De Koning op zijn retour

Scriptie staats en bestuursrecht

Begeleider: Prof. mr. J.A. Peters

Amsterdam, 18 augustus 2011

Marianne Wortelboer

Studentnummer: 0180750

Telefoonnummer:

Inhoud

1. Inleiding 3

2. De kabinetsformatie 5

2.1 De aanleiding voor een kabinetsformatie 5
2.1.1 Evenredig Parlementair kiesstelsel en de duur van de formatie. 6
2.2 Het recept Beel 7
2.2.1 De stappen in het formatieproces 7

3. Deelnemers aan het formatieproces 10

3.1 De Koning 10
3.2 De (in)formateur 11
3.3 De fracties in de Tweede Kamer 12
3.4 De positie van de Eerste Kamer 13
3.5 Politieke verantwoordelijkheid voor het formatieproces 14

4. De praktijk, twee formaties bekeken 16

4.1 De formatie van 1977 16
4.2 De formatie van 2010 18
4.3 Vergelijking van de formaties 22

5. De discussie met betrekking tot de formatieprocedure 24

5.1 Discussie en wijzigingsvoorstellen tot en met 1971 24
5.2 Discussie in 1999 en 2000 25
5.3 Discussie in 2011 26
5.4 Conclusie 27

6. Afweging 28

6.1 De huidige gang van zaken 29
6.2 Alternatieven 30

7. Conclusie 33

Bibliografie 35

1. Inleiding

"We moeten de formatie wat Belgischer aanpakken" schijnt Van Agt tegen Van Thijn te hebben gezegd toen de formatie nog maar net begonnen was in 1977. Zonder het in een ander daglicht te plaatsen dan die van 1977 zou deze uitspraak in onze huidige tijd doelen op een eindeloze formatie waar zelfs het begin van een kabinet niet in zicht komt. Gelukkig verlopen de formaties tot nu toe in Nederland weliswaar veelal langzaam maar resulteerden ze wel altijd in een kabinet. Zowel inhoudelijk als procedureel valt er altijd commentaar te leveren. Dit wordt dan ook veelvuldig gedaan.

Nederland is een democratie en meer specifiek een democratische rechtsstaat. De democratie komt tot uitdrukking in de aanwezigheid van een volksvertegenwoordiging die zitting neemt in de Staten Generaal. Het begrip rechtstaat wordt door Burkens als volgt gedefinieerd: "*In de rechtsstaat wordt de grondslag van het statelijk gezag in het recht gelegd en wordt de uitoefening van dit gezag in al zijn verschijningsvormen onder de heerschappij van het recht geplaatst.*"[1] De democratie wordt gekenmerkt door transparantie, omlijnde verantwoordelijkheden en vastgelegde regels die door de volksvertegenwoordiging en de regering gemaakt worden. Het Koningschap heeft door zijn erfopvolging ex artikel 25 Gw geen democratische legitimatie. Het formatieproces is daarnaast een uitzondering binnen de Nederlandse rechtsstaat. Het is namelijk ongeschreven staatsrecht.

Het huidige formatieproces kan door verschillende politieke omstandigheden in gang worden gezet; meestal zijn dit verkiezingen. Het proces heeft als doel het formeren van een kabinet dat, bij aantreden, op het vertrouwen van het Tweede Kamer kan rekenen. Het formatieproces is dan ook vooral een proces van onderhandelingen tussen steeds verschillende partijen over het toekomstig te voeren beleid. Deze onderhandelingen worden in de huidige procedure gefaciliteerd door een door de Koning aangestelde informateur of formateur. Dat wil zeggen dat de Koning een (in)formateur een opdracht geeft en dat de (in)formateur vervolgens verslag doet aan de Koning na het uitvoeren van zijn opdracht. Indien er tussen de verschillende partijen een regeerakkoord is bereikt, beëdigd de Koning het nieuwe kabinet

[1] Burkens 2001

doormiddel van een benoemingsbesluit dat ook wordt gecontrasigneerd door de aankomende minister-president ex artikel 48 Grondwet (Gw)[2]. Zo niet, dan stelt de Koning een nieuwe (in)formateur aan totdat overeenstemming is bereikt.

