kamerdebat, ergens in het Kamergebouw of elders, zullen zij waarschijnlijk niet worden uitgenodigd en in ieder geval niet allemaal. Ook dit bezwaar werd in het debat van 1971 reeds duidelijk.
- 3) De termijn waarop een nieuwe Kamer voor het eerst bijeen kan komen bedraagt acht dagen.³³ Met de officiële formatie van een kabinet zou dus pas na acht dagen kunnen worden begonnen.
- 4) De politieke leiders moeten schakelen van de ‘verkiezingsmodus’ (elkaar bestrijden) naar de ‘formatiemodus’ (er moet samengewerkt worden in een coalitie). Van verkiezingsdebat naar Kamerdebat, alles in de openbaarheid. De officiële gelegenheid die er onder de huidige procedure wél is om even rustig in afzondering te praten en te reflecteren (in het paleis, op de tweede of derde dag na de verkiezingen) wordt weggenomen. *Maar hier kan tegenin worden gebracht dat men daar die acht dagen voor zou kunnen gebruiken, als afkoelingsperiode [voordeel nr. 2].*
- 5) De cultuur is er (nog) niet naar. Indien in het verleden op verkiezingsavond, of de ochtend erna, de Kamervoorzitter informeerde bij de lijsttrekkers of ze iets voelden voor een Kamerdebat (uitvoering van de motie-Kolfschoten), dan bleek de animo steevast gering. Nog in de emotie van het verkiezingsmoment, omdat ze zojuist ofwel een enorme winst ofwel een tegenvallend

³² Zie ook: Ed van Thijn, *de formatie* (Amsterdam en Antwerpen 2010) p. 218.

³³ In 2001 werd de Kieswet gewijzigd waardoor de officiële uitslag van de verkiezingen eerder bekend was. Deze wijziging was (mede) tot stand gekomen om dat eerste Kamerdebat na de verkiezingen eerder mogelijk te maken.

resultaat hadden geboekt, stond hun hoofd niet naar een Kamerdebat, te houden na pas ruim een week, maar bereidden zij zich al voor op het de volgende dag (of die dag erna) te geven advies aan de Koning.

2. Niet alleen het initiatief maar de gehele formatieprocedure ligt in handen van de Kamer.

De tweede mogelijkheid is, zoals reeds opgemerkt, een voorstel van recenter datum is en veel radicaler van aard. Deze houdt in dat niet alleen het initiatief maar de gehele formatieprocedure in handen zou komen van de Kamer. De Koning zou de ministers alleen nog benoemen in het ambt. Voor beide voorstellen – onder I en II genoemd – geldt trouwens dat zij desgewenst onmiddellijk ingevoerd kunnen worden; wetten hoeven er niet voor gewijzigd te worden. (Voor de formatie en het staatsrecht: zie het preadvies van prof. dr. J.Th.J. van den Berg, verderop.)

Voordelen:

- 1) De parlementarisering van de kabinetsformatie is voltooid. Duidelijk zichtbaar is nu wie de vorming, de samenstelling en het program van het nieuwe kabinet bepaalt: de Tweede Kamer. Alle klachten over de (mogelijke) invloed van een niet-gekozen en dus ‘ondemocratisch’ staatshoofd zijn van de baan.

Nadelen:

- 1) Een traditie die teruggrijpt tot in de negentiende eeuw wordt overboord gezet.
- 2) Jarenlange ervaring – met een beproefde want uiteindelijk altijd succesvolle methode – wordt teniet gedaan. Een geheel nieuwe procedure moet worden ontwikkeld. En dat zal op een zo gevoelig terrein met zulke complexe vraagstukken niet eenvoudig zijn – *to put it mildly*.
- 3) Hoe dan ook moet er een ‘procesbegeleider’ zijn, een onafhankelijk persoon die het hele – nogmaals, zeer gecompliceerde – proces van machtsvorming en machtsverdeling in goede banen leidt. (Dat kan niet een informateur of formateur in de huidige betekenis zijn, want zij spelen ‘slechts’ in een bepaalde fase van de gehele formatie een rol; na voltooiing van bijvoorbeeld een informatiefase, moet een

neutraal iemand een vervolgstap kunnen bedenken dan wel mogelijk maken.) Het Nederlands staatshoofd is geen lid van een politieke partij; elke andere hoge functionaris uit bestuur en politiek is dat wél. Sinds circa eind jaren zestig is het in Nederland immers nauwelijks nog mogelijk een toppositie te verwerven als je geen lid bent van een partij. Een procesbegeleider die wordt gezocht in de wereld van bestuur en politiek, zal dus per definitie een politieke partij toebehoren en dus een bepaald 'stempel' dragen.

Ter overweging

- A) Ter overweging de volgende vraag. Stel dat de voorzitter van de Tweede Kamer procesbegeleider wordt,³⁴ met andere woorden, de rol van de Koning overneemt, zouden dan de altijd weer gehoorde klachten bij een formatie³⁵ (duurt te lang, te weinig transparant, niet in overeenstemming met verkiezingsuitslag, in plaats van aan het landsbelang te denken worden er politieke spelletjes gespeeld) verdwijnen, verminderen of een andere vorm aannemen?
- B) Stel dat de voorzitter van de Tweede Kamer uit hoofde van die functie procesbegeleider wordt, hoe dan te handelen als er geen ervaren voorzitter beschikbaar is? In 2002 bijvoorbeeld volgde de 'oude' Kamervoorzitter, Van Nieuwenhoven, direct de op verkiezingsavond al aftredende Melkert (PvdA) op als politiek leider. En in 2006 was de zittende voorzitter Weisglas niet meer herkiesbaar in de Kamer. *Dat betekent wellicht dat de vaste vicevoorzitter een sterkere positie moet krijgen.*

³⁴ Zoals bijv. in Zweden gebeurt. De voorzitter (*talman*) van de *riksdag* heeft de leidende rol in de formatie. L. Prakke en C. Kortmann (red.), *Constitutional Law of 15 EU Member States* (Deventer 2004) p. 820-822.

³⁵ C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002* (Den Haag 2003).

Tot besluit

Nadat de Tweede Kamer erin was geslaagd het formatieproces alsmear meer te gaan bepalen (1939: wegsturen van een kabinet dat geen rekening had gehouden met de samenstelling van de Kamer; 1946: voorzitters van alle Kamerfracties mogen de Koning adviseren; 1963: de Kamer bepaalt het programma van het nieuwe kabinet), lukte het haar sinds circa 1970 niet meer om wezenlijk nog meer te bereiken, hoeveel pogingen daartoe ook zijn ondernomen.³⁶ Een richtinggevend debat na de verkiezingen bleef een vroom voornemen, debatteren met de informateur leverde doorgaans evenmin het gewenste resultaat op.

Had de Kamer omstreeks 1970 in wezen genoeg bereikt? Of waren wellicht de conservatieve krachten sedertdien te sterk? Stel dat de Kamer inderdaad genoeg bereikt had, waarom dan toch die aanhoudende pogingen om haar greep op de formatie te versterken? Heeft dat misschien te maken met onze dominante 'beeldcultuur'? Is, met andere woorden, wellicht onvoldoende *zichtbaar* dat de Kamer hoe dan ook het allesbepalende instituut is bij de formatie? De camera's die tegenwoordig alles registreren laten óf de deelnemers aan de formatie zien die paleistrappen op- en aflopen óf diezelfde figuren die een deur van een oud gebouw (met nummer 22) in- en uitgaan. Dat heeft zo op het oog weinig met de Tweede Kamer te maken. Het is als bij Prinsjesdag. Deze dag is de enige werkelijke feestdag van de vaderlandse democratie. Maar wat zien we? De camera's zijn nagenoeg uitsluitend gericht op de gang van de Koning en zijn gevolg naar de Ridderzaal. De demonstratie van de in publieke vergadering bijeen zijnde volksvertegenwoordigende macht ervaart men daarentegen als veel minder interessant. (Geen wonder dat zich de aandachttrekkende hoedencultuur ontwikkelde.)³⁷

³⁶ In dit preadvies is geen ruimte voor het opnemen van alle voorstellen van alle commissies die er zijn geweest, om de procedure van formeren te verbeteren. In de Epiloog wordt aandacht besteed aan de vernieuwing in 2012 van de bepalingen daarover in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

³⁷ C. van Baalen en J. Ramakers, 'Prinsjesdag: "De eenige politieke feestdag die ons volk kent"', *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2008. Het feest van de democratie. Rituelen, symbolen en tradities* (Amsterdam 2008) p. 27-45.

Hoe dan ook, en dat zal niemand verbazen, mijn preadvies houdt in om terdege kennis te nemen van de historie van de parlementarisering van de kabinetsformatie – en niet in de laatste plaats van het belangrijke debat dat de Tweede Kamer op dit punt direct na de verkiezingen van april 1971 heeft gevoerd – met inachtneming van Paulus' wijze raad aan de Thessalonicenzen: *'Onderzoekt alles en behoudt het goede.'*³⁸

³⁸ De eerste brief van Paulus aan de Thessalonicenzen 5: 21.

De kabinetsformatie en de instituties:

De Eerste Kamer

Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert

Inleiding

In de Nederlandse staatsrechtelijke en staatkundige verhoudingen is de zittingsduur van een kabinet gekoppeld aan de zittingsduur van de Tweede Kamer, hoewel de Grondwet dat nergens voorschrijft. Op grond van de zogeheten conventie van 1922 biedt een kabinet aan de vooravond van (periodieke of ontbindings-) verkiezingen voor de Tweede Kamer ontslag aan. Na de verkiezingen is het proces van kabinetsformatie sinds jaar en dag erop gericht een nieuw kabinet te vormen dat kan rekenen op voldoende steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. Informateurs of formateurs voeren in opdracht van de Koning daartoe overleg met de fractievoorzitters en fracties uit de Tweede Kamer, teneinde overeenstemming te bereiken over een regeringscoalitie in de Tweede Kamer, over een regeerakkoord tussen de regeringsfracties uit de Tweede Kamer en over de samenstelling van het nieuwe kabinet dat kan rekenen op instemming van diezelfde fracties uit de Tweede Kamer.

De Eerste Kamer staat in dit politieke formatieproces doorgaans volledig buiten spel. Haar zittingsduur is niet relevant voor de zittingsduur van het kabinet. Haar samenstelling is op het eerste gezicht niet relevant voor de vorming van een meerderheidscoalitie waarop het kabinet steunt. Weliswaar is in de loop der jaren de praktijk gegroeid dat de voorzitter van de Eerste Kamer advies uitbrengt aan de Koning aan het begin en soms in het verdere verloop van de kabinetsformatie, maar de politieke betekenis van dat advies is beperkt. De voorzitter brengt een persoonlijk advies uit, geen advies namens de Eerste Kamer of Eerste-Kamerfracties. De fractievoorzitters uit de Eerste Kamer worden niet gehoord, noch in het overleg met informateur of formateur betrokken. De bijdrage van de Eerste Kamer aan de kabinetsformatie beperkt zich vooral tot het ter

beschikking stellen van een vergaderzaal voor het overleg tussen (in)formateur en fractievoorzitters uit de Tweede Kamer.

Voor de leden van de Eerste Kamer is aldus in het algemeen nog niet eens een bijrol weggelegd in de gangbare Nederlandse formatiepraktijk. Deze afzijdigheid is in de loop van de staatkundige geschiedenis op verschillende wijze herhaaldelijk tijdens of na afloop van een kabinetsformatie ter discussie gesteld. De afgelopen kabinetsformatie van 2010 biedt een voorbeeld hiervan. Tijdens de vorming van het minderheidskabinet-Rutte richtte een aantal fractievoorzitters uit de Eerste Kamer een brief aan informateur Opstelten waarin zij de aandacht vestigden op de positie van de Eerste Kamer.¹ Ook door enkele fractievoorzitters uit de Tweede Kamer werd de positie van de Eerste Kamer aan de orde gesteld. Meer in het bijzonder vroegen betrokkenen aandacht voor de relatie tussen de opdracht aan informateur Opstelten, gericht op de vorming van een stabiel kabinet van CDA en VVD, dat met steun van de PVV kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal, en het ontbreken van een meerderheid van VVD, PVV en CDA in de Eerste Kamer. Deze situatie zou ook na de verkiezingen voor de provinciale staten en de Eerste Kamer in 2011 voortduren.²

Informateur Tjeenk Willink zag in deze verzoeken aanleiding om de Eerste-Kamervoorzitter, Van der Linden, te raadplegen. Deze benadrukte in het gesprek met de informateur dat de verhouding tussen de beide Kamers zich in de loop van de geschiedenis zodanig heeft ontwikkeld dat het politieke primaat bij de direct gekozen Tweede Kamer berust en de Eerste Kamer een 'chambre de réflexion' vormt, die de toetsing van de kwaliteit van wetgeving als haar eerste taak ziet. Daarbij neemt de Eerste Kamer tevens in acht dat de Tweede Kamer in constitutioneel opzicht als zodanig en ten opzichte van de Eerste Kamer een eigen positie inneemt, onder meer door de wijze van samenstelling.³ Informateur Tjeenk Willink

¹ Zie Handelingen I 2010-2011, 7 december 2010, p. 33.

² Vgl. Verslag informateur Tjeenk Willink 13 september 2010 en Verslag informateur Opstelten 7 oktober 2010.

³ Verslag informateur Tjeenk Willink 13 september 2010, p. 4.

volstond met het raadplegen van de Eerste-Kamervoorzitter. Zijn opvolger, informateur Opstelten onderschreef in zijn eindverslag hetgeen Tjeenk Willink in zijn verslag had opgenomen over de Eerste Kamer. Deze Kamer had, zo voegde Opstelten hieraan toe, niet gevraagd wijziging te brengen in de staatkundige verhoudingen en evenmin gevraagd als zodanig betrokken te worden in het proces van kabinetsformatie.⁴

Bij de presentatie van het kabinet-Rutte in de Eerste Kamer, ter gelegenheid van de Algemene politieke beschouwingen in december 2010, toonde het kamerlid Engels (D66) zich teleurgesteld over de gang van zaken bij de formatie. Ten onrechte hadden de informateurs zijns inziens de vraag naar een vruchtbare samenwerking met de Eerste Kamer slechts beantwoord met een verwijzing naar het advies van de Eerste-Kamervoorzitter. Immers deze vraag had betrekking op de werking van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en van de vertrouwensregel in de relatie tussen kabinet en Kamer. Niet de Kamervoorzitter, maar de Kamerfracties dienden volgens Engels een dergelijke afweging te maken met betrekking tot de vraag naar een vruchtbare samenwerking met de Kamer. Engels benadrukte daarbij dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is. “In dat licht moet men zich realiseren dat als het wetgevingsprogramma hapert, ook de regeringsfunctie stagneert. En als de politieke verantwoordelijkheid⁵ in de Eerste Kamer door een meerderheid wordt geactiveerd, is het ontslag van een of meer ministers niet uitgesloten.”⁶ Ook het Eerste-Kamerlid Schuurman (ChristenUnie) betreurde het dat een gesprek met de fractievoorzitters uit de Eerste Kamer niet had plaatsgevonden. Zijns inziens had een gesprek met de informateur over de positie van een minderheidskabinet, waarvan de stabiliteit met vraagtekens omgeven was, in de rede gelegen.⁷

⁴ Eindverslag informateur Opstelten 7 oktober 2010, p. 2.

⁵ Bedoeld wordt waarschijnlijk de vertrouwensregel als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid.

⁶ Handelingen I 2010-2011, 7 december 2010, p. 33.

⁷ Handelingen I 2010-2011, 7 december 2010, p. 44.

De gang van zaken bij de kabinetsformatie van 2010 roept de staatsrechtelijke vraag op of het onder omstandigheden in de rede ligt om de Eerste Kamer en in het bijzonder de Eerste-Kamerfracties te betrekken bij het proces van kabinetsvorming. Zijn aan de inrichting van het Nederlandse tweekamerstelsel en de bevoegdheidsverdeling tussen de Tweede en Eerste Kamer argumenten te ontlelen om te pleiten voor een dergelijke betrokkenheid van de Eerste Kamer? Of is het wenselijk vast te houden aan het uitgangspunt dat de Eerste Kamer zich afzijdig houdt? Of dient de inrichting van het Nederlandse tweekamerstelsel in dit verband wellicht te worden aangepast?