Het formatieproces volgt een min of meer vast patroon dat in de loop van vele decennia is gevormd. Eén van de onveranderlijke elementen in het formatieproces is de Koning. De rol van de Koning is meestal het belangrijkste twistpunt wanneer het proces in het openbaar bediscussieerd wordt. Belangrijke overwegingen in de discussie hebben meestal betrekking op de democratisering van het proces waardoor dit beter zal aansluiten bij de kenmerken van de Nederlandse democratische rechtstaat. De discussie spitst zich toe op de geringe transparantie, de onduidelijke verantwoordelijkheden, het gebrek aan codificatie van het proces en de manier waarop de(in) formateur wordt aangesteld.

De hoofdvraag die in deze scriptie beantwoord zal worden is:

Dient de rol die de Koning in het huidige formatieproces speelt, gedemocratiseerd te worden?

Het beantwoorden van deze vraag zal in een aantal stappen gebeuren. In hoofdstuk 2 zal een uiteenzetting volgen van de procedure tot het formeren van een kabinet. In hoofdstuk 3 worden de hoofdrollen binnen het formatieproces besproken. In hoofdstuk 4 worden twee formaties uit het verleden beschreven en vergeleken. In hoofdstuk 5 worden de standpunten uiteengezet die ingenomen worden bij de verschillende discussies met betrekking tot het formatieproces. In hoofdstuk 6 wordt een afweging gemaakt tussen de verschillende argumenten. In hoofdstuk 7 worden conclusies getrokken om en wordt een aanbeveling gedaan tot het al dan niet veranderen van formatieproces.

[2] Boven't Eerd 2011, p. 391

2. De kabinetsformatie

Het kabinet is een coalitie van de verschillende politieke groeperingen uit de Tweede Kamer die op basis van het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer het regeringsbeleid uitvoert. De formatie is het proces dat plaatsvindt om tot de voorwaarden te komen die de basis vormen voor die coalitie.

2.1 De aanleiding voor een kabinetsformatie

Theoretisch zou het zittende kabinet na verkiezingen ook verder kunnen regeren als de nieuwe politieke verhoudingen dit zouden toelaten. Sinds 1922 is het echter gebruikelijk dat toch alle opties onderzocht worden. Na de verkiezingen van dat jaar kreeg Minister President Ruys de Beerenbrouck een tweede termijn. Hij wilde aanvankelijk doorregeren met het reeds zittende kabinet. De verkiezingsuitslag zou volgens Ruys de Beerenbroeck ook geen aanleiding hebben gegeven om anders te doen.[3] Uiteindelijk diende de nieuw gekozen Tweede Kamer echter toch ruimte te moeten krijgen voor een formatie van een nieuw kabinet. De gewoonte om na iedere verkiezingen nieuwe formatierondes te voeren is een vorm van ongeschreven staatsrecht en staat bekend als de conventie van 1922.

Er is een aantal momenten mogelijk waarop een kabinet de Koning vraagt ontslag te verlenen waarna formatiegesprekken altijd volgen. Het bekendste moment is direct na de verkiezingen. Het zittende kabinet vraagt de Koning dan ontslag te verlenen, dit wordt door hem dan in beraad genomen en het zittende kabinet wordt daarmee demissionair. Pas nadat een nieuw kabinet geformeerd is en zitting kan nemen, wordt het ontslag daadwerkelijk verleend..

Vrijwel direct na de verkiezingen wordt door de Koning een informateur aangesteld en kunnen onder zijn leiding de onderhandelingen beginnen voor een nieuw kabinet. Meestal worden hierbij alle mogelijke combinaties van partijen onderzocht, die een meerderheid in de Tweede Kamer vertegenwoordigen. Hierdoor kan het nieuw te vormen Kabinet na de formatie

[3] Bosmans 2011, p. 24

op het vertrouwen van de Kamer rekenen. Om de steun van een meerderheid te verkrijgen, is het noodzakelijk dat de fracties in de Tweede Kamer worden betrokken bij de vorming van een kabinet.[4] Hierover meer in paragraaf 3.2.

Andere momenten waarop een formatie kan plaatsvinden zijn wanneer een kabinet de Koning om een andere reden dan periodieke verkiezingen vraagt ontslag te verlenen. Dit kan gebeuren bij een intern conflict binnen het kabinet zelf of bij een extern conflict tussen de Tweede Kamer en het kabinet. Na een dergelijk conflict kunnen nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven. De Koning kan het ontslag in eerste instantie weigeren en de zittende coalitiepartijen gelegenheid bieden de in dezelfde samenstelling verder te regeren door de breuk te lijmen. Het is ook mogelijk te kijken of een kabinet van een andere samenstelling geformeerd kan worden dat de steun krijgt van de meerderheid van de Tweede Kamer. Alle mogelijke stappen die genomen kunnen worden, gebeuren alleen als de Tweede Kamer instemt met een dergelijke gang van zaken.

2.1.1 Evenredig Parlementair kiesstelsel en de duur van de formatie.

Ten tijde van het districtenstelsel was het aantal volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer variabel en daardoor wisselde de samenstelling van de Tweede Kamer qua personen en qua aantallen elke twee jaar voor de ongeveer de helft[5]. Na de wijziging in het districtenstelsel van 1887 had een vast aantal personen zitting in de kamer voor een periode van vier jaar. Hierdoor werd de verhouding in de Tweede Kamer belangrijker voor de kabinetsformatie. Bij de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917 is het hele districtenstelsel komen te vervallen en werd het vervangen door het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging.[6]

Door dit stelsel zijn ook kleinere fracties in de Tweede Kamer vertegenwoordigd en is het praktisch onmogelijk dat één partij de absolute meerderheid krijgt in de Tweede Kamer. Dit maakt een formatie tot een moeizame zaak.[7] Daar komt bij dat sinds de jaren 60 kiezers niet meer vanzelfsprekend tot een vaste ideologische of religieuze groep willen behoren en steeds minder vanzelfsprekend op een bijbehorende partij stemmen. Daarnaast is sindsdien

[4] Boven't Eerd 2004, p. 366
[5] Bosmans 2011, p. 17
[6] Bosmans 2011, p.22
[7] Schrijvers 1993, p. 102

het verschil tussen grote en kleine partijen kleiner geworden waardoor het aantal mogelijke combinaties van coalitiepartijen groter is geworden. Hierdoor is tegenwoordig een coalitie met een vertegenwoordiging van slechts twee partijen op basis van zetelaantallen al nauwelijks meer voor te stellen.

2.2 Het recept Beel

Er is tegenwoordig een redelijk vast patroon te onderscheiden in het formatieproces. Dit herkenbare patroon heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Dit is mede te danken aan een aantal mensen dat steeds opnieuw werd aangesteld in de formatieprocedures. Vooral L.J.M. Beel (Katholieke Volkspartij, verder KVP)[8] is na de Tweede Wereldoorlog als (in)formateur verantwoordelijk geweest voor het introduceren van een vaste reeks van handelingen. In zijn handelen viel niet zozeer een partijpolitieke houding, maar juist zijn bestuurlijke slagvaardigheid op[9]. Zo heeft hij na de eerste verkiezingen na de Tweede Wereldoorlog binnen een maand na het verkrijgen van zijn opdracht als formateur het kabinet Beel I geformeerd. Daarna heeft hij nog menig maal als informateur formaties tot in begin jaren 70 glad getrokken. Met de handelingen die Beel volgde heeft de procedure van de formatie in de afgelopen 60 jaren op veel punten een vast patroon aangenomen.

Elk recept heeft zijn geheime ingrediënt. En iedere kok maakt het recept net wat anders. Het precieze recept van Beel is niet bekend. De opdrachten en verslagen zijn wel gepubliceerd en tevens zijn persoonlijke notities van Beel terug te vinden. Daarnaast waren de concrete resultaten zichtbaar. Wat er binnenskamers bij de Koning is besproken blijft echter binnen die muren. Wellicht is juist dat aspect wel één van de geheimen van het recept. Toch kan er getracht worden om bepaalde patronen binnen het formatieproces te herkennen aan de hand van hetgeen er wel bekend is.