Deze vragen worden in de navolgende bijdrage aan de orde gesteld. Maar eerst worden uit de staatkundige geschiedenis nog enige voorbeelden aangehaald, waaruit blijkt dat de Eerste Kamer doorgaans aan de zijlijn staat bij de vorming van kabinetten in Nederland.

De Eerste Kamer en de kabinetsformatie door de jaren heen

De afzijdige positie van de Eerste Kamer en van de Eerste-Kamerfracties bij de formatie, is in het verleden bij herhaling aan de orde gesteld.

Al bij een van de eerste kabinetsformaties na de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917, namelijk de formatie van het kabinet-Ruys de Beerenbrouck in 1922, werd de positie van de Eerste Kamer bij de formatie besproken. De voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de CHU, Schokking, zond het concept-regeerakkoord ter beoordeling aan de geestverwante Eerste-Kamerfractie. Deze wilde echter geen verantwoordelijkheid dragen voor het program. Schokking leidde hieruit af dat naar staatsrechtelijke opvatting alleen de Tweede-Kamerfractie de verantwoordelijkheid droeg ten opzichte van het regeerakkoord.⁸ In zijn proefschrift over de Eerste Kamer concludeert De Ruwe dat bij de presentatie van het kabinet-Ruys de Beerenbrouck in 1922 het gevoel algemeen was, “dat de Eerste Kamer van constitutioneel standpunt gezien, niet in het overleg behoefde te worden betrokken, of

⁸ G. Puchinger, Colijn en het einde van de coalitie, deel 1, Kampen 1969, p. 277-278; zie ook P.P.T. Bovend'Eert, Regeerakkoorden en regeringsprogramma's, Den Haag: SDU-uitgeverij 1988, p. 160 e.v.

zelfs niet behoorde te worden betrokken, omdat de richting van het regeringsbeleid wordt aangegeven door de Tweede Kamer, en de Eerste Kamer heeft te waken tegen miskenning van beginselen welke de grondslagen vormen van het staatsbestel en het volksleven”.⁹

Bij de kabinetsformatie van 1951 werd bij de presentatie van het tussentijds opgetreden tweede Kabinet-Drees nader ingegaan op de omstandigheid dat de Eerste-Kamerfracties niet waren geraadpleegd, terwijl de formatieopdrachten bij deze formatie gericht waren op de vorming van een kabinet dat geacht mag worden het vertrouwen te genieten van het parlement. Van belang hierbij was dat de formatieopdrachten bij de kabinetsformaties van 1946 en 1948 slechts melding hadden gemaakt van het vertrouwen van de Tweede Kamer. De vraag rees in de Eerste Kamer of het juist was dat de opdrachten eenzijdig geïnterpreteerd werden, in die zin dat met het parlement bedoeld was een deel van het parlement.¹⁰ Minister-president Drees verklaarde dat het de steeds gevolgde praktijk was dat er in het bijzonder politieke overeenstemming moest zijn met de direct gekozen tak van de volksvertegenwoordiging. Het betrof hier geen staatsrechtelijk voorschrift, maar een conventie die voortgevloeid was uit de groei van de parlementaire instellingen. Uit de omschrijving van de formatieopdrachten volgde niet dat het raadplegen van de fracties van de Eerste Kamer nodig zou zijn. Volgens de premier lag het voor de hand dat de leiders van de Tweede-Kamerfracties desgewenst de gelegenheid hadden ook contact op te nemen met leden van de Eerste Kamer. Over de wenselijkheid hiervan sprak de minister-president zich niet uit.¹¹

Het beeld dat de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties zich volledig afzijdig houden van het formatieproces, moet in het verlengde van deze opmerkingen van de minister-president, gezien de naoorlogse formatiepraktijk, enigszins genuanceerd worden.

⁹ J.Th. de Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal*, dissertatie Nijmegen, Nijmegen 1957, p. 31-32.

¹⁰ *Handelingen I 1950-1951*, p. 326.

¹¹ *Handelingen I 1950-1951*, p. 351.

In de loop der jaren zijn Eerste-Kamerfracties, zij het veelal indirect, zo nu en dan op enigerlei wijze door Tweede-Kamerfracties betrokken bij het formatieproces. De beide Kamerfracties zouden bijvoorbeeld gezamenlijk kunnen beraadslagen over het formatieverloop en in het bijzonder over de programmatische voorstellen. Ten tijde van de formaties van de kabinetten-Drees in de periode 1948-1958 kwam het bij de PvdA daadwerkelijk voor dat de beide fracties gezamenlijk overleg hadden.¹² Een andere in de formatiepraktijk voorkomende mogelijkheid betrof de deelname van de voorzitter van de Eerste-Kamerfractie aan het formatieoverleg in de Tweede-Kamerfractie. Ook van deze mogelijkheid is zo nu en dan gebruik gemaakt in de loop der jaren. In het algemeen is de betrokkenheid van Eerste-Kamerfracties bij de kabinetsformatie sinds 1945 echter beperkt gebleven tot deze onderlinge contacten tussen geestverwante fracties in beide Kamers. Eerste-Kamerfracties hielden zich meestal echter afzijdig van het intensieve overleg in de Tweede-Kamerfracties over het opstellen van een regeerakkoord. Ook bij de afgelopen kabinetsformatie van 2010 werden de Eerste-Kamerfracties van CDA en VVD, voor zover bekend, niet in het overleg over het regeerakkoord betrokken. De afzijdigheid van Eerste-Kamerfracties van het formatieoverleg verklaart ook dat er geen misverstand over kan bestaan dat Eerste-Kamerfracties in de Nederlandse formatiepraktijk geen enkele politieke binding aangaan aan het regeerakkoord. Het regeerakkoord is een politieke overeenkomst tussen Tweede-Kamerfracties.

Dat de Eerste Kamer zich veelal afzijdig houdt van de kabinetsvorming, komt voorts in de Nederlandse staatkundige praktijk tot uitdrukking in de verschillende wijzen van presentatie van een nieuw gevormd kabinet in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. In de loop der jaren is namelijk de praktijk gegroeid dat kabinetten zich kort na hun optreden doorgaans beperken tot het afleggen van een regeringsverklaring in de Tweede Kamer, aanstonds gevolgd door beraadslagingen in die Kamer. In de parlementaire geschiedenis werd hiervan slechts een enkele keer afgeweken. Het tweede kabinet-Colijn legde in 1933 na zijn benoeming op

¹² Bovend'Eert 1988, p. 162.

verzoek van de Eerste-Kamervoorzitter in beide Kamers een regeringsverklaring af. De gedachtewisseling over deze verklaring bleef echter beperkt tot de Tweede Kamer.¹³ Zo nu en dan is vanuit de Eerste Kamer wel geklaagd over het achterwege blijven van een onmiddellijke presentatie van het nieuwe kabinet aan beide Kamers.¹⁴ De praktijk is echter gebleken dat het kabinet zich doorgaans geruime tijd na zijn benoeming in de Eerste Kamer presenteert bij de jaarlijkse algemene politieke beschouwingen.

Uit het voorgaande blijkt dat de positie van de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie bij herhaling in de parlementaire geschiedenis aan de orde is gesteld. Hoewel in de loop der jaren wel incidenteel stappen zijn gezet om Eerste-Kamerfracties te betrekken bij het formatieoverleg in Tweede-Kamerfracties, is in het algemeen een bestendige formatiepraktijk gegroeid waarin de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties zich afzijdig houden van het formatieproces.

Staatsrechtelijke argumenten voor betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie

Artikel 51, eerste lid, Grondwet (GW) bepaalt dat de Staten-Generaal uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer bestaan. Door in lid 1 de Tweede Kamer eerst te noemen heeft de grondwetgever de grotere betekenis van de Tweede Kamer in het Nederlandse tweekamerstelsel tot uitdrukking gebracht.¹⁵ Men spreekt in dit verband ook wel van het staatsrechtelijke en politieke primaat van de Tweede Kamer. Dat de Tweede Kamer een overwicht heeft in het Nederlandse tweekamerstelsel wordt meestal allereerst verklaard vanuit de onderscheiden wijzen van samenstelling van de Kamers. De Tweede Kamer wordt nu eenmaal anders dan de Eerste Kamer rechtstreeks gekozen door de kiesgerechtigde burgers. De Tweede Kamer heeft aldus een sterkere democratische legitimatie. Daarin ligt het belangrijkste argument om het primaat aan de Tweede Kamer toe te

¹³ P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel 1, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967, p. 327.

¹⁴ Bovend'Eert 1988, p. 163.

¹⁵ Kamerstukken II 1976-1977, 14222, nr. 3, p. 9.

kennen. Van belang is voorts dat de Tweede Kamer bij de wetsprocedure meer bevoegdheden bezit, zoals het recht van amendement en het recht van initiatief (art. 84 en 82 GW). De traditionele parlementaire bevoegdheden op het terrein van de controle van het regeringsbeleid komen aan (de leden van) beide kamers toe. Men denke aan het interpellatie- en vragenrecht krachtens art. 68 GW en het budgetrecht (art. 105 GW). Maar in de uitoefening van deze bevoegdheden heeft de Tweede Kamer in de loop van de parlementaire geschiedenis een duidelijk overwicht verworven. Op het terrein van de controle van het regeringsbeleid geldt in de praktijk dat ministers veelal ermee volstaan het regeringsbeleid te verantwoorden in de Tweede Kamer. Beleidsnota's van de regering worden doorgaans niet aan de Eerste Kamer gericht. Hiervoor zagen we al dat de vorming van een nieuw kabinet in de Nederlandse staatkundige praktijk geschiedt na de Tweede Kamerverkiezingen met inachtneming van de partijpolitieke verhoudingen in deze Kamer. Het verschil in inrichting en werkwijze van de beide Kamers sluit aan op deze gegroeide rolverdeling. De Tweede Kamer beraadslaagt intensief en frequent over regeringsbeleid en wetgeving. Haar leden zijn veelal full-time politici. De Eerste Kamer vergadert daarentegen een of enkele dagen per week. Zij beperkt zich hoofdzakelijk tot heroverweging van wetsvoorstellen. Het lidmaatschap van deze Kamer is veelal een nevenfunctie. Hoewel het staatsrechtelijke en politieke primaat van de Tweede Kamer onomstreden is¹⁶ kan op twee elementen gewezen worden die afbreuk doen aan deze rolverdeling in het Nederlandse tweekamerstelsel, en het beeld van politiek overwicht voor de Tweede Kamer vertroebelen.

Ten eerste is de bevoegdheidsverdeling bij de vaststelling van wetten van belang. Hiervoor zagen we dat alleen de Tweede Kamer recht van initiatief en recht van amendement heeft. In de wetgevingspraktijk is het initiëren van wetgeving vooral een aangelegenheid van de regering, maar de

¹⁶ Vgl. P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, 11^e druk, p. 29 e.v.; zie ook F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Groningen: Wolters Noordhoff 2000; Bert van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis samenstelling en betekenis 1815-1995*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 445 e.v.

bevoegdheid wetsvoorstellen te wijzigen tekent het primaat van de Tweede Kamer in de wetsprocedure. De Grondwet schrijft voor dat de behandeling van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer vooropstaat. Slechts wetsvoorstellen, die de Tweede Kamer aanneemt, worden ter behandeling voorgelegd aan de Eerste Kamer (art. 85 GW). De Eerste Kamer kan deze wetsvoorstellen vervolgens slechts aannemen of verwerpen. Daarmee kent de Grondwet impliciet de Eerste Kamer een absoluut vetorecht toe. De grondwettelijke regeling van de wetsprocedure is aldus eigenlijk niet goed te rijmen met het constitutionele uitgangspunt dat het primaat bij de Tweede Kamer ligt. Eerder ligt het in de rede, dat bij een tegenstelling tussen de beide Kamers over de totstandkoming van wetgeving de Tweede Kamer het laatste woord heeft. In het Nederlandse tweekamerstelsel is dat echter niet het geval. De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de beide Kamers in het kader van de wetsprocedure houdt het risico in dat het uitgangspunt van het primaat van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer wordt doorkruist. In de staatkundige praktijk wordt het primaat van de Tweede Kamer nochtans in stand gehouden, doordat de Eerste Kamer min of meer de vaste gedragslijn volgt dat zij zeer zelden wetsvoorstellen verwerpt. Ook al zijn de bezwaren tegen een wetsvoorstel bij een meerderheid in de Eerste Kamer nog zo zwaarwichtig en fundamenteel, uiteindelijk pleegt de Eerste Kamer veelal het hoofd in de schoot te leggen en het wetsvoorstel te aanvaarden. Soms wordt een uitweg uit de impasse over een wetsvoorstel gevonden door een 'novelle' te vragen aan de regering, teneinde gebreken in aanhangige wetgeving weg te nemen.

De positie van de Eerste Kamer is niet alleen in de wetsprocedure, gezien het primaat van de Tweede Kamer, omstreden. Ook de ongeschreven vertrouwensregel van het parlementaire stelsel waarborgt dit primaat onvoldoende.

Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 werd de vertrouwensregel, zoals bekend, weliswaar – helaas – niet in de Grondwet vastgelegd, maar het bestaan ervan werd bij de behandeling van de herzieningsvoorstellen nadrukkelijk bevestigd. Blijkens de toelichtende stukken wordt als hoofdregel van het Nederlandse parlementaire stelsel gezien dat een minister of staatssecretaris, die niet langer geacht kan worden het

vertrouwen van een parlementaire meerderheid te hebben, niet kan aanblijven.¹⁷ Tot op zekere hoogte functioneert de vertrouwensregel als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid, maar daarnaast heeft zij een zelfstandige betekenis, in zoverre dat de Kamers ook los van de ministeriële verantwoordelijkheid het vertrouwen in een of meer ministers of staatssecretarissen kunnen opzeggen. In het Nederlandse parlementaire stelsel is daarbij sprake van een ‘negatieve vertrouwensregel’. Niet hoeft te blijken dat de minister of staatssecretaris het vertrouwen van een parlementaire meerderheid heeft. Daarentegen moet blijken dat hij dit niet langer heeft.¹⁸ De vertrouwensregel kan op allerlei manieren worden geëffectueerd – of: geactiveerd – worden. Te denken valt aan de motie van wantrouwen, de door de minister(s) onaanvaardbaar verklaarde motie, de verwerping van een vitaal wetsvoorstel of van de begroting.

De aldus vorm gegeven vertrouwensregel geldt niet alleen ten opzichte van de Tweede Kamer, maar ook ten aanzien van de Eerste Kamer. Bij de grondwetsherziening van 1983 is aan dit aspect van de vertrouwensregel de nodige aandacht besteed. Vanuit de Kamers werd aanvankelijk van verschillende zijden getwijfeld aan de gelding van de vertrouwensregel in de verhouding tot de Eerste Kamer, maar de regering bleef in de loop van de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening vasthouden aan de gelding van deze ongeschreven rechtsregel ten opzichte van beide Kamers. Geconcludeerd kan worden dat de uitkomst van het debat was dat de gelding van de regel in beide Kamers bevestigd werd.¹⁹

Bij de grondwetsherziening van 1983 is in het verlengde hiervan nadrukkelijk de vraag aan de orde gesteld of de vertrouwensregel in volle omvang geldt in de verhouding tussen regering en Eerste Kamer. Ter discussie stond de vraag of het constitutionele uitgangspunt van het primaat van de Tweede Kamer de Eerste Kamer een plicht tot reserve

¹⁷ Kamerstukken II 1980-1981, 16035, nr. 11, p. 2.

¹⁸ Kamerstukken II 1980-1981, 16035, nr. 11, p. 2.