2.2.1 De stappen in het formatieproces

De Koning, als staatshoofd, consulteert na de Tweede Kamerverkiezingen steeds een vaste kring van adviseurs. Dit zijn achtereenvolgens de Vice-President van de Raad van State,

[8] Elzinga 2006, p. 522 e.v.
[9] Bosmans 2011, p. 72

de voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer (in volgorde van de grootte van de fracties). De fractievoorzitters hebben daarbij van hun fracties het mandaat gekregen het fractiestandpunt bij de Koning te verkondigen zoals dit door de fractie als geheel is vastgesteld.

Na het aanhoren van de verschillende adviezen benoemt de Koning een informateur of een formateur. Dit is afhankelijk van de politieke situatie. Bij een duidelijke verkiezingsuitslag en bij een duidelijke politieke situatie, kan een formateur worden aangesteld met opdracht om zo spoedig mogelijk een kabinet te vormen dat op een goede en vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal kan rekenen. Het direct aanstellen van een formateur hoeft overigens niet te betekenen dat de formatie ook een spoedig verloop zal hebben, zoals in 1977 is gebleken. Hierover meer in paragraaf 4.1.

Indien de situatie weinig duidelijk is, wordt door de Koning eerst een informateur aangesteld om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn tot het vormen van een kabinet. De (in)formateur krijgt hiertoe een opdracht met een dergelijke strekking van de Koning mee. Contrair hieraan stelde Tjeenk Willink over de informatieopdracht dat de formulering hiervan juist de verantwoordelijkheid is van de informateur.[10] Dat wil niet zeggen dat het formuleren van de informatieopdracht in alle gevallen door de informateur zelf gedaan wordt. In het vervolg van deze scriptie wordt er vanuit gegaan dat de Koning de opdracht formuleert zoals in de meeste beschrijvingen van de formatie wordt gedaan. De inhoud van de opdracht die de informateur meekrijgt kan overigens variëren en kan, steeds specifieker worden gedurende het verloop van de formatie.

Het is gebruikelijk dat een informateur wordt aangewezen die bij alle Tweede Kamerfracties inventariseert waar samenwerking mogelijk is. De eerste informateur is gebruikelijkerwijs van de partij die als grootste uit de verkiezingen is gekomen. Als eerste wordt dan onder zijn leiding een meerderheidscoalitie onderzocht met de Kamerfractie van grootste partij en één of meerdere andere Kamerfracties. De informateur rapporteert hierover vervolgens aan de Koning. Deze besluit dan op basis van het gerapporteerde advies welke

[10] www. nos.nl, 8 september 2010, Herman Tjeenk Willink over adviesopdracht, 14 augustus 2011; www.publiekrechtenpolitiek.nl, Het geheim van Noordeinde: wie formuleert de informatieopdracht? 14 augustus 2011

vervolgstap gezet zal worden. Hij kan een nieuwe informateur aanstellen die verdere gesprekken gaat voeren of anders een formateur die een kabinet formeert.

Een formatie is succesvol afgerond zodra een kabinet is geformeerd en aangetreden dat na het afleggen van de regeringsverklaring kan rekenen op het vertrouwen van de Tweede Kamer.

3. Deelnemers aan het formatieproces

Naast het doorlopen van een min of meer vast patroon van formatiestappen, wordt het formatieproces gekenmerkt door een vaste groep deelnemers. In dit hoofdstuk passeren de belangrijkste deelnemers aan het proces de revue. Van hen wordt toegelicht wie zij zijn en wat zij binnen het proces aan taken en functies hebben.

3.1 De Koning

De Koning heeft in het Nederlands monarchistisch stelsel twee functies. Allereerst is hij ingevolge artikel 42 lid 1 Grondwet onderdeel van de regering. Daarnaast is de Koning staatshoofd van het Koninkrijk der Nederlanden. De functie van staatshoofd wordt omschreven in artikel 4 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. In artikel 4, lid 1 van het Statuut staat dat de Koninklijke macht in aangelegenheden van het Koninkrijk uitgeoefend wordt door de Koning als hoofd van het Koninkrijk.