¹⁹ C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 194-198; De Vries 2000, p. 368 e.v.

oplegt in de werking van de vertrouwensregel.²⁰ Bij deze discussie stelden sommigen zich op het standpunt dat voor de Eerste Kamer een ongeschreven rechtsplicht bestond tot terughoudendheid in de activering van de vertrouwensregel, terwijl anderen de stelling verdedigden, dat deze terughoudendheid slechts berustte op een staatkundige praktijk.²¹

Het grondwetsherzieningsdebat van 1983 heeft geen duidelijke uitkomst opgeleverd inzake het bestaan van een ongeschreven terughoudendheidsregel van de Eerste Kamer ter aanvulling op de vertrouwensregel. Voor zover men zo'n rechtsregel zou willen aannemen, rijst overigens de vraag welke concrete inhoud zo'n regel zou moeten hebben. Onduidelijk blijft immers in hoeverre en in welke gevallen de Eerste Kamer terughoudendheid dient te betrachten in de uitoefening van haar bevoegdheden. In concreto: wanneer is de verwerping van een wetsvoorstel, waarbij van regeringszijde de portefeuille- of kabinetskwestie gesteld is, geoorloofd of niet? Of wanneer is de aanneming van een motie van wantrouwen of de verwerping van een begroting aanvaardbaar, en wanneer niet? Hoe dikwijls mag de Eerste Kamer per jaar of per kabinetsperiode de vertrouwensregel activeren? Een terughoudendheidsnorm zonder nadere invulling heeft anders gezegd weinig of geen betekenis. Bedacht moet overigens worden dat zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer het opzeggen van het vertrouwen in een of meer ministers zeer zelden voorkomt. De laatste keer dat de Tweede Kamer een kabinet middels een motie van wantrouwen tot het aanbieden van ontslag dwong, was in 1939 (motie-Dekkers gericht tegen het vijfde kabinet-Colijn). Ook in die zin betrachten beide Kamers in de praktijk grote terughoudendheid in het activeren van de vertrouwensregel. Het opzeggen van vertrouwen in bewindslieden, het onaanvaardbaar verklaren van moties of van de verwerping van wetsvoorstellen komt in beide Kamers sporadisch voor. Ook in die zin is de conclusie

²⁰ Kortmann 1987, p. 194 e.v.

²¹ Kortmann 1987, p. 195-196; De Vries 2000, p. 368 e.v.

gerechtvaardigd dat de vertrouwensregel in volle omvang in beide Kamers geldt.²²

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het constitutionele uitgangspunt van het primaat van de Tweede Kamer op tweeërlei wijze genuanceerd moet worden. Ten eerste brengt dat primaat rechtens niet met zich mee dat de Tweede Kamer bij de vaststelling van wetten het laatste woord heeft. De Eerste Kamer heeft dienaangaande een absoluut vetorecht, maar stelt zich in de praktijk terughoudend op. Niets weerhoudt haar echter gebruik te maken van dat vetorecht en wetsvoorstellen vaker dan thans gebruikelijk is te verwerpen. Ten tweede veronderstelt de werking van de vertrouwensregel dat een parlementaire meerderheid in de Eerste Kamer ministers tot ontslagaanvraag kan dwingen, hoewel zij het vertrouwen genieten van een meerderheid van de Tweede Kamer.

Deze twee nuanceringen van het primaat van de Tweede Kamer kunnen, naar het voorkomt, onder omstandigheden van betekenis zijn voor het verloop van de kabinetsformatie. Hiervoor zagen we dat de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties zich in de praktijk doorgaans afzijdig houden van de vorming van een kabinet. Maar deze afzijdigheid is niet vanzelfsprekend en berust niet op een rechtsplicht. In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen moet de vorming van een nieuw kabinet in verband worden gebracht met de werking van de vertrouwensregel. Het kabinet moet steunen op een meerderheid in het parlement. Zoals gezegd geldt de vertrouwensregel ten aanzien van beide Kamers. In dat opzicht dient bij de vorming van een nieuw kabinet de vraag beantwoord te worden of het te vormen kabinet kan rekenen op de steun van een parlementaire meerderheid in beide Kamers. In de praktijk betekent het verwerven van voldoende steun in de Tweede Kamer meestal dat mag worden aangenomen dat in de Eerste Kamer eveneens meerderheidssteun voorhanden is. In de staatkundige geschiedenis sinds de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging konden kabinetten in de praktijk rekenen op meerderheidssteun in beide

²² De Vries 2000, p. 370.

Kamers. Bij de afgelopen kabinetsformatie van 2010 was deze meerderheidssteun in de beide Kamers echter niet voorhanden. Dat een aantal fractievoorzitters uit de Eerste Kamer in een brief aan de informateur aandacht vroeg voor de positie van de Eerste Kamer, was tegen de achtergrond van de vorming van een minderheidskabinet met gedoogsteun van de PVV alleszins gerechtvaardigd. Dat de informateur Opstelten niet op het verzoek van de fractievoorzitters inging, berustte op een onjuiste inschatting van de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer.

Politiek gezien was de handelwijze van informateur Opstelten natuurlijk goed te begrijpen. Hij wilde het formatieproces niet nog verder compliceren. Staatsrechtelijk miskende hij dat de positie van de Eerste Kamer in het Nederlandse tweekamerstelsel met zich mee kan brengen dat de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties op enigerlei wijze betrokken worden in het formatieproces. Voor het realiseren van zijn wetgevingsprogramma heeft het kabinet nu eenmaal ook de meerderheidssteun van de Eerste Kamer nodig. Verliezen de ministers het vertrouwen van de Eerste Kamer dan volgt hun ontslagaanvraag. In het verlengde van het voorgaande kan vastgesteld worden dat de kabinetsformatie onder omstandigheden erop gericht moet zijn om door overleg met de fracties in beide Kamers meerderheidssteun te verwerven. Het moge duidelijk zijn dat deze constatering een verdere complicatie van het formatieproces kan betekenen. De vorming van een nieuw kabinet is in de Nederlandse staatkundige verhoudingen door het bestaande veelpartijstelsel zonder vaste meerderheids- en minderheidscoalities, een gecompliceerde aangelegenheid. De gang van zaken bij een formatie wordt nog gecompliceerder wanneer Eerste-Kamerfracties betrokken zouden worden bij het proces van kabinetsvorming.

De vraag is in het verlengde hiervan aan de orde of deze omstandigheid een extra argument zou zijn om een aanpassing van het Nederlandse tweekamerstelsel te overwegen, waarbij het primaat van de Tweede Kamer daarin nadrukkelijker wordt gevestigd. In de slotparagraaf van deze bijdrage wordt hierop nader ingegaan.

Slot. Aanpassing van het tweekamerstelsel?

De afgelopen jaren is in en om het parlement bij herhaling aangedrongen op een hervorming van het Nederlandse tweekamerstelsel. Daarbij stond centraal dat de bestaande wetsprocedure in Nederland tekortkomingen vertoont. Met het constitutionele uitgangspunt van het primaat van de Tweede Kamer is, zoals gezegd, moeilijk te rijmen dat de Eerste Kamer het laatste woord heeft. Het voert te ver de desbetreffende voorstellen hier in detail te bespreken.²³ De voorstellen gaan veelal in de richting van een herziening van de wetsprocedure, waarbij de Eerste Kamer een terugzendrecht verkrijgt en de Tweede Kamer het laatste woord heeft bij de behandeling van wetsvoorstellen. Op deze wijze is het primaat van de Tweede Kamer in de wetsprocedure beter gewaarborgd. Jit Peters heeft in dit verband enkele jaren geleden het voorstel gedaan om de Eerste Kamer amendementsrecht toe te kennen en de Tweede Kamer, analoog aan het Britse tweekamerstelsel, de bevoegdheid te geven de finale beslissing te nemen bij wetgeving.²⁴

Het voorstel van Peters is bijzonder aantrekkelijk. Het biedt de Eerste Kamer door toekenning van het amendementsrecht de gelegenheid in de wetsprocedure een meer betekenisvolle positie te vervullen, terwijl het primaat van de Tweede Kamer in de wetsprocedure veel beter gewaarborgd wordt dan nu het geval is. De ervaring met buitenlandse tweekamerstelsels, zoals in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland leert, dat een conflictenregeling tussen de beide Kamers, waarbij de rechtstreeks gekozen Kamer uiteindelijk de doorslag geeft, de beste weg is om een passende rolverdeling tussen de Kamers te realiseren.²⁵ Aanpassing van het tweekamerstelsel is niet alleen nodig om tekortkomingen in de wetsprocedure als zodanig weg te nemen, maar heeft ook betekenis voor de kabinetsformatie. Terwijl in de

²³ Vgl. Bovend'Eert en Kummeling 2010, p. 61 e.v.

²⁴ J.A. Peters, Het Tweekamerstelsel in Nederland: nut en doel, in J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), Het Parlement, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 123 e.v. Zie ook: J.Th.J. van den Berg, De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit, (Afscheidscollege UL), Leiden: Universiteit Leiden, 2006, p.18.

²⁵ Vgl. E.T.C. Knippenberg, De Senaat; dissertatie Maastricht, Den Haag, Sdu Uitgevers 2002.

bestaande verhoudingen de afzijdigheid van de Eerste Kamer in het formatieproces onder omstandigheden niet gerechtvaardigd is, zou een hervorming van het Nederlandse tweekamerstelsel, als in vorenbedoelde zin aangegeven, buiten twijfel kunnen stellen dat de vorming van een kabinet bij uitsluiting gericht is op het verwerven van meerderheidssteun in de Tweede Kamer. Overigens dient bij deze hervorming van het tweekamerstelsel eveneens de vraag te worden betrokken of het voor de hand ligt vast te houden aan de werking van de vertrouwensregel ten aanzien van de Eerste Kamer.

Vergelijkt men het Nederlandse tweekamerstelsel met andere tweekamerstelsels in het buitenland, dan is het vasthouden aan de vertrouwensregels van de Eerste Kamer allerm minst vanzelfsprekend. Een bezinning op de werking van de vertrouwensregels in beide Kamers ligt, gelet op het primaat van de Tweede Kamer, zeker in de rede, als hervorming van het tweekamerstelsel wordt overwogen. Hervorming van het Nederlandse tweekamerstelsel is uiteraard een zaak van lange adem, zo de Eerste Kamer al bereid zal zijn mee te werken aan een dergelijke grondwetsherziening. In de tussentijd zit er niets anders op dan te accepteren dat het constitutionele uitgangspunt van het primaat van de Tweede Kamer zekere beperkingen kent en tekortkomingen vertoont. De bevoegdheden van de Eerste Kamer bij de wetsprocedure en de werking van de vertrouwensregel rechtvaardigen dat de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties onder omstandigheden betrokken zouden moeten worden bij het formatieproces. Bij de kabinetsformatie van 2010 werd deze mogelijkheid van betrokkenheid miskend.

De kabinetsformatie en de instituties: De Koning

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg

Staatsrecht en kabinetsformatie

Over de vorming van een nieuw kabinet heeft het Nederlandse staatsrecht in het algemeen weinig op te merken, laat staan te regelen. Het wordt aan de vrijheid van de handelende partijen overgelaten om tot een zo goed en zo spoedig mogelijk resultaat te komen. Voor zover in het proces van kabinetsformatie normen gelden, hebben deze eerder het karakter van conventies of ‘normerende tradities’, die kunnen helpen de zaken enigszins voorspelbaar en geordend te laten verlopen. Het is echter niet waar dat het geschreven staatsrecht van geen enkele betekenis zou zijn. Het is zelfs bij uitstek van belang als het gaat om plaats en rol van de Koning bij de totstandkoming van een kabinet.

Om te beginnen, het *geschreven* staatsrecht kent geen relatie tussen verkiezingen voor Tweede of Eerste Kamer en de vorming van een kabinet. Niet de uitslag van verkiezingen maar de ontslagaanvraag van het zittende kabinet bepaalt of er van mogelijke vorming van een nieuw kabinet sprake zal zijn. De formatie kan derhalve ook uitlopen op ontslagweigering door de Koning of op intrekking van de ontslagaanvraag door de ministers. Het laatste is recentelijk nog gebeurd in 1999, nadat een crisis was ontstaan in het tweede kabinet-Kok over onvoldoende steun van de Eerste Kamer aan het corrigerend wetgevingsreferendum.

Het geschreven recht hangt de vorming van een kabinet op aan art. 43 van de Grondwet: ‘De minister-president en de overige ministers worden bij Koninklijk Besluit benoemd en ontslagen.’ Benoeming en ontslag van ministers kunnen dus niet plaatsvinden ‘buiten de Koning om’. De bepalingen omtrent de verkiezing en samenstelling van Tweede en Eerste Kamer (art. 52 – 56 Grw.) staan daar als zodanig geheel los van. Dat betekent onder meer dat een kabinet zuiver grondwettelijk kan

voortbestaan, ongeacht de uitslag van Kamerverkiezingen, zoals het grondwettelijk evenzeer van samenstelling kan wisselen zonder voorafgegangene verkiezingen.¹

De feitelijk bestaande (politieke) relatie tussen Tweede Kamerverkiezingen en kabinetsformatie wordt bepaald door één rechtsnorm, tegelijk een regel van *ongeschreven* staatsrecht, het vertrouwensbeginsel. Een kabinet of een minister kan niet aanblijven, indien is gebleken dat de Tweede Kamer haar vertrouwen in kabinet of minister heeft verloren. Omdat het vertrouwen van de Tweede Kamer doorslaggevend is voor de levensvatbaarheid van een kabinet, wordt de vraag naar noodzaak van ontslag en vorming van een kabinet in beslissende mate bepaald door de politieke machtsverhoudingen in de Tweede Kamer. Deze plegen bij verkiezingen min of meer radicaal te veranderen.

Waarom deze staatsrechtelijke formaliteiten om mee te beginnen? Zij dienen om, in de eerste plaats, uiteen te zetten dat het initiatief in de kabinetsformatie ligt bij de Koning en waarom dat, in elk geval tot nu toe, zo is.² Hij is immers de instantie wier handtekening vereist is onder besluiten tot benoeming en ontslag van premier en ministers. Voorts dienen ze om te laten zien dat het bij procedures voor oplossing van een kabinetscrisis om meer kan gaan dan het vinden van een adequate vertaling van de verkiezingsuitslag. Ten slotte dienen deze opmerkingen om te laten zien dat verplaatsing van het initiatief in de kabinetsformatie

¹ De gewoonten dat het kabinet op verkiezingsdag zijn ontslag aanbiedt en dat een coalitie niet van samenstelling wijzigt zonder voorafgegangene verkiezingen behoren noch tot het geschreven, noch tot het ongeschreven staatsrecht. Het gaat hier om tradities of conventies, die overigens wel enige normerende betekenis hebben. Zie hoofdstuk 5, verderop.. Zie ook: P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer, 2011, 441 – 471.

² De historische verbinding met het grondwettelijk benoemingsartikel is overigens sterker dan de actueel staatsrechtelijke. Ooit begon het met de nog letterlijk te nemen bepaling van art. 27 in de Constitutie van 1806, die in aangepaste vorm zijn weg door onze latere grondwetgeving heeft doorlopen, totdat zij de formulering kreeg die tot 1983 bleef gehandhaafd: 'De koning benoemt de ministers en ontslaat hen naar welgevallen.' Zie voor de geschiedenis van het grondwetsartikel 43: www.denederlandsegrondwet.nl.

een staatsrechtelijke paradigmawisseling zou betekenen en dus nauwkeurig op alle consequenties dient te worden gezien.

Dit korte betoog over kabinetsformatie en staatsrecht dient intussen niet om argumenten te leveren voor de onwenselijkheid van verplaatsing van het initiatief. Het staatsrecht kan niet worden geacht zich te verzetten tegen procedures waarbij anderen dan de Koning, bij voorbeeld de Tweede Kamer, het initiatief nemen tot vorming van een kabinet en waarbij de Koning zich ertoe beperkt de benoeming of het ontslag ‘ceremonieel’ te bekrachtigen met zijn handtekening. Zulke vorm van bekrachtiging vindt immers ook plaats als het gaat om de benoeming van een reeks van andere publieke ambtsdragers dan ministers. De voorgeschreven handtekening van de Koning onder wetten en algemene maatregelen van bestuur (niet toevallig ‘koninklijke besluiten’ genoemd) heeft evenzeer een ceremonieel karakter. De vraag is welke betrokkenheid van de Koning materieel is vereist bij zulke bekrachtigingsbesluiten.

Naar aanleiding van de kabinetsformatie van 2010 en de daarbij gerezen vragen over de verhouding tussen de Tweede Kamer en de Koning, maar blijkbaar ook tussen Tweede en Eerste Kamer, is opnieuw de vraag gesteld naar de mogelijkheid het initiatief in de kabinetsformatie te verplaatsen van de Koning naar de Tweede Kamer, bij voorbeeld door de aanwijzing van een (in)formateur door de Kamer in plaats van door de Koning. Een discussie die zich overigens al veertig jaar, met horten en stoten, voortsleept, sinds de aanneming op 2 maart 1971 van de motie-Kolfschoten door de Tweede Kamer. Een discussie die aan urgentie lijkt te hebben gewonnen, doordat op het oog het aantal fricties tussen de Tweede Kamer als instituut en de Koning in 2010 talrijker zijn geworden. Kamerdebatten met gewezen informateurs interfereren meer dan eertijds in een proces waarin de Koning nog immer zichtbaar handelend moet optreden om de vereiste voortgang te bewaken.

In de discussie over de kabinetsformatie 2010, merkwaardigerwijze voornamelijk gevoerd tijdens de behandeling van de begroting Algemene Zaken voor het dienstjaar 2011, kwam bovendien de vraag naar voren of in verband met de vorming van nieuwe kabinetten ‘de Koning niet uit de

regering zou moeten worden gehaald'.³ Waarmee waarschijnlijk wijziging wordt beoogd van het grondwetsartikel 42, eerste lid, dat bepaalt 'De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers'.

Over verdere versterking van de rol van de Tweede Kamer in de kabinetsformatie is door mijn collega, prof. dr. C.C. van Baalen, hiervoor gepreadviseerd (zie ook de epiloog verderop). In dit betoog gaat het om de rol van de Koning en de daarvoor bestaande ministeriële verantwoordelijkheid, alsmede over de vraag naar de betekenis van art. 42, eerste lid. Daarvoor is het nuttig om meer in het algemeen de plaats van het koningschap ten opzichte van regering en ministers nader te bezien.

Koningschap en regering in Nederland

De grondwetsbepaling die de Koning aanwijst als onderdeel van de regering is internationaal uitzonderlijk en bovendien een in onze Grondwet recente formulering, die eerst sinds 1983 een plek daarin heeft gevonden. Voordien kende de Grondwet slechts het begrip 'de Koning' en aan de hand van de concrete tekst moest die term worden begrepen als de 'persoon van de koning' dan wel als 'de regering'. In concreto: als tot 1983 werd gesproken over de onschendbaarheid van de Koning of over de erfopvolging, dan ging het over de koning in persoon. Werd gesproken over de Koning als instantie voorzien van een aantal (besturende) bevoegdheden, dan was de interpretatie dat het hier niet (meer) ging om de persoon van de koning maar om de regering; dat wil zeggen: de besluitvormende ministerraad die zijn besluiten bekrachtigd zag door de koning in persoon. De Grondwet van 1983 heeft gepoogd het onderscheid tussen persoon en instantie te verhelderen door de term 'Koning' in beginsel te reserveren voor de persoon van de koning en te spreken van regering als het gaat om bevoegdheid tot besluiten. Helemaal consequent is dat niet gebeurd, doordat bij voorbeeld nog immer wordt gesproken van 'koninklijk besluit' als een regeringsbesluit wordt bedoeld of door het

³ Handelingen TK, 2010 -2011, 17 november 2010. Het debat kreeg overigens de trekken van een verantwoording van de kabinetsformatie, die eerder had gepast bij het parlementaire debat over de regeringsverklaring van het kabinet-Rutte. Zie ook de door de Kamer aanvaarde motie Heijnen-van Raak, Kamerstukken TK, 32 500 I, III, nr.4.

te hebben over de ‘Commissaris van de Koning’ als eigenlijk zou moeten worden gesproken van ‘Regeringscommissaris’.⁴ Kwestie van traditie. In landen als België en Noorwegen is de oude terminologie met haar dubbele betekenis gehandhaafd. Dat is intussen wel gaan betekenen, dat de Koning in de praktijk wordt geacht geen deel uit te maken van de regering. In beide landen valt de term ‘regering’ samen met wat bij ons ‘kabinet’ wordt genoemd. Daar wordt de Koning dus louter behandeld als staatshoofd en niet als deel van de (feitelijke besturende) regering. In het Verenigd Koninkrijk wordt de Koning (*‘the King in Parliament’*) wel gezien als *part of Government*, maar daar geldt dat tevens voor de beide *Houses of Parliament*. In dit *Government* hebben de diverse onderdelen elk hun eigen functie.⁵

De Nederlandse formulering heeft te maken met de doctrine-ontwikkeling in het Nederlandse staatsrecht.

Doctrinaire liberalen in het negentiende-eeuwse Europa, zoals Thorbecke, kenden maar één regerende instantie, de Koning. De ministers werden formeel beschouwd als zijn dienaren en adviseurs. Zij ‘bestonden’ wel individueel maar niet als staatsrechtelijke eenheid. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de onschendbare Koning was dus principieel een individuele verantwoordelijkheid. Dat nam overigens niet weg dat Thorbecke als minister in 1851 zorgdroeg voor een reglement van orde van de ministerraad (RvOM), dat waarborgde dat er gezamenlijk werd besloten (het homogeniteitsbeginsel, nog immer te vinden in art. 12 van het RvOM) en dat tegenover de Koning in werkelijkheid de ministerraad

⁴ Zie over deze kwestie: *Algehele Grondwetsherziening, eerste lezing, II, de regering*, Den Haag 1982; *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, Den Haag 1971, 33 – 83; J.Th.J. van den Berg, ‘Le roi règne mais il ne gouverne pas’, in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2001*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2001, 56 – 69.

⁵ Zie over België en het Verenigd Koninkrijk onder andere: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer, 1998 (5). Meer gedetailleerd: Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford: Clarendon Press, 1995; Mark van den Wijngaert e.a., *België en zijn koningen. Monarchie en macht*, Antwerpen/Baarn: Houtekiet, 2000. Over Noorwegen: Hanne Marthe Narud and Kaare Strom, Norway, a Fragile Constitutional Order, in: Wolfgang Müller and Kaare Strom (ed.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 158 – 191.

als college stond. Als openbaar document bestond dit reglement aanvankelijk echter niet; het werd geacht louter ‘inwendige’ betekenis te hebben. De staatsrechtgeleerde H. Dooyeweerd betitelde dit als de ‘negeerende theorie’ van Thorbecke en de zijnen.⁶

Daartegenover stelde Dooyeweerd zelf zijn ‘realistische doctrine’, die ervan uitgaat dat er essentieel verschil bestaat tussen de Koning in persoon en de Koning als regering. Anders gezegd, in feite introduceerde hij het begrip ‘regering’ om het samenstel aan te duiden van Koning en de ministers en te laten zien dat de regering uit twee onderdelen bestaat, de koning (in persoon) en de ministerraad. Op deze wijze zou duidelijker zijn, dat de koning in persoon niet wordt geacht te handelen buiten ministers om en dat al zijn handelen is gebonden aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Tegelijk liet Dooyeweerd echter zien dat Koning en ministerraad de twee relevante eenheden zijn en niet de Koning door een aantal individuele ministers omgeven.

Goed protestant als Dooyeweerd was, sprak hij van twee afzonderlijke en aan elkaar gelijkwaardige eenheden en niet van een Koning die zou optreden als ‘hoofd’ van de regering.⁷ Hij is niet méér dan zijn ministerraad en daaraan gebonden. Het is deze realistische doctrine die haar weg heeft gevonden in de Grondwetstekst van 1983, waar de term ‘Koning’ werd vervangen door ‘regering’ en waar tevens werd bepaald dat de regering bestaat uit de Koning en de ministers.⁸ (Opvallend detail: niet

⁶ H. Dooyeweerd Hzn., *De Ministerraad in het Nederlandsche Staatsrecht*, Amsterdam 1917.

⁷ Het is een misverstand te denken dat het ‘staatshoofd’ (een term die als zodanig in onze Grondwet niet voorkomt) dus ook ‘hoofd van de regering’ zou moeten zijn. Misschien was het zover gekomen, indien de door de (rooms-katholieke) staatsrechtgeleerde ambtenaar H.Th.J.F. van Maarsseveen ontworpen ‘Proeve van een nieuwe Grondwet’ uit 1966 ooit in het Staatsblad zou zijn terechtgekomen. Hij immers formuleerde in art. 29, tweede lid, van zijn Proeve de tekst: ‘De koning treedt op als hoofd van de regering’. Zie: *Proeve van een nieuwe Grondwet*, Den Haag 1966, 6, resp. 85 – 86.

⁸ Dat was niet helemaal volgens de doctrine van Dooyeweerd, want dan had er waarschijnlijk gestaan: ‘Koning en ministerraad’. Dat zou echter weer problemen hebben gegeven met de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Zie: J.Th.J. van den Berg, Hoe de Koning in de regering kwam, www.parlement.com, 5 november 2010; Idem, *Le roi règne*, 58 - 61. Overigens stelt ook Fasseur vast dat de staatssecretarissen grondwettelijk geen deel uitmaken van de regering. C. Fasseur, *De gekroonde republiek*, Amsterdam: Balans, 2011, 26 - 31. Dat,

ook uit staatssecretarissen, hoewel wij in het spraakgebruik staatssecretarissen wel ‘meetellen’ als lid van het kabinet.)

De bedoeling van deze ‘realistische doctrine’, die zijn weg heeft gevonden naar de Grondwetstekst van 1983, moge duidelijk zijn. De Koning wordt niet verheven boven de ministerraad, ook al is hij onschendbaar, en hij is in zijn handelen strikt gebonden aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Tevens heeft de ministerraad als college zijn eigen rechtmatige plaats verkregen in ons constitutionele bestel, zodat zijn juridische bestaan niet blijft beperkt tot een huishoudelijk reglement.

Daar komt bij dat de Grondwetstekst sedert 1983 in art. 45, derde lid, bepaalt dat het de ministerraad is die beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid. Niet ‘de regering’ dus. Dat plaatst de koning grondwettelijk in een ceremoniële positie of liever, de koning wordt niet geacht deel te nemen aan gezamenlijke beraadslaging en besluitvorming van de ministers. Zoals de notitie van minister-president Kok uit 2000 nog eens heeft laten zien: de koning wordt voorafgaand aan de beraadslaging in hoofdzaak door de minister-president geraadpleegd over de verdiensten van een mogelijk raadsbesluit. Dit volgens het aloude motto: *‘the right to be consulted, to encourage and to warn’* (Walter Bagehot). Als zulke raadpleging heeft plaatsgevonden, dan rest de Koning na het besluit van de ministerraad geen ander handelen dan zijn handtekening te zetten.⁹

De ‘realistische doctrine’ waarmee de Grondwet nu werkt heeft, zo blijkt na een kwart eeuw gebruik, ook nadelen.¹⁰ Het lidmaatschap van de regering kan blijkbaar leiden tot een sterk vermoeden van intensieve koninklijke bemoeienis met het regeringsbeleid, die verder zou gaan dan

terwijl besluiten van de Koning (art. 47 Grw.) medeondertekend moeten worden door ministers of staatssecretarissen. Zie: www.denederlandsegrondwet.nl

⁹ Kamerstukken TK, 2000 – 2001, 27 400 III (Notitie Kok over koningschap); Handelingen TK, 2000 – 2001, 5 oktober 2000, i.h.b. 9579 – 9580 en bijbehorend advies Raad van State, Kamerstukken TK, 2000 – 2001, 27 400 III A.

¹⁰ In gelijke zin: Fasseur, *Gekroonde republiek*, 26 – 31.

wat bij een modern constitutioneel koningschap gerechtvaardigd is. Het kan voorts bijdragen aan het misverstand dat de Koning inhoudelijk kan worden geïdentificeerd met het toevallig gevoerde ‘regeringsbeleid’, hoewel dat feitelijk ‘kabinetsbeleid’ is. Dat zou de koning als het ware periodiek van links naar rechts kunnen laten schuiven, ook als hij persoonlijk niet beweegt.

Nog een mogelijk nadeel: de doctrine wekt ten onrechte de indruk dat als de Koning geen deel meer uitmaakt van de regering, dan ook zijn onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid zouden verdwijnen. Daargelaten dat die niet zijn geregeld in art. 42, eerste lid, van de Grondwet, maar afzonderlijk in art 42, tweede lid, in de buitenlandse grondwetgeving blijken ministeriële verantwoordelijkheid en lidmaatschap van de regering niets met elkaar te maken te hebben.

In Noorwegen en in België is de Koning geen lid van de regering, maar hij is wel onschendbaar en voor zijn doen en laten geldt ministeriële verantwoordelijkheid. De Zweedse constitutionele wetgeving kent geen onschendbare Koning, noch de ministeriële verantwoordelijkheid, noch het lidmaatschap van de regering maar wel een aantal nader omschreven ‘staatshoofdelijke’ taken. De Spaanse grondwet kent geen lidmaatschap van de regering, maar wel de onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid. Zij somt bovendien de taken van het koninklijke staatshoofd limitatief op.¹¹

Daartegenover laat de ‘realistische doctrine’ onbepaald wat de specifieke taken zijn van het staatshoofd in de Nederlandse constitutie. Dat zou men, zo men wil, een derde bezwaar kunnen noemen van de ‘realistische doctrine’.

In een aantal opzichten blijkt de ‘realistische doctrine’ dus toch minder realistisch en minder verhelderend dan voorafgaand aan 1983 in alle oprechtheid werd verondersteld. De vraag is natuurlijk wat deze

¹¹ Overzicht in: Van den Berg, *Le roi règne*, 61 – 63. De Spaanse Grondwet somt de taken van de Koning op in art. 62 en 63. Geraadpleegd: www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf, 29 maart 2011.

onduidelijkheid in de doctrine en in onze Grondwetstekst voor betekenis heeft als het gaat om de kabinetsformatie.

De Koning en de kabinetsformatie

Zolang geen andere procedure is ontwikkeld voor de vorming van een kabinet – meer precies: voor de beëindiging van een kabinetscrisis – beschouwen wij vanuit de historie de Koning als bevoegd, ex art. 43 Grondwet, het initiatief terzake te nemen en formele leiding eraan te geven. Het bijzondere aan dit koninklijk handelen is dat het hem enerzijds gemakkelijk in politiek vaarwater kan brengen, hoewel anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid voor zijn optreden niet volledig is geregeld. Omdat het laatste zo is, is de procedure intussen zo ingericht dat het risico dat de Koning politieke keuzes verricht zo klein mogelijk wordt gemaakt.

Voor deze risicobeperking dienen in de eerste plaats de vaste adviseurs van de Koning, de vicepresident van de Raad van State, alsmede de voorzitters van de Tweede en van de Eerste Kamer. Sinds het regentschap van koningin Emma¹² treden zij als vaste adviseurs van de Koning op aan het begin van de formatie en, zo nodig, later nogmaals. Vooral in omstandigheden van politiek conflict of impasse heeft het zin om enige vorm van pacificatie, zo men wil: depolitisering, te organiseren en daarmee in de kabinetsformatie rust te brengen. De keuze van deze ambtsdragers is volledig historisch bepaald. Theoretisch zou men ook aan andere adviseurs kunnen denken. Dat dit nooit is gebeurd wijst op de kracht van de conventie in de kabinetsformatie.¹³

¹² Ook onder het koningschap van koning Willem III trad het trio wel op als adviseur van de Koning bij kabinetscrises, voor het eerst waarschijnlijk in 1866, als wij Duyvermans boek over Aeneas baron Mackay mogen geloven. Maar koning Willem III stond niet bekend om zijn systematische manier van procederen; systeem werd erin gebracht door koningin Emma. Soms, zoals in 1994, wordt het trio uitgenodigd voor gezamenlijk overleg met de Koning. In 1994 adviseerde het koningin Beatrix in gezamenlijkheid om af te wijken van een eerder advies van informateur Tjeenk Willink (zelf voorzitter van de Eerste Kamer en dus ‘vast adviseur’) en W. Kok te benoemen tot informateur. Van een eigenhandige ‘ingreep’ van de koningin, zoals wel werd beweerd, was dus geen sprake.