De formatie is een aangelegenheid waarbij de Koning als staatshoofd betrokken is. Aangezien een formatie plaatsvindt op het moment dat er geen (missionaire) ministers zijn, is op dat moment geen sprake van een volwaardige regering. Het doel van een formatie is het vormen van een nieuwe regering die gevormd wordt door de Koning en de ministers. Het ligt daarom niet voor de hand dat de Koning bij het formatieproces betrokken is vanuit zijn functie als onderdeel van de regering.

De Koning stelt als staatshoofd een formateur of informateur aan en formuleert daarbij een formatie- of informatieopdracht. Het staatshoofd heeft bij de formatie een duidelijk eigen staatsrechtelijke rol, aangezien de keuze voor een (in)formateur een zelfstandige aangelegenheid is. Deze verantwoordelijkheid voor deze keuze kan immers niet vallen onder een demissionair minister.[11]

Publiekelijk worden door de Koning geen uitspraken met betrekking tot de formatie gedaan. De Koning stelt zich politiek neutraal op tijdens de formatie. Alle publieke uitspraken

11 Schrijver 1993, p.103; Van Wijnen 1975, p. 51

hierover worden gedaan door de (in)formateur die tevens de werkelijke formatie leidt. Naast de uitspraken van de (in)formateur zijn ook de opdracht die hij van de Koning heeft meegekregen en de adviezen van de fractievoorzitters aan de Koning openbaar beschikbaar. Alle besluiten en bijbehorende overwegingen van de Koning met betrekking tot de formatie, zijn echter niet openbaar beschikbaar. Zo zijn de redenen voor het aanstellen van een bepaalde formateur en de gesprekken tussen formateur en Koning niet openbaar beschikbaar.

3.2 De (in)formateur

In de procedure Beel is sprake van zowel een formateur als een informateur. Beide krijgen een opdracht van de Koning om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn tot het vormen van een nieuw kabinet dat op het vertrouwen van de Staten Generaal kan rekenen. De informateur en formateur vertegenwoordigen de Koning tijdens het formatieproces bij het uitvoeren van de (in)formatieopdracht een (in)formateur is gebonden aan de opdracht die hem door de Koning verstrekt is. Deze opdracht bakent de werkzaamheden af tijdens zogenoemde informatieperiode. De (in)formateur is hierdoor uitsluitend verantwoording schuldig aan de Koning.

Zolang de politieke verhoudingen nog niet duidelijk zijn, stelt de Koning een informateur aan. Onder zijn leiding worden gesprekken gevoerd met alle fractievoorzitters in de Tweede Kamer om te onderzoeken welke samenwerkingsmogelijkheden er tussen hen zijn. Hiervoor kunnen meerdere informatierondes met verschillende informateurs nodig zijn. Na elke informatieronde brengt de informateur zijn verslag uit over zijn bevindingen. Zodra duidelijk is geworden welk kabinet gevormd kan worden, stelt de Koning een formateur aan en geeft hem opdracht een kabinet te formeren. Onder leiding van de formateur vinden onderhandelingen plaats tussen de beoogde coalitiepartijen om een tot een regeringsakkoord te komen. Bij de formatie van 1994 is Kok (Partij van de Arbeid, verder PvdA) gevraagd om als formateur een proeve van een regeerakkoord te schrijven waar de beoogde regeringspartijen vervolgens mee in konden stemmen. Deze stap werd in 1994 genomen omdat het erop leek dat het op reguliere wijze uitonderhandelen van een regeerakkoord niet tot het gewenste resultaat leek te leiden. Rutte (Volkspartij voor de Vrijheid en Democratie, verder VVD) heeft tijdens de formatie van 2010 deze mogelijkheid ook geopperd vanwege de

impasse waarin de onderhandelingen terecht waren gekomen. Hij heeft deze proeve nooit geschreven vanwege het doorbreken van de impasse.

3.3 De fracties in de Tweede Kamer

De Tweede Kamer is de volksvertegenwoordiging die via verkiezingen democratisch wordt gekozen. In de Tweede Kamer zijn de mensen gegroepeerd in fracties. De fracties in de Tweede Kamer zijn inhoudelijk de belangrijkste deelnemers aan het formatieproces. Zij maken hun wensen met betrekking tot het te vormen kabinet kenbaar aan de Koning waarna deze de (in)formatieopdracht formuleert. Op basis hiervan onderhandelen de fracties vervolgens met elkaar over het nieuw te vormen kabinet. Dit gebeurt onder leiding van de (in)formateur. De fracties worden tijdens de formatiegesprekken vertegenwoordigd door de fractievoorzitters.[12] Zij krijgen meestal per onderwerp het mandaat van hun fractie om de onderhandelingen hierover te voeren. Bij sommige onderwerpen kunnen ze ook deskundigen meenemen aan de onderhandelingstafel.

Hoewel de fracties de onderhandelingen via hun voorzitters voeren en het kabinet direct afhankelijk is van een steun van de meerderheid, speelt de Tweede Kamer als geheel nauwelijks een rol. Ze hebben als volksvertegenwoordiging bijvoorbeeld geen invloed op de (in)formateur die wordt gekozen. De fracties geven bij monde van hun voorzitters wel advies aan de Koning met betrekking tot de te benoemen (in)formateur, maar dit wordt niet plenair in de Kamer besproken.

Hoewel de fracties meestal een politieke partij vertegenwoordigen, hebben de partijorganisaties zelf in principe weinig te maken met de formatie van een nieuw kabinet. Een tot stand gekomen regeerakkoord hoeft ook niet goedgekeurd te worden door een partijcongres. In de formatie van 2010 gebeurde dit wel bij het Christen Democratisch Áppel (CDA). Het was een zeer ongebruikelijke gang van zaken binnen het CDA om het lot van een regeringscoalitie in handen te leggen van het partijcongres.

[12] Elzinga 2006, p. 534

3.4 De positie van de Eerste Kamer

De Eerste Kamer is onderdeel van de Staten-Generaal en wordt door middel van een getrapte verkiezing gekozen. De leden van de Provinciale Staten kiezen de leden die hin der Eerste Kamer zitting nemen.

Het doel van de formatie is het vormen van een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal. Als onderdeel van de Staten-Generaal zou dus ook de verhouding tussen het te vormen kabinet en de Eerste Kamer van belang kunnen zijn tijdens de formatie. Net als de voorzitter van de Tweede Kamer wordt ook de Eerste Kamervoorzitter geconsulteerd door de Koning. Verder speelt de Eerste Kamer tijdens de formatie echter geen rol.. Zo worden de voorzitters van de diverse fracties niet geraadpleegd en nemen zij ook geen deel aan de onderhandelingen.

Het kabinet kan niet functioneren zonder het vertrouwen van de Tweede Kamer. Tijdens de formatie wordt daarom gezocht naar een coalitie die een meerderheid heeft in de Tweede Kamer. De vertrouwensregel geldt echter niet direct tussen het te vormen kabinet en de Eerste Kamer. De politieke verhoudingen binnen de Eerste Kamer zijn dan ook niet direct van belang bij de formatie. Het zou wel verondersteld kunnen worden dat zonder een coalitiemeerderheid in de Eerste Kamer het zeer lastig voor een kabinet is om besluiten te kunnen uitvoeren. In het verleden zijn zelfs bewindspersonen afgetreden nadat de Eerste Kamer hun beleidsvoorstellen en regelgeving had verworpen.[13]

Dat sommige leden in de Eerste Kamer vinden dat met verhoudingen in de Eerste Kamer rekening gehouden moet worden tijdens de formatie, bleek wel uit een brief van enkele Eerste Kamerfracties aan informateur Opstelten (VVD) tijdens de formatie van 2010. De fracties uitten hierin hun zorg dat er tijdens de formatie teveel naar de meerderheid in de Tweede Kamer werd gekeken in plaats van ook naar de Eerste Kamer. De Partij voor de Vrijheid (PVV) was destijds immers niet in de Eerste Kamer vertegenwoordigd en het beoogde (gedoog)kabinet kon niet op een meerderheid in de Eerste Kamer rekenen. Deze zorg werd toen niet gedeeld door informateur Opstelten. Tijdens de campagne voor de verkiezingen van de provinciale staten, die de leden van de Eerste Kamer kiezen, werd het

[13] Bovend'Eert, p. 31

belang van een goede vertegenwoordiging in de Eerste Kamer echter een belangrijk verkiezingsthema.