¹³ Daar heeft ook oud-Kamervoorzitter, dr. D. Dolman geen einde aan kunnen maken, hoewel hij zich als voorzitter van de Tweede Kamer ongemakkelijk voelde tussen de fractievoorzitters

In een enkel geval kan de Koning daarnaast een beroep doen op een of meer Ministers van Staat; dat gebeurt echter vooral tijdens de formatie, als die in een impasse verkeert. Men kan dit beroep dan ook zien als een verkapt vermaan aan de onderhandelende partijen om doorbraken te forceren.

Om de keuzerichtingen in de formatie te bepalen ontvangt de Koning vervolgens de voorzitters van alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde fracties. Dit is vast gebruik sedert de Tweede Wereldoorlog. Hier wordt depolitisering vervangen door onvermijdelijke politisering, temeer sinds de adviezen van fractievoorzitters openbaar worden gemaakt. Om ook in deze fase de risico's te beperken verdient het aanbeveling – dat gebeurt doorgaans ook – dat hun adviezen, mede dankzij onderlinge raadpleging, zo worden geformuleerd, dat de Koning een formateur of informateur kan aanwijzen die voor zijn of haar werk zoal niet op de steun van, dan toch op het verdragen door een ruime Kamermeerderheid kan vertrouwen.

Onder die voorwaarde werkt het optreden van fractievoorzitters weliswaar politiserend, maar tegelijk beperkt het de risico's alsmede de koninklijke keuzevrijheid, omdat deze politisering gepaard gaat aan openbaarheid. De deelname van alle fractievoorzitters beperkt eveneens het risico van te veel koninklijke voorkeur en zij betreft bovendien alle politieke minderheden bij de kabinetsformatie. Het kan er allemaal wel complexer van worden. Het is daarom al jaren een weinig opgemerkte conventie geworden dat, na het vertrek van de laatste fractievoorzitter, de vicepresident van de Raad van State opnieuw wordt ontvangen om als klankbord te dienen voor de koningin alvorens zij een informateur aanwijst.

Sinds 1951, toen demissionair minister D.U. Stikker door koningin Juliana als zodanig werd aangewezen, gebeurt de eerste fase van de formatie doorgaans door een 'informateur'. Dat is in zekere zin een tweede vorm van pacificatie of depolitisering. Door te kiezen voor een informateur die

geen andere verantwoordelijkheid draagt dan adviseur van de Koning te zijn, wordt de Koning bevrijd van de taak zelf politiek te kiezen.

Let wel, dat wijkt drastisch af van de praktijk vóór 1951 en ook nog wel daarna, toen de Koning gewoonlijk een formateur aanwees, die werd geacht niet slechts partijen voor een kabinet bijeen te brengen maar ook de leiding op zich te nemen van het nieuwe kabinet. Dat hield tot op zekere hoogte een uitgesproken keuze in, zij het bij voorkeur gebaseerd op (vertrouwelijke) adviezen van fractievoorzitters. De formateur nam, eenmaal aangetreden als minister-president, achteraf de verantwoordelijkheid voor zijn koninklijke benoeming tot formateur.

Een informateur kan die verantwoordelijkheid niet als zodanig aanvaarden, tenzij hij of zij later alsnog minister wordt. Dat neemt niet weg dat hij naar analogie wordt geacht door aanvaarding van zijn benoeming tot informateur zelf de verantwoordelijkheid voor zijn optreden als zodanig te aanvaarden en tevens voor de aan hem verleende opdracht om aldus de Koning 'uit de wind te houden'. Hij zal aan de Tweede of Eerste Kamer geen staatsrechtelijke verantwoording kunnen afleggen, maar in Kamerdebatten na voltooiing van zijn werk wel vrij zijn om inlichtingen te verschaffen.

Het gebruik van de term informateur heeft door de historie heen een ontwikkeling ondergaan die de betekenis ervan problematisch heeft gemaakt. Tot in de jaren tachtig diende de informateur bijna uitsluitend om in onduidelijke situaties politieke helderheid te verschaffen of politieke impasses op te heffen. De informateur was, in de plaats van de onschendbare Koning, een *trouble shooter*.¹⁴ Was dat werk geklaard en was duidelijk welke politieke meerderheid zich aandienende, dan nam een formateur (meestal later ook premier) het werk over. Intussen zijn er twee

¹⁴ Het informateurschap moge dankzij een *brain wave* van Stikker zijn ontstaan, het bleek te voorzien in een behoefte, niet het minst van de Koning, om verkenningen te laten uitvoeren en impasses te doorbreken zonder onmiddellijk een formateur en dus toekomstig premier te moeten benoemen, zoals vóór 1940, in soms buitengewoon ingewikkelde omstandigheden, steeds had gemoeten. Het is de onlangs overleden staatsrechtgeleerde, J.J. Vis geweest die mij hierop heeft geattendeerd, samen met mij doende in een overzichtswerk de parlementaire geschiedenis van Nederland tussen 1795 en heden te beschrijven.

genres informateurs ontstaan: de eerste is nog steeds de aloude probleemoplosser; daarnaast en daarna wordt het werk gedaan door een tweede type informateur, die samen met de fractievoorzitters aan een regeerakkoord werkt, meestal tot en met de verdeling van portefeuilles. De formateur-premier treedt pas aan, als er nog slechts kandidaat-ministers dienen te worden ontvangen. De ene informateur elimineert; de andere construeert, hetgeen grondig verschillende bezigheden zijn.¹⁵

De onduidelijkheid van het informateurschap is nog verder vergroot. Tot betrekkelijk recent was er nog onderscheid te zien tussen het ene type informateur en het andere, doordat de probleemoplosser een figuur was op enige afstand van de toekomstige premier en in elk geval met een aanvaard gezag, ook *buiten* de eigen partijpolitieke kring. De construerende informateur (of het meervoud daarvan, zoals in 1998 en 2003) stond al veel dichterbij de opvolgende formateur (en dus te vormen meerderheid), als hij al niet zelf de toekomstige formateur was, zoals Lubbers in 1986 en Kok in 1994. Die lieten zich immers benoemen tot informateur totdat zij zichzelf opvolgden als formateur. De benoeming van dr. U. Rosenthal, tot informateur van het eerste type in 2010 brak met de traditie daarvoor een relatief onafhankelijke figuur aan te wijzen.

Het is de vraag of, zoals de vicepresident van de Raad van State in zulke omstandigheden terecht opmerkt, het proces van formatie niet beter dient te worden gefaseerd en benoemd.¹⁶ Dan is en blijft ook duidelijker wie waarmee bezig is. Dat pleit voor een keuze uit de volgende twee alternatieven: (1) de Koning wijst een informateur aan om enige orde in de diffuse verhoudingen te scheppen en niet-zinnige coalities te elimineren, waarna een formateur wordt benoemd die werkt aan regeerakkoord en aan personele samenstelling van het kabinet, dat hij vervolgens zelf presideert; (2) de Koning wijst een ‘koninklijk adviseur’ aan die het selectie- en elimineringswerk verricht, waarna een

¹⁵ J.Th.J. van den Berg, Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetsformaties, in: *S&D*, 7/8, 2003, 69 – 71.

¹⁶ Kamerstukken II, 2009 -2010, 32 147, nr.4 (bijlage bij eindrapport informateur Tjeenk Willink, 4 juli 2010).

‘informatuur’ aan de slag gaat met het construerende werk aan een coalitie en ten slotte de formateur, als toekomstig premier, het personeel bij elkaar zoekt. Mocht er in het formatiewerk tussentijds een impasse ontstaan dan kan alsnog en opnieuw worden teruggevallen op een ‘koninklijk adviseur’.

Mijn persoonlijke voorkeur zou sterk uitgaan naar het eerste alternatief. Door in een veel vroegere (maar niet de meest riskante) fase van de formatie het werk te gunnen aan een formateur, wordt de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor het resultaat van de kabinetsformatie veel sterker bij het optredende kabinet en meer specifiek bij de aangetreden minister-president neergelegd. Dat levert een beter en zwaarder parlementaire verantwoording op dan de inlichtingen waartoe een gereedgemaakt informatuur zich dient te beperken.

De onduidelijkheid van de taak van de informatuur maakt de parlementaire discussie met hem onbevredigend en leidt voorts tot het onsystematisch kiezen door de Tweede Kamer van wel of geen debat. Die doet voorts tekort aan de formele parlementaire verantwoording van het optreden van een kabinet bij het debat over de regeringsverklaring.¹⁷ Ten slotte brengt de onduidelijkheid de Tweede Kamer toch in actie tijdens het proces en daarin onvermijdelijk interveniërend, waarmee de taak van de Koning extra wordt bemoeilijkt. Deze weet nu niet meer waar zich aan te oriënteren: aan de hem bezoekende fractievoorzitters of aan wat er in de Kamer wordt verhandeld, zoals bleek in september 2010. De Tweede Kamer komt hier ook zichzelf tegen: het karakter van het parlement als instituut, wakend over zijn rechten, botst met zijn karakter als politieke arena.¹⁸ De Tweede Kamer had destijds overigens deze fricties kunnen bestrijden door een motie aan te nemen omtrent de wenselijke richting

¹⁷ Al in 2003 kwam van die verantwoording door het zojuist aangetreden kabinet aan de Tweede Kamer niets meer terecht; sindsdien is het niet beter geworden. Van den Berg, *S&D*, 7/8, 2003, 73; R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Amsterdam: Boom, 2008, 245 – 257.

¹⁸ Uitvoeriger over de verschillende dimensies van het parlementaire werk: J.Th.J. van den Berg, *Het parlement: één instelling, drie instituties*, in: Idem e.a.(red.), *Het Parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, Nijmegen: Wolf Publishers 2007, 15 – 37.

van de formatie en door daarin de Kamervoorzitter op te dragen aan de koningin daarvan mededeling te doen.

Wat nu gebeurt is van tweeën het meeste kwaad: de Tweede Kamer debatteert wel maar kiest niet; de Koning kan niet adequaat raadplegen en wordt voordat hij het weet in politieke keuzes betrokken. Het brengt het gezag van beide instituties in het ongerede. Dat zou reden moeten zijn om te kiezen. Ofwel is de 'parlementarisering' van de kabinetsformatie nu zover voortgeschreden dat het tijd is voor de overgang van initiatief en sturing naar de Tweede Kamer. Ofwel blijft de Koning de initiator en niet alleen bekrachtiger van de kabinetsformatie, maar dan moet de procedure zodanig zijn ingericht en gefaseerd, dat de Koning zijn werk optimaal kan verrichten en zijn besluiten niet worden aangemerkt als 'koninklijke ingrepen'. Dat zou reden zijn voor een meer zichtbaar onderscheid tussen diverse genres informateurs. Zulk onderscheid zou ook de parlementaire informatieverwerving en uiteindelijk verantwoording beter organiseren.

Wie dit alles belooft te beschouwen als louter 'de boekhouding op orde houden' en dus als formalisme, begrijpt onvoldoende hoe belangrijk het is in een proces dat rechtstreeks gaat over verdeling van de macht in een democratie zorgvuldigheid in acht te nemen, in het bijzonder jegens de zwakke instituties en jegens politieke minderheden. Daarvoor zijn geen geschreven regels van staatsrecht nodig maar wel normerende conventies. De constitutie is breekbaarder dan vaak wordt aangenomen.

Koning en constitutionele waarden en normen

De rol van de Koning in de Nederlandse constitutie – in de meeste parlementaire monarchieën – heeft zich ontwikkeld van die van een daadwerkelijk politiek besluitvormer tot die van louter wachter bij de constitutie en de daarin vervatte waarden en gedragsnormen, geschreven en ongeschreven. Die laatste functie was van meet af aan al beoogd door de doctrinaire liberalen, daarin geïnspireerd door Benjamin Constant, de

eerste pleitbezorger van de parlementaire monarchie.¹⁹ Zonder nog langer te zijn gedwongen (partij)politieke keuzes te maken, is de Koning in ons constitutionele bestel bij uitstek in staat tegenover ijver en ambitie vanuit de politieke organen en partijen in onpartijdigheid de wacht te houden bij zorgvuldig procederen en daarmee behouden van een gelegitimeerd functionerende democratie. Juist die rol van constitutionele wachter maakt hem geschikt als initiator en bestuurder van de kabinetsformatie op te treden.

Dat een wachter bij de constitutie, juist in tijden van politieke crisis, van eminent belang is, heeft ook de recente geschiedenis nog laten zien. Zowel in 1972 als in 2006 was het resp. koningin Juliana en koningin Beatrix die een premier, die dacht een crisis te kunnen benoemen als ministerscrisis en dus te kunnen doorregeren, zijn plaats moest wijzen en duidelijk maken dat het vertrek van alle bewindslieden van één partij uit een kabinet, ook al zijn zij gering in aantal, niet kan worden aangemerkt als een ministerscrisis maar moet worden beschouwd als een kabinetscrisis. Het is niet zeker of een parlementaire meerderheid daar eigener beweging toe zou hebben besloten. In 1999 was het vermoedelijk eveneens de koningin die de fractievoorzitter van het, om al te begrijpelijke redenen, ietwat verhit geraakte D66 na de Nacht van Wiegel wist te overtuigen van het belang eerst af te koelen alvorens onomkeerbare besluiten te nemen.

Blijkbaar is er in een naar zijn aard onrustige democratie een rustpunt – een staatkundig *neutrum* wordt het ook wel genoemd²⁰ – op zijn plaats, dat middelpuntvliedende krachten tot bedaren kan brengen en impasses kan tegengaan. Daarvoor is niet per se een Koning nodig, maar in een stelsel als het onze zal er niet gemakkelijk een functionaris worden gevonden die deze taak van de Koning in staat is over te nemen. Indien dat zo is, hebben alle partijen betrokken bij de kabinetsvorming en dus bij

¹⁹ Benjamin Constant, *Ecrits politiques* (1818), geciteerd bij: D.J. Elzinga, Monarchie en constitutioneel neutrum, in: Idem (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2006, 7.

²⁰ Elzinga, o.c., 7 – 21.

de periodieke machtsverdeling in de democratie een vitaal belang bij een ongeschonden voortbestaan van deze constitutionele wachter.

De vraag of die wachter, i.c. de Koning, lid is van de regering is daarvoor irrelevant. Ook zonder lid te zijn van de regering berust het initiatief en tevens de zorg voor constitutionele orde en netheid tijdens de kabinetsformatie in België, Noorwegen en Spanje bij de Koning, zoals die in republikeinse stelsels doorgaans berust bij de president, buiten het parlement dus.

Dat betekent dat voor een wijziging van de formatieprocedure verandering van het Grondwetsartikel 42 onnodig is. Geen enkele grondwetswijziging is noodzakelijk om het initiatief en de regie in de kabinetsformatie over te hevelen van de Koning naar de Tweede Kamer. Omgekeerd zou ook een wijziging van art. 42 en het beëindigen van 's Konings lidmaatschap van de regering als zodanig geen wijziging betekenen in zijn rol als initiator van de kabinetsformatie. Die is, als eerder gezegd, verbonden met art. 43, over de benoeming en het ontslag van ministers.

Indien de Tweede Kamer veertig jaar na dato zou besluiten duurzaam en effectief uitvoering te geven aan de motie-Kolfschoten, dan bestaat de 'paradigmawisseling' niet alleen in de volledige overname van initiatief en regie in de kabinetsformatie door de Tweede Kamer. Zij zal voorts moeten waarborgen dat anderen dan de Koning en zijn vaste adviseurs de wacht betrekken bij de constitutie en de daarbij behorende conventies van zorgvuldigheid en bescherming van minderheden. De Tweede Kamer zou er wijs aan doen daartoe voorzieningen te scheppen alvorens de transformatie daadwerkelijk gestalte te geven. Zij zal bemerken dat dit nog niet zo'n eenvoudige opgave zal zijn en dat zulke wachtersrol bij de bevolking niet gemakkelijk zal zijn te legitimeren als zij niet langer wordt uitgeoefend door de (vertrouwde) Koning. In de Epiloog verderop wordt ingegaan op de vraag of de Tweede Kamer daarin is geslaagd bij de wijziging van artikel 139a van haar reglement van orde.