Voor het eerst sinds 1918 hebben de coalitiepartijen wel de steun van een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet van een meerderheid in de Eerste Kamer. Of het huidige kabinet door de verhoudingen in de Eerste Kamer voor onoverbrugbare problemen komt te staan in onze huidige tijd zal nog moeten blijken.

3.5 Politieke verantwoordelijkheid voor het formatieproces

Tijdens de formatie is het niet duidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt voor het verloop van het proces. De Koning speelt een coördinerende rol in het proces en delegeert deze taak aan een (in)formateur die het proces faciliteert. Wat er daadwerkelijk tussen beiden besproken wordt, is niet openbaar. Het is staatsrechtelijk niet mogelijk dat de (in)formateur tijdens een (in)formatieperiode verantwoording aan de Tweede Kamer aflegt aangezien de verantwoordelijkheid tijdens de formatie bij de Koning ligt.[14] Informatie geven is niet gelijk aan verantwoording afleggen. De (in)formateur is alleen verantwoording schuldig aan de Koning, die op zijn beurt onschendbaar is ex artikel 42, lid 2 Gw en dus geen verantwoordelijkheid draagt.

Bovendien is het kabinet tijdens een formatie demissionair. Het ligt niet voor de hand om een demissionair Minister President ter verantwoording te roepen voor het handelen van de Koning gedurende de formatie. De Minister President heeft namelijk geen invloed op de formatieprocedure en daarnaast heeft het weinig nut wanneer de Kamer het vertrouwen opzegt in een reeds demissionaire Minister President de Koning treedt persoonlijk en alleen op tijdens de formatie. Het ontbreken van een ministeriële verantwoordelijkheid tijdens de formatie is in strijd met de tweede regel van het bestuursrecht: geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid.[15]

De informateur kan tijdens de formatie wel gevraagd worden om informatie te geven aan de Tweede Kamer. Dat staat niet gelijk aan de verantwoordelijkheid nemen voor de

14 Schrijvers 1993, p. 103
[15] Belinfante 2005, p110

stappen die worden gezet in de procedure. Verantwoordelijkheid voor de formatieprocedure wordt pas genomen na beëdiging van de nieuwe bewindslieden. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning altijd achteraf door het nieuwe kabinet op zich genomen.

Het ontbreken van politiek verantwoordelijkheid is een hiaat in de formatie. Tijdens het proces is het niet mogelijk bevredigende verantwoording af te leggen voor het handelen van de deelnemers. Dit kan alleen achteraf genomen worden door het nieuw aangetreden kabinet. Het is dus eigenlijk alleen mogelijk om verantwoordelijkheid te nemen voor succesvolle formaties. Je kunt je afvragen wat de toegevoegde waarde daarvan is. Juist op het moment dat het misgaat, is de behoefte aan het afleggen van verantwoordelijk het grootst. Juist dan is dit binnen de huidige procedure niet mogelijk. Iets dergelijks speelt zich momenteel af in België. De formatie is in een diepe impasse gekomen waarvan niemand een uitweg weet. Zonder in te gaan op de precieze verantwoordelijkheden daar, kan wel gezegd worden dat, indien iets dergelijks in Nederland gebeurt, er geen enkele manier is waarop iemand dan verantwoordelijkheid kan nemen voor de gang van zaken. De impasse zou ook hier voortduren.