Mocht de 'paradigmawisseling' niet tot stand komen en de Koning worden gehandhaafd in zijn initiërende en bewakende rol, dan zou het

tenminste aanbeveling verdienen de plaats en taak van de informateur te verduidelijken in de hiervoor beschreven zin. In elk geval dient een voor ieder zichtbaar verschil te worden gemaakt tussen de informateur die elimineert en selecteert en de informateur (nog liever: formateur) die construeert.

De ‘Tien Geboden’ van de formatie

Conventies, gerespecteerd tijdens de regeringsvorming in Nederland

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg

Staatsrechtelijke opmerkingen vooraf⁸⁴

Over de vorming van een nieuw kabinet heeft het Nederlandse staatsrecht in het algemeen weinig op te merken, laat staan te regelen. Het wordt aan de vrijheid van de handelende partijen overgelaten om tot een zo goed en zo spoedig mogelijk resultaat te komen. Voor zover in het proces van kabinetsformatie normen gelden, hebben deze eerder het karakter van conventies of ‘normerende tradities’, die kunnen helpen de zaken enigszins voorspelbaar en geordend te laten verlopen. Het is echter niet waar dat het geschreven staatsrecht van geen enkele betekenis zou zijn.

Om te beginnen, het *geschreven* staatsrecht kent geen relatie tussen verkiezingen voor Tweede of Eerste Kamer en de vorming van een kabinet. Niet de uitslag van verkiezingen maar de ontslagaanvraag van het zittende kabinet bepaalt of er van mogelijke vorming van een nieuw kabinet sprake zal zijn. De formatie kan derhalve ook uitlopen op ontslagweigering door de Koning of op intrekking van de ontslagaanvraag door de ministers. Het laatste is recentelijk nog gebeurd in 1999, nadat een crisis was ontstaan in het tweede kabinet-Kok over onvoldoende steun van de Eerste Kamer aan het corrigerend wetgevingsreferendum.

⁸⁴ Deze tekst is opgebouwd uit een gedeelte van het preadvies over de kabinetsformatie t.b.v. de Parlementaire Conferentie, ‘Staatsrecht en formatie’, Den Haag, Tweede Kamer, 20 april 2011, hiervoor opgenomen in hoofdstuk 4, en de aantekeningen gebruikt bij een voordracht over de kabinetsformatie in Nederland voor het Montesquieu Instituut en de Staatsrechtkring, Den Haag, Eerste Kamer, 16 februari 2011. In hoofdstuk 6 (Epiloog) wordt stilgestaan bij de meest recente wijziging van artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, dat de rol beschrijft van de Tweede Kamer bij de kabinetsformatie,

Het geschreven recht hangt de vorming van een kabinet op aan art. 43 van de Grondwet: 'De minister-president en de overige ministers worden bij Koninklijk Besluit benoemd en ontslagen.' Benoeming en ontslag van ministers kunnen dus niet plaatsvinden 'buiten de Koning om'. De bepalingen omtrent de verkiezing en samenstelling van Tweede en Eerste Kamer (art. 52 – 56 Grw.) staan daar als zodanig geheel los van. Dat betekent onder meer dat een kabinet zuiver grondwettelijk kan voortbestaan, ongeacht de uitslag van Kamerverkiezingen, zoals het grondwettelijk evenzeer van samenstelling kan wisselen zonder voorafgegangene verkiezingen.

De feitelijk bestaande (politieke) relatie tussen Tweede Kamerverkiezingen en kabinetsformatie wordt bepaald door één rechtsnorm, tegelijk een regel van *ongeschreven* staatsrecht, het vertrouwensbeginsel. Een kabinet of een minister kan niet aanblijven, indien is gebleken dat de Tweede Kamer haar vertrouwen in kabinet of minister heeft verloren. Omdat het vertrouwen van de Tweede Kamer doorslaggevend is voor de levensvatbaarheid van een kabinet, wordt de vraag naar noodzaak van ontslag en vorming van een kabinet in beslissende mate bepaald door de politieke machtsverhoudingen in de Tweede Kamer. Deze plegen bij verkiezingen min of meer radicaal te veranderen.

Waarom deze staatsrechtelijke formaliteiten? Zij dienen om, in de eerste plaats, uiteen te zetten dat het initiatief in de kabinetsformatie ligt bij de Koning en waarom dat, in elk geval tot nu toe, zo is.⁸⁵ Hij is immers de instantie wier handtekening vereist is onder besluiten tot benoeming en ontslag van premier en ministers. Voorts dienen ze om te laten zien dat het bij procedures voor oplossing van een kabinetscrisis om meer kan

⁸⁵ De historische verbinding met het grondwettelijk benoemingsartikel is overigens sterker dan de actueel staatsrechtelijke. Ooit begon het met de nog letterlijk te nemen bepaling van art. 27 in de Constitutie van 1806, die in aangepaste vorm zijn weg door onze latere grondwetgeving heeft doorlopen, totdat zij de formulering kreeg die tot 1983 bleef gehandhaafd: 'De Koning benoemt de ministers en ontslaat hen naar welgevallen.' Zie voor de geschiedenis van het grondwetsartikel 43: www.denederlandsegrondwet.nl.

gaan dan het vinden van een adequate vertaling van de verkiezingsuitslag.

Dit korte betoog over kabinetsformatie en staatsrecht dient intussen niet om argumenten te leveren voor de onwenselijkheid van verplaatsing van het initiatief. Het staatsrecht kan niet worden geacht zich te verzetten tegen procedures waarbij anderen dan de Koning, bij voorbeeld de Tweede Kamer, het initiatief nemen tot vorming van een kabinet en waarbij de Koning zich ertoe beperkt de benoeming of het ontslag ‘ceremonieel’ te bekrachtigen met zijn handtekening. Zulke vorm van bekrachtiging vindt immers ook plaats als het gaat om de benoeming van een reeks van andere publieke ambtsdragers dan ministers. De voorgeschreven handtekening van de Koning onder wetten en algemene maatregelen van bestuur (niet toevallig ‘koninklijke besluiten’ genoemd) heeft evenzeer een ceremonieel karakter.

Van veel staatsrecht moge in de kabinetsformatie geen sprake zijn. Wel kan worden gesproken van een aantal ‘conventies’, die doorgaans tijdens het proces van kabinetsvorming worden aangehouden en gerespecteerd. Die conventies of tradities kunnen niet worden beschouwd als ongeschreven staatsrecht, hoewel dat soms wel gebeurt. Toch zijn ze staatsrechtelijk niet irrelevant. Ze mogen geen dwingend karakter hebben, ze zijn wel de vrucht van een geleidelijk historisch proces van steeds verder gaande ‘parlementarisering’ van de kabinetsformatie. Anders gezegd, ze zijn het product van een proces van transformatie waarin de oorspronkelijke macht van de Koning tot selectie van zijn ministers geleidelijk is overgeheveld naar het parlement, de Tweede Kamer in het bijzonder.

Hier worden, zo kort en bondig als mogelijk, de ‘tien geboden’ van de kabinetsformatie weergegeven, zonder veel historische uitweiding⁸⁶. Waarschijnlijk is het overzicht van de bij de regeringsvorming gehanteerde conventies niet geheel volledig. Er kan immers altijd over

⁸⁶ Zie daartoe bijgevoegde literatuurlijst over de kabinetsformatie, samengesteld door P. Bootsma en J.Th.J. van den Berg, in hoofdstuk 7.

worden getwist of van een conventie sprake is, ook al wijst het gedrag van bij de formatie betrokkenen daar wel op. Wij komen daar aan het einde van dit overzicht nog kort op terug in een ‘nabeschouwing’.

Tien conventies in de kabinetsformatie.

1. Van een kabinetscrisis is sprake, indien een kabinet als zodanig ontslag vraagt aan de Koning, dan wel de Koning meedeelt dat het zijn portefeuilles ter beschikking stelt; indien de bewindspersonen van één der formerende partijen ontslag vragen (ongeacht het aantal ministers en/of staatssecretarissen dat daarbij ontslag heeft gevraagd); indien de minister-president – immers: de gewezen formateur – om ontslag vraagt.

Het eerste spreekt voor zichzelf: de Koning kan ex art. 42 Grw. sedert 1848 niet zonder ministers regeren. Het tweede is een kwestie van opletten, gelet op de gretigheid waarmee in het verleden premiers een crisis van de coalitie hebben trachten te reduceren tot een ‘ministerscrisis’. Zoals premier, mr. B.W. Biesheuvel dat deed in 1972, toen de beide ministers van DS’70 het kabinet hadden verlaten en dr. J.P.A. Balkenende probeerde in 2006, toen de ministers van D66 ontslag hadden gevraagd. Irrelevant in zulk conflict is, of het kabinet daardoor zijn parlementaire meerderheid verliest. Ook toen in 1951 één minister (mr. D.U. Stikker) het kabinet verliet en dit zijn meerderheid niet verloor, meende premier Drees reeds dat er van een kabinetscrisis sprake was (met Stikker verliet de VVD het kabinet) en deelde hij koningin Juliana mee dat hij en zijn (niet-liberale) collegae hun portefeuilles ter beschikking hadden gesteld.

Het ontslag van de minister-president, zoals dat van W. Kok in 2002, betekent een kabinetscrisis. De premier, die immers de formateur is geweest van het kabinet, kan niet met ontslag zonder dat de overige ministers hun portefeuille ter beschikking stellen. Een nieuwe formateur dient te worden benoemd, die overigens de beoogde nieuwe premier kan zijn. Hij/zij dient zich ervan te verzekeren dat zijn kabinet nog immer de steun van de parlementaire meerderheid heeft of daardoor wordt gedoogd.

2. Het zittende kabinet dient uiterlijk op de dag van de verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn ontslag in, ook als die verkiezingen het gevolg zijn van een besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer.

Dat is gewoonte sedert 1922, toen koningin Wilhelmina het zittende kabinet-Ruys – overigens een aantal dagen na de verkiezingen - daartoe dwong, op aandrang van de protestants-christelijke partijen in de Tweede Kamer. Voordien werd het als toegestaan beschouwd als kabinet eenvoudig aan te blijven, zolang het bij de verkiezingen de meerderheid had behouden.

3. De Koning neemt ex art. 43, in geval van een ontslagaanvraag door het kabinet, het initiatief om de vorming van een nieuw kabinet te bevorderen en hij besluit telkens waar nodig over de voortgang van de formatie. Dit is al het geval sedert 1806, met uitzondering van de periode 1810 – 1813 (Franse inlijving), en het is steeds zo gebleven.

N.B.: Zo hoeft het niet te gaan. Door de aanneming en uitvoering in 1971 van de motie-Kolfschoten door de Tweede Kamer, heeft deze duidelijk gemaakt dat zij zich bevoegd acht het formatieproces van de Koning over te nemen waardoor de bevoegdheid van de laatste zich eventueel kan beperken tot de ondertekening van de benoemingsbesluiten van minister-president en overige ministers.

4. De Koning vangt het proces van kabinetsformatie aan door vooreerst drie vaste adviseurs te raadplegen: de vicepresident van de Raad van State, de voorzitter van de Tweede en van de Eerste Kamer. Als vaste procedure wordt deze adviesronde aangewend sedert 1891. De adviezen van deze drie vaste adviseurs zijn vertrouwelijk. Vervolgens is het sedert 1946 vaste gewoonte dat de voorzitters van alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen voor advies door de Koning worden uitgenodigd. In latere fases van de formatie kan de Koning daartoe opnieuw overgaan, indien hij daartoe aanleiding ziet. De adviezen van de fractievoorzitters worden openbaar gemaakt sedert 1971. Sinds enige tijd (het begin daarvan is niet nauwkeurig aan te geven) wordt de

vicepresident van de Raad van State opnieuw ten paleize uitgenodigd nadat alle fractievoorzitters daar advies hebben uitgebracht.

5. Op grondslag van alle aan hem uitgebrachte adviezen wijst de Koning een formateur of informateur aan.

Het begrip 'formateur' – een persoon die met enige vrijheid van handelen een kabinet samenstelt - kennen wij sedert 1848; het begrip 'informateur' kennen wij sedert 1951. In 1848 werd mr. G. Schimmelpenninck de eerste formateur; in 1951 werd mr. D.U. Stikker de eerste informateur.

Aan de formateur of informateur wordt door de Koning een 'opdracht' verleend, die sedert 1946 door hetzij het Kabinet van de Koning, hetzij de Rijksvoorlichtingsdienst wordt gepubliceerd. De formulering daarvan vindt plaats in overleg tussen de Koning en de te benoemen (in)formateur, doorgaans in het bijzijn van de directeur van het Kabinet van de Koning en/of de vicepresident van de Raad van State. De (in)formateur aanvaardt de verantwoordelijkheid voor de formulering van de aan hem verstrekte opdracht; doorgaans is hij er ook de auteur van.

6. Na verkiezingen wordt de eerste formateur of informateur geselecteerd uit de kring van de partij die bij de verkiezingen de meeste stemmen heeft behaald. Ook dat is sedert 1946 vaste praktijk. Sedert 1981 is dat steeds een informateur geweest. Er zijn overigens drie uitzonderingen op deze regel: de benoeming van J. Zijlstra (ARP) tot informateur in 1967, van P.J.A.M. Steenkamp (KVP) in 1971 en van M. Ruppert (ARP, vicepresident Raad van State) in 1972.

Bij tussentijdse kabinetscrises kan voor een andere constructie worden gekozen, als die de oplossing ervan naderbij kan brengen. In het verleden is wel eens gesproken van de verplichting die zou berusten bij de partij die het conflict in de coalitie zou hebben veroorzaakt, dit ook op te lossen, volgens het motto: '*Qui casse, paie*'. Dat is echter meer een politieke uitspraak dan dat zij zou duiden op enige vaste gewoonte.

7. Het formatieproces vangt in Nederland aan met het formuleren van een ontwerp voor een regeerakkoord, schriftelijk vast te leggen en openbaar te maken voorafgaand aan bespreking ervan door de betrokken fracties in de Tweede Kamer. Als een akkoord is bereikt, volgen besprekingen over de verdeling van portefeuilles (van ministers en staatssecretarissen) en ten slotte worden kandidaat-bewindslieden overeengekomen.

Sinds 1982 (formatie eerste kabinet-Lubbers) is het vaste praktijk geworden dat een informateur alle onderhandelingsfasen leidt tot aan de formele selectie van de ministers en staatssecretarissen, ook al is hij de beoogde minister-president. Alleen deze selectie van personeel vindt plaats onder leiding van een formateur, tevens de kandidaat minister-president. Tot 1982 was de taak van de informateur beperkt tot eerste politieke verkenningen dan wel het doorbreken van een impasse in het formatieproces.

De schriftelijke vastlegging van het regeerakkoord (of 'programma-akkoord') vindt als vaste praktijk plaats sedert 1963 (het zog. 'Akkoord van Wassenaar', gesloten ten huize van de toenmalige informateur L.J.M. Beel). Tot 1972 vond publicatie van zulk akkoord plaats eerst nadat het door de betrokken fracties was goedgekeurd. Sedert 1972/73, de formatie van het kabinet-Den Uyl, vindt publicatie van teksten, al dan niet volledige ontwerp-akkoorden, plaats nadat de onderhandelars het erover eens zijn geworden.

Sinds 1973 worden niet alleen de portefeuilles van ministers tijdens de formatiegesprekken verdeeld maar ook die van de staatssecretarissen. In deze fase van de formatie vinden ook de beslissingen plaats over uitbreiding en reductie van ministeries en portefeuilles van staatssecretarissen.

Van alle tijden is overigens de praktijk dat van stond af aan informeel wordt gesproken over portefeuilles en vooral personen, ruimschoots voordat van een regeerakkoord sprake is.

8. Sinds de vorming van het kabinet-Den Uyl is het vaste praktijk geworden dat de grootste coalitiepartij de minister-president levert.

Getwist wordt over de vraag of het ook 'zo hoort' en of de keuze van de premier niet evenzeer in het voor onderhandeling vatbare pakket thuis hoort als elk ander inhoudelijk of personeel vraagstuk. (Stel dat een alliantie van partijen een kandidaat-premier stelt, maar geen van die partijen wordt individueel de grootste in de coalitie maar de alliantie van partijen wordt dat wel, dan ligt het niet onmiddellijk in de rede dat de leider van de grootste coalitiepartij ook premier wordt.)

9. Coalities wisselen sedert 1967 niet van partijpolitieke samenstelling zonder voorafgaande verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Deze conventie wordt het vaakst van alle hier besproken tradities in het parlement beschouwd als een regel van ongeschreven staatsrecht. De staatsrechtbeoefenaars zijn het er echter over eens dat dit niet het geval is: het is geen dwingend recht. Hooguit kan worden gesproken van een breed aanvaarde fatsoensnorm.

10. Gedurende de kabinetsvorming doen demissionaire kabinetten hun normale besluitvormende en beleidsvoorbereidende werk, tenzij de Tweede Kamer en/of de Eerste Kamer in meerderheid besluitvorming over een specifiek onderwerp 'controversieel' heeft verklaard. Dit handelingsbeginsel geldt sedert 1993.

Vooraf gedurende de jaren tachtig is er veel discussie geweest over de vraag wanneer een kwestie moest worden aangemerkt als controversieel en het kabinet dus kon worden gedwongen tot stilzitten. De Tweede Kamercommissie 'Vraagpunten', ook wel Commissie-Deetman genoemd, heeft met instemming van de Kamers, aan deze discussie een einde gemaakt.

Nabeschatting

In het eerste hoofdstukje is al vastgesteld dat het bij de hiervoor beschreven 'tien geboden' van de kabinetsformatie niet gaat om ongeschreven recht. Meestal wordt van 'conventies' gesproken, hoewel

dat weinig duidelijkheid biedt over de betekenis ervan. Men zou ook kunnen spreken van 'normerende tradities', maar dat is weer een omslachtige term. Staatsrechtelijk ligt de betekenis ervan niet zo zeer in de precieze inhoud of het dwingende karakter van ieder van deze conventies, maar in het beeld dat zij tezamen scheppen van een historisch proces van transformatie van selectie door de Koning zelf tot kabinetsvorming, zoal niet door dan toch vanuit het parlement. Een proces dus van 'parlementarisering' van de kabinetsvorming.

In die zin hebben de conventies ook normerende betekenis verkregen, omdat ze een zekere ordening aanbrengen in de periodieke herverdeling van de macht in de parlementaire democratie, bij voorkeur als gevolg van Kamerverkiezingen maar eventueel ook zonder deze. Aldus wordt (nieuwe) meerderheidsvorming mogelijk gemaakt zonder dat over parlementaire minderheden wordt heengewalst en bevorderen conventies een zekere orde en voorspelbaarheid.⁸⁷

Daarom past hier ook een pleidooi tot zorgvuldige koestering van deze conventies, waarbij aan de Koning de rol wordt gelaten van 'wachter bij de goede constitutionele zeden' zonder verdere inhoudelijke zeggenschap in de kabinetsformatie. Ook als het parlement, de facto de Tweede Kamer, het initiatief in de kabinetsformatie geheel of grotendeels aan zich zou trekken, zal het voortdurend bedacht moeten zijn op zorgvuldigheid van procederen en, sterker nog, zorgvuldig organiseren van het formatieproces. Niet uit behoefte aan ritueel zonder meer, maar omdat de democratie functioneert bij de gratie van zorgvuldige procedures en het naar vermogen ontzien van minderheden. Niet toevallig sprak de Duitse rechtssocioloog Niklas Luhman over de essentiële betekenis van *Legitimation durch Verfahren*.

Wat goed procederen kan hinderen is een Tweede Kamer die niet in staat is de zaken naar zich toe te trekken, maar die vervolgens wel (heimelijk) kritiek levert op het koninklijke waken over de procedure of die geheel

⁸⁷ Hier wijk ik wel enigszins af van een meer sceptische benadering in mijn Leidse oratie van 1990: *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1990.

naar willekeur met de ene informateur wel afsluitend in een Kamerdebat spreekt en met de andere niet⁸⁸.

Er is ook veel bezwaar te maken tegen voorstellen die de regie weliswaar bij de Tweede Kamer leggen, maar die de Koning als een soort achtervang blijven aanmerken voor het geval de Kamer er niet uit wijs zou worden. Dat zou de Koning terugbrengen in de machtspositie, waaruit het langdurige proces van ‘parlementarisering’ (zie preadvies C.C. van Baalen over kabinetsformatie en Tweede Kamer, in hoofdstuk 2 hiervoor) hem nu juist heeft verlost: de dwang politieke keuzes te maken en politiek te arbitrereren. Als de Tweede Kamer een regeling bedenkt voor de formatie onder haar eigen leiding, dan moet die worden gemaakt zonder kattenluikjes, laat staan wagenwijd geopende achterdeuren.

Die regeling moet zo helder en zorgvuldig zijn dat ze ordelijke meerderheidsvorming mogelijk maakt, maar ook politieke minderheden daarin betreft. Zoals de huidige conventies in feite doen. Ten slotte dient zij toepasbaar te zijn, niet alleen na verkiezingen maar ook na het ontstaan van een tussentijdse kabinetscrisis.

⁸⁸ In de meer genoemde Leidse oratie zei ik daarover iets waar ik het nog steeds helemaal achter sta: ‘Zolang (...) de Kamer de moed en de capaciteit mist om te doen wat in een parlementair stelsel hoort, zelf de formateur-premier aanwijzen, mist zij de bevoegdheid de koningin en haar adviseurs voor de voeten te lopen.’ J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels*, 15.

Epiloog: Het nieuwe artikel 139a

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg

Op 27 maart 2012 heeft de Tweede Kamer besloten een nieuw artikel 139a op te nemen in haar reglement van orde, dat als volgt luidt:

1. Onverwijld na de installatie van een nieuw verkozen Tweede Kamer, maar uiterlijk een week na de installatie, beraadslaagt de Kamer in plenaire zitting over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs te benoemen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de desbetreffende vergadering kan worden bereikt, besluit de Kamer daarover in een volgende vergadering, zo spoedig als dat mogelijk is.
2. Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van afronding een formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.
3. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht teruggeven, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan.
4. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.'

Het huidige artikel is in de plaats gekomen van een soortgelijke bepaling in het reglement (RvOTK), daarin opgenomen op 20 april 2010, kort voor

de Tweede Kamerverkiezingen in dat jaar. Het belangrijkste verschil met de tekst van 2010 is daarin gelegen dat destijds de Kamer zichzelf de *mogelijkheid* voorbehold om na de verkiezingen over de uitslag daarvan te debatteren en eventueel een formateur of informateur aan te wijzen. Blijkens het huidige artikel *verplicht* de Tweede Kamer zich daartoe. Zo wil zij de rol van de Koning in de kabinetsformatie tot (vrijwel) nul reduceren en zelf de regie daarover in handen nemen. Het lijkt er aldus op dat de Tweede Kamer tenminste de intentie heeft de paradigmawisseling tot stand te brengen waarvan sprake is in het preadvies hiervoor over de Koning en de kabinetsformatie.

De vraag is of dat gaat slagen. Er is immers gebeurd wat aan het slot van het vorige hoofdstuk werd gevreesd. Het artikel is zo omslachtig en ook zo vol ‘openstaande achterdeurtjes’ geformuleerd, dat een Kamer die er op het beslissende moment niet zoveel trek in heeft de leiding over de formatie op zich te nemen of te houden er met gemak onderuit kan. Het enige dat vaststaat is, dat er wordt gedebatteerd over de verkiezingsuitslag. Vervolgens is het ‘doel’ om een formateur of informateur aan te wijzen, maar de Kamer legt zich niet de plicht op dat doel daadwerkelijk te behalen. Zij verleent zichzelf bovendien de mogelijkheid om er nog een tweede keer over te spreken ‘in een volgende vergadering’.

Daaraan wordt geen tijdslimiet opgelegd; het vervolg moet plaatsvinden ‘zo spoedig als dat mogelijk is’. Dat kan dus ook zijn met sint-juttemis. De conclusie tijdens zo’n tweede vergadering kan zijn dat ‘het doel’ niet te bereiken valt.

Inmiddels zijn er sinds de verkiezingen al drie weken verstreken. Het eerste debat vindt immers eerst een week na de beëdiging van de nieuwe Kamer plaats. (De beëdiging is bepaald op acht dagen na de verkiezingen.) Dan zijn er dus al minstens twee weken verstreken. Even aannemend dat het tijdens het eerste debat niet lukt om ‘het doel’ te bereiken, verstrijkt er nog een week voordat de Kamer er weer over spreekt. Dit, zonder enige zekerheid dat ‘het doel’ dan wel wordt gehaald. Wat opvalt is dat de Tweede Kamer zichzelf ruim de tijd gunt en dus de urgentie van de totstandkoming van een kabinet niet hoog aanslaat. Dan

zien wij hier nog af van het veelvuldige gebruik van het ontwijkende ‘in beginsel’ in de volgende onderdelen van het artikel.

In de huidige situatie, onder begeleiding van de Koning, is na drie weken doorgaans de eerste informateur al ruimschoots gereed met zijn opdracht en kan de Tweede Kamer (ex art. 139b RvOTK) al over de eerste resultaten spreken. Wie het nieuwe artikel in dit opzicht een verbetering acht, mag het zeggen: niet alleen het tempo gaat eruit, maar er is evenmin enige zekerheid dat er een meerderheid voor een informateur, laat staan formateur uit voortkomt.

Wat gebeurt er voorts, als het wel lukt een informateur aan te wijzen - onder het motto: eigenlijk weten wij het niet, maar een verstandige vrouw of man moet te hulp schieten - maar haar of hem kan geen (duidelijke) opdracht worden meegegeven? Moet de betrokkene dat uit plichtsgevoel maar aanvaarden of is het denkbaar dat hij of zij daar beleefd voor bedankt? Wat gebeurt er dan?

Het vreemde aan deze aanpak door de Tweede Kamer is, dat zij wel de regie wil, maar dat zij de gecompliceerdheid en politieke verwarring die dikwijls ontstaat na Kamerverkiezingen negeert. Wil zij met vaste hand te werk gaan, dan zit er niets anders op dan een regeling te treffen die geen onzekerheid laat over de voortgang in de moeilijke eerste dagen. En dus ongelukken weet te voorkomen.

De huidige situatie biedt juist daar soelaas, omdat vaststaat dat in de eerste dagen de Koning handelt: door raadpleging van de drie vaste adviseurs en vervolgens van alle pas gekozen fractievoorzitters in de Tweede Kamer (Zie hoofdstuk 5, conventie 4). Daaruit komt zowel een informateur als een opdracht voort en iedereen kan dat goed volgen. Kamerleden kunnen nog even vooruit met hun euforie of rouw; intussen komt de kabinetsformatie alvast op gang. De procedure is veilig en het schiet ook meteen op.

Als de Tweede Kamer zelf de regie op zich wil nemen, moet de afloop van de eerste handelingen vaststaan, zowel in tijd gemeten als in resultaat. Wat er nu is vastgelegd, riskeert op niet ongevaarlijke ongelukken uit te

lopen. Als parlementaire regie leidt tot een spoedig fiasco is dat een blamage voor de Tweede Kamer, die zelfs een geharnaste republiek doet terugverlangen naar een formatie onder koninklijke leiding. Het zal uiteindelijk leiden tot wat de huidige minister van Defensie, Hans Hillen, het 'hangendepootjesscenario' heeft genoemd: de Kamer moet schoorvoetend terug naar de Koning.

Het nieuwe artikel 139a is nog ongelukkiger geformuleerd, als het gaat om een zogenaamde 'tussentijdse crisis'. Het spreekt van 'een tussentijdse val van het kabinet'. Maar, wie constateert wanneer een kabinet is 'gevallen'? In het verleden is dit meer dan eens een politiek gevoelige kwestie gebleken, waarbij de koningin ter wille van constitutionele zuiverheid gedwongen was in te grijpen. (Zie hoofdstuk 5 hiervoor, conventie 1.) Zij constateerde terecht dat sprake was van een kabinetscrisis, terwijl de zittende minister-president probeerde te bewerkstelligen dat zou worden gesproken van een ministerscrisis. Men zou dus zeggen: als ergens moet worden gezorgd dat de Koning wordt ontlast van politieke besluiten en als dus ergens de Tweede Kamer haar verantwoordelijkheid dient te nemen, dan is het bij 'tussentijdse crisis'. Dat kan, door bij elke ontslagaanvraag van een of meer ministers de premier naar de Kamer te roepen en hem om uitleg te vragen. Vervolgens dient dan de Tweede Kamer te besluiten of het hier gaat om een individuele ministerscrisis dan wel om een crisis in het kabinet. Over deze vraag spreekt het nieuwe artikel 139a niet, hoewel die beslissend is.

Nog wonderlijker is, dat het vierde lid van art.139a zegt dat de Kamer nu weer *kan* beraadslagen, nog wel over de vraag of een nieuwe formatie wenselijk is, ja of nee. Blijkbaar - het is niet echt duidelijk - *kan* ook worden besloten dat een nieuw kabinet moet worden samengesteld, zonder voorafgaande verkiezingen. Dat zou op zijn minst in strijd zijn met de gewoonte sinds de jaren zestig. (Zie hoofdstuk 5 hiervoor, conventie 8.) Al die besluiten kunnen echter blijkbaar ook tot stand komen zonder enig parlementair debat. Het hoeft immers niet van art. 139a. Dan wordt het waarschijnlijk weer aan de Koning overgelaten? Zelfs de welwillende lezer gelooft zijn ogen niet. Juist daar waar, ook zonder 'paradigmawisseling' in de kabinetsformatie, de Tweede Kamer haar rol

zou moeten versterken, doet zij het nog minder dan bij de kabinetsformatie na de verkiezingen.

Deel van de verklaring voor dit eigenaardige knutselen aan 139a RvOTK zit waarschijnlijk in zijn wordingsgeschiedenis. In plaats van actief deel te nemen aan een Parlementaire Conferentie over het vraagstuk van de kabinetsformatie in april 2011 (waarvoor de drie preadviezen zijn geleverd die hiervoor zijn te lezen) lieten de beide initiatiefnemers tot dit nieuwe artikel, Van der Ham en Schouw (beiden D66) zich daar nauwelijks zien. Zij kwamen niettemin kort erna met hun voorstel, dat dwars door het tijdens de conferentie afgesproken vervolg heen ging. De reden laat zich slechts raden, maar hun optreden getuigde in geen geval van veel zorgvuldigheid. Terwijl tot dan toe D66 had samengewerkt met Van Gent van GroenLinks (zie hoofdstuk 2, hiervoor), had het haar nu ineens niet meer nodig. Dachten de heren..

Daarin vergisten zij zich echter. Tijdens de Kamerbehandeling dreigde hun voorstel te stranden op de kritiek van SP-woordvoerder Van Raak. Uiteindelijk moest Van Gent eraan te pas komen met een amendement voor de derde volzin van lid 1 van het artikel, om het geheel alsnog aan een meerderheid te helpen. Maar helaas, de ervaring leert dat een slechte tekst dankzij een verstandig amendement geen goede tekst wordt.

De houding van de PvdA in deze kwestie is helaas niet te volgen. Haar fractie beschikte over een rapport, dat juist voor het handelen in geval van een kabinetscrisis, tussentijds of dankzij de uitslag van verkiezingen, een handreiking bood, die zowel het tempo erin zou houden als zekerheid verschaft over wat er bij de formatie moet gebeuren. Wat het belangrijkste is: dat de regie in alle gevallen onomstotelijk bij de Tweede Kamer had gelegd⁸⁹. Natuurlijk, met deze handreiking als uitgangspunt had de fractie van de PvdA het voorstel Schouw-Van der Ham moeten afwijzen en door een eigen voorstel moeten vervangen. Of dit dan een meerderheid zou hebben behaald is ontegenzeggelijk de vraag. Maar, wat

⁸⁹ Commissie ad hoc actualisering toekomst Koninklijk Huis van de Partij van de Arbeid, *Verbindend koningschap in de Republiek*, Amsterdam 2012. Aan dit rapport heb ik meegewerkt evenals de woordvoerder van de PvdA in de Tweede Kamer, Pierre Heijnen

betekent een meerderheid voor een voorstel dat uiteindelijk onuitvoerbaar zal blijken te zijn?