4. De praktijk, twee formaties bekeken

4.1 De formatie van 1977

In 1973 trad het kabinet Den Uyl-Van Agt aan. Na enkele turbulente jaren, zoals de Lockhead affaire, viel het kabinet in 1977 over het dossier van de grondpolitiek.[16] De periodieke verkiezingen waren toen al gepland en werden gehouden op 25 mei 1977. De PvdA voerde campagnevoor Den Uyl met de leuze "kies Den Uyl als minister president (sic)"[17]. Na een grote overwinning van zijn partij werd Den Uyl (PvdA) formateur. Hij gaf zelf als advies dat "nu omtrent het politieke karakter van het tot stand te brengen kabinet geen twijfel kan bestaan, de ernst van de vraagstukken een snelle kabinetsvorming geboden maakt, en de Partij van de Arbeid een brede steun van de kiezers verkreeg, moge ik u adviseren de lijstaanvoerder van de Partij van de Arbeid te belasten met de vorming van een kabinet, dat geacht mag worden het vertrouwen van de Tweede Kamer te genieten". De zelfverzekerde woorden van Den Uyl leken niet van een langdurige formatie uit te gaan. De VVD was door de PvdA al tijdens de campagne uitgesloten, dus het lag voor de hand om meteen met de toenmalige federatie van het CDA[18] en Democraten 66 (D66) om tafel te gaan zitten. Het was de start van een extreem lange formatieperiode.

De politieke verhoudingen leken duidelijk. De PvdA had tien zetels gewonnen ten opzichte van de verkiezingen daarvoor. Demissionair Minister President en lijstaanvoerder Den Uyl werd direct tot formateur aangesteld. Tijdens de langdurende formatie die hierop volgde ondernam hij tot driemaal toe een poging tot vorming van een kabinet. Tweemaal ontspoorden de besprekingen onder leiding van de formateur en werd toevlucht gezocht tot informateurs die de meningsverschillen uit de weg moesten ruimen. Informateur Albeda (Anti Revolutionaire Partij, verder ARP, later opgegaan in het CDA) pakt na de eerste keer stuklopen het vraagstuk van de hervormingsarbeid om uit de weg te ruimen. Informateur

[16] Koekoek 1978, p.
[17] Van Thijn 2010, p 9.
[18] Het CDA werd als één partij opgericht in oktober 1980. Het is een fusie van in alfabetische volgorde de Anti-Revolutionaire Partij, Christelijk-Historische Unie en Katholieke Volkspartij. Vanaf 1973 werkten de partijen in federatief verband. 1977 was de eerste keer dat de drie partijen met één kandidatenlijst kwamen. De verschillen met politieke achtergrond worden hier voor de rest niet behandeld. Bron: www.Parlement.com, 11 juli 2011

Veringa (KVP, later opgegaan in het CDA), is na de tweede breuk degene die het geschilpunt van het abortusvraagstuk moest gladstrijken.

Bij de uitvoering van de derde formatie opdracht onder leiding van formateur Den Uyl, werd na lang touwtrekken overeenstemming bereikt over het regeerakkoord en de zetelverdeling. De fracties van de PvdA, het CDA en D66 kwamen een verdeelsleutel van ministersposten overeen van 7-7-2. De PvdA stelde daarbij de eis dat de politiek leider van het CDA, Van Agt, niet op het Ministerie van Justitie mocht terugkeren. Daarnaast werden andere voormannen van deze partij eveneens onaanvaardbaar geacht voor bepaalde posten. Het is te begrijpen dat de CDA fractie zich hiertegen verzette. De derde en laatste formatiepoging van Den Uyl eindigde tegen deze achtergrond in een definitieve breuk.[19]

In de in de inleiding aangehaalde uitspraak van Van Agt tegen Van Thijn over de Belgische aanpak lag wellicht een hint naar de formatie van 1974 in België besloten. De socialisten in België waren destijds de grootste winnaar van de verkiezingen en kregen daarmee als eerste de leiding over de formatiebesprekingen. Toen de socialisten er niet uitkwamen tijdens de besprekingen, werden de liberalen als andere grote winnaar betrokken bij de formatie. Aangezien de christenen nog steeds de grootste partij waren, kregen zij de leiding over de formatiegesprekken. Wellicht heeft Van Agt met zijn woorden aan het begin van de formatieperiode al gehint naar een kabinet met de VVD. Na