Het voorstel uit het PvdA-rapport behelsde in het kort het volgende. Zodra een nieuwe Tweede Kamer is beëdigd, evalueert zij de verkiezingsuitslag en wijst zij de voorzitter van de grootste Kamerfractie aan als formateur van een nieuw kabinet, tenzij de meerderheid een voorkeur heeft voor een andere politieke leidsman of –vrouw. Als die niet slaagt in zijn opdracht, benoemt de Kamer de voorzitter van de op een na grootste fractie, opnieuw tenzij zij een meerderheid weet te vormen voor een andere formateur. Zodra een minister ontslag heeft gevraagd en verkregen, wordt de premier naar de Kamer geroepen om het ontslag toe te lichten. Aan de hand van deze toelichting besluit de Kamer of daadwerkelijk van een ministerscrisis sprake is dan wel van een kabinetscrisis. In het laatste geval verzoekt zij de premier ontbinding van de Tweede Kamer te bevorderen of zij wijst hetzij de premier hetzij een andere politieke leider aan tot formateur van een nieuw te vormen kabinet.

Het is derhalve mogelijk een procedure te formuleren die de leiding over de kabinetsformatie legt bij de Tweede Kamer en die tegelijk een hoog tempo waarborgt en voor de Tweede Kamer geen onzekerheid laat over wat te doen na verkiezingen en bij een tussentijdse kabinetscrisis. Dat moet ook wel, omdat politiek riskante en verwarde tijden zoals een crisis in het kabinet of de eerste dagen na verkiezingen, geen onzekerheid mogen laten over wat precies te doen. Daarvoor zorgt tot nu toe het optreden van de Koning. Het nieuwe reglementsartikel 139a biedt die zekerheid niet en behoort alleen al daarom niet tot uitvoering te worden gebracht. Het op zich intelligente initiatief van het trio Pechtold, Sap en Slob om vanuit de Tweede Kamer naar een oplossing voor de begrotingsproblematiek te zoeken, toen het overleg van VVD en CDA met Wilders in april 2012 was mislukt, doet daaraan niet af. Dit initiatief kwam geheel buiten de Tweede Kamer als zodanig om tot stand; deze beperkte zich tot het uitspreken van een voorkeur voor Kamerontbinding. Voorts liet initiatiefnemer Pechtold (D66) zich niet gelegen liggen aan art. 139a, hoewel dit toch een vrucht was van een initiatief van twee fractiegenoten.

Het ziet ernaar uit dat preadviseur Carla van Baalen (hoofdstuk 2) gelijk krijgt en dat wij in wezen nog steeds niet verder zijn gekomen dan in 1971. Haar waarschuwing dat transformatie van de leiding over de kabinetsformatie van de Koning naar de Tweede Kamer niet eenvoudig zou zijn, is in het nieuwe artikel 139a helaas meer dan bewaarheid. Een aantal 'oude' problemen, zoals de diffuse definitie van het informateurschap (zie hoofdstuk 4) is evenmin opgelost.

Van *Legitimation durch (neues) Verfahren* kan met het nieuwe art. 139a onmogelijk sprake zijn.

Bibliografie kabinetsformatie

Samenstellers: *drs. P. Bootsma en prof. dr. J.Th.J. van den Berg*

R.B. Andeweg e.a., *Kabinetsformatie 1977*, Leiden 1978.

R.B. Andeweg, De kabinetsformatie 1986, in: R.A. Koole (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1986*, Groningen 1987.

R.B. Andeweg, Kabinetsformatie: van politieke minderheden naar regeringsbeleid, in: J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), *Inleiding Staatskunde*, Deventer 1995, 203 – 216.

R.B. Andeweg (red.), *Ministers en ministerraad*, Den Haag 1990.

Rudy B. Andeweg en Lieven Dewinter, *Puzzles of Government Formation: Coalition Theory and Deviant Cases*, Oxford (te verschijnen in 2010).

C.C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties 1946 – 2002* (Oratie RU), Den Haag 2003.

C.C. van Baalen en J. Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 5. Het kabinet-Drees III, 1952 – 1956*, Den Haag 2001, 12 – 54.

C.C. van Baalen en A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam 2012.

J.Th.J. van den Berg, De kabinetsformatie 1977 en het gebruik van het begrip ‘meerderheid’, in: *Acta Politica*, XIII (1978), 505 – 530.

J.Th.J. van den Berg, Democratische hervormingen, politieke machtsverhoudingen en coalitievorming in Nederland, in: *Acta Politica*, XXI (1986), 265 – 290.

J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek* (oratie UL), Alphen aan den Rijn 1990.

J.Th.J. van den Berg, De regering, in: R.B. Andeweg e.a. (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1993 (vierde druk), 209 – 234.

J.Th.J. van den Berg e.a., Coalitievorming in Nederland, in *S&D*, 51 (1994), 178 - 196.

J.Th.J. van den Berg, Een hete zomer op het Binnenhof. De formatie van het kabinet-Kok in zeven paradoxen, in: *S&D*, (51) 1994, 455 – 463.

J.Th.J. van den Berg, Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetsformaties, in: *S&D*, 60 (2003), nr. 7/8, 69 – 75.

J.Th.J. van den Berg, 'De aanspraak der Natie'. *Het koninklijk recht van Kamerontbinding en de rol van de kiezer* (oratie UM), Maastricht 2004.

J.Th.J. van den Berg, Kabinet op zwakke pootjes, in: *S&D*, 64 (2007), nr. 4, 10 – 15.

J.Th.J. van den Berg, Ongeliefd en verre van onmisbaar. De Partij van de Arbeid in 2010, in: *S&D*, 67 (2010), nr. 10/11, 12 – 21.

Bijzondere commissie vraagpunten, *Eindrapportage*, Kamerstukken II, 1993 – 1994, 21 427, nr. 101, 2 en 19.

M.D. Bogaarts, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 2. De periode van het kabinet-Beel, 1946 – 1948*. Band A, Den Haag 1989, 49 – 186.

P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en Regeringsprogramma's*, Den Haag 1988.

P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer (tiende druk), 2004.

Bert van den Braak, Kabinetsformaties: vaste patronen, wisselende beelden, *Liberaal Réveil*, 2007, nr. 1, 11- 16.

J.W. Brouwer en P. van der Heiden (red.), *Parlementaire Geschiedenis van Nederland, deel 6. Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II, 1956 – 1959*, Den Haag 2004, 11 – 56.

J.W. Brouwer en J. Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 7. Het kabinet-De Quay, 1959 – 1963*, Amsterdam 2007, 20 – 44.

J. de Bruyn, “*Kuyper ist ein Lügner*”. *De kabinetsformatie van 1901*, Amsterdam 2001.

M.C. Burkens, De kabinetsformatie 1977, deel I: de eerste honderdvierenzestig dagen, *NJB*, 1977, 1017 – 1028.

M.C. Burkens, De kabinetsformatie 1977, deel II: de vorming van een CDA/VVD-kabinet, *NJB*, 1978, 28 – 35.

Bijzondere Commissie Onderzoek en Werkwijze Tweede Kamer, *Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze Tweede Kamer*, Kamerstukken II, 1985 – 1986, 19 336, nr. 1 en 2, 6 – 7.

H. Daudt, De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen in Nederland sedert 1945, in: H. Daudt, *Echte politicologie. Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1995, 395 – 414.

K.L.L.M. Dittrich, J. Cohen en V. Rutgers, *Het einde van een tijdperk: verslag van de kabinetsformaties 1981 en 1982*, Maastricht 1983.

A.H.M. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht*, Deventer 1988, i.h.b. 253 – 295.

W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*, Assen 1965.

F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946 – 1965*, Deventer 1966.

F.J.F.M. Duynstee, Politieke overeenkomsten – preadvies, in: *Beleidsakkoorden – Konferentie 12 februari 1977 van de Vakgroep staats-*

en administratiefrecht van de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht, 9 – 202.

F.J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 1. Het kabinet-Schermerhorn 1945 – 1946*, Assen/Amsterdam 1977, 61 – 98.

M. de Gaay Fortman, *Houdgreep van de meerderheid? Juridische aspecten van de regeerakkoorden van de kabinetten Lubbers I en II*, z.p., 1988.

L.J. Giebels, Proeve van een poldermodel, in: *S&D*, 64 (2007), 16 – 21.

P. van der Heiden en A. van Kessel (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 8. Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra, 1963 – 1967*, Den Haag, 2010, 15 – 50, 175 – 208, 387 – 400.

R. Hessing en R. Hillebrand, *De kabinetsformatie*, Leiden 1989.

J. Heymans, *Over rechts, de formatie. Met een politieke analyse van Frits Wester*, Amsterdam 2010.

E.M.H. Hirsch Ballin, De opdracht van de samenleving. Constitutioneel recht en politiek anno 2002, in: J.L. de Reede en J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke*, Deventer 2003, 95 – 109.

R.J. Hoekstra, *Ministerraad en vorming van het regeringsbeleid*, Zwolle 1988, 42 – 58 en 140 - 151.

De Kabinetsformatie, in: *Werkboek Staatskunde*, Leiden/Alphen aan den Rijn, 1979, 207 – 233.

A.K. Koekkoek, *Partijleiders en kabinetsformaties. Een rechtsvergelijkende studie over de rol van partijleiders bij de kabinetsformaties in Engeland, West-Duitsland, België en Nederland*, Deventer 1978.

F. Korthals Altes, De kabinetsformatie, in: *Liberaal Réveil*, 2007, nr. 1, 16 – 19.

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer 1994 (tweede druk), 134 – 190.

W. de Kwaadsteniet, *Het recht van Kamerontbinding*, Deventer 1968.

G.J. Lammers, *De Kroon en de kabinetsformatie*, IJmuiden 1952.

G.J. Leenknecht, Een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging – de Kabinetsformatie naar Nederlands staatsrecht, in: *Ars Aequi*, 2002, 798 – 805.

F. Leijnse, Naar een definitieve uitschakeling van de linkse kerk? Over de formatie van 2003 en die van na 22 november 2006, in: F. Becker e.a. (red.), *Vier jaar Balkenende, Jaarboek WBS 2006*, Amsterdam 2006, 78 – 100.

Jasper Loots, Het regeerakkoord – Van beleidszekerheid naar bestaanszekerheid, in: *Liberaal Réveil*, 2007, nr. 1, 3 – 10.

P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959 – 1973*, Den Haag 1982.

P.F. Maas (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 3. Het kabinet - Drees–Van Schaik, 1948 – 1951*, Band A, Nijmegen 1991, 121 – 187.

W.J.M. van Mechelen, J.C.M. Snel en A.I.F.M. van de Ven, *Kabinetsformatie: inventarisatie van de voorstellen die (mede) gericht zijn op versnelling en verbetering; 1964 – 1984: reacties op het rapport van de Staatscommissie relatie kiezers – beleidsvorming: literatuurrapport*, Den Haag, 1986.

H.-M.T.D. ten Napel, De formatie van de verrassende wendingen. Het parlement over de kabinetsformatie 2010, in *TvCR 2011*, nr. 3.

P.J. Oud, *Constitutioneel recht I*, 1947, 265 – 271.

J.E.C.M. van Oerle, *Kabinetformatie onder hoogspanning: 1948. De formatiedagboeken van Beel, Drees, Van der Goes van Naters en Romme*, Amsterdam 1989.

L. van Poelgeest, *Kabinetformaties 1982 – 2002. Een staatkundig overzicht*, Den Haag 2011.

Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, Deventer 2006, 502 – 527 (NB.: met vele relevante literatuurverwijzingen, i.h.b. onder nt. 56 over demissionaire status, nt. 58 over formatie-opdrachten, nt. en nt. 69 over afzonderlijke formaties.)

L. Prakke, Betekenis en werkingsduur van een formatieopdracht, *NJB* 1972, 140 vv.

L. Prakke, *De positie van een demissionair kabinet in Nederland*, Zwolle 1977.

J.A. Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...: een vergelijkende studie tussen de aan het Staatshoofd uitgebrachte adviezen en de verstrekte (in-)formatie-opdrachten over de perioden 1946 – 1989*, Wateringen 1994.

G. Puchinger, *Colijn en het einde van de Coalitie I*, Kampen 1969; deel II, 1980; deel III, 1993.

G. Puchinger (red.), *Dagboek kabinetformatie 1918 door H. Colijn*, Amsterdam 1993.

J. Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 4. Het kabinet Drees II, 1951 – 1952*, Nijmegen 1997, 1 – 33.

Reglement van Orde, Tweede Kamer der Staten-Generaal, oktober 2008.

G.J. Schutte, Formeren op z'n Nederlands, in: *Bestuurswetenschappen*, nr.2. 2007, 67- 76.

Staatscommissie relaties kiezers – beleidsvorming (Staatscommissie - Biesheuvel), *Rapport over kabinetformatie*, 1984.

- R.J.J. Stevens e.a. (red.), *De formatiedagboeken van Beel 1945 – 1973. Handboek voor formateurs*, Den Haag 1994.
- Kaare Strøm, Wolfgang Müller and Torbjörn Bergman (ed.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford 2003.
- Kaare Strøm, Wolfgang Müller and Torbjörn Bergman (ed.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford 2008.
- S.J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975 – 1986*, Deventer 1988.
- E. van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar*, Amsterdam, 1978.
- E. van Thijn, *De formatie*, Amsterdam 2010.
- H.D. Tjeenk Willink, De raad in de staat. Algemene beschouwingen, in: *Jaarverslag Raad van State 2010*, Den Haag 2011, 32 – 38.
- J.A.H. Verhagen, *De totstandkoming van het eerste ministerie Ruys de Beerenbrouck*, Den Bosch 1952.
- J.J. Vis, *De kabinetsformatie van 1973: de slag om het Catshuis*, Utrecht 1973.
- J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement*, Groningen 1987.
- J.J. Vis (red.), *Verdelen en heersen. Opmerkingen over de kabinetsformatie in Nederland*, Groningen 1995.
- J.J. Vis, Kabinetsformatie en openbaarheid, in: J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), *Tussen Nieuwspoor en Binnenhof*, Alphen aan den Rijn 1989, 70 – 81.
- J.J. Vis, Ministeriële verantwoordelijkheid en kabinetsformatie, in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle, 1994, 177 – 185.

J.J. Vis, Nieuwe trends in de kabinetsformatie, in: J.L. de Reede en J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek, Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke*, Deventer 2003, 291 – 303.

A. Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak? De rooms –rode samenwerking en het einde van de brede basis 1948 – 1958*, Amsterdam 1986.

R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Amsterdam 2008, 245 – 258.

W.J.M. Voermans, Zelfredzaam formeren en D.J. Elzinga, Over de betekenis van een constitutioneel neutrum bij de kabinetsformatie (rubriek: 'De Stelling'), in: *TvCR* 2011, nr. 1, 78 – 85.

W.J. Witteveen, De kabinetsformatie als machtsspel en overgangsritueel, in: *Filosofie & Praktijk*, 32 (2011), nr. 2, 5 – 18.

Personalia

Prof. dr. C.C. van Baalen is directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen en aldaar aan de Radboud Universiteit bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis.

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg is honorair hoogleraar parlementaire stelsels aan de Universiteit Maastricht en fellow van het Montesquieu Instituut. Voorheen was hij onder meer lid van de Eerste Kamer.

Drs. P. Bootsma is fellow van het Montesquieu Instituut. Hij bereidt een proefschrift voor met een vergelijkende studie over coalitievorming in Duitsland en Nederland.

Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert is hoogleraar Nederlands en vergelijkend staatsrecht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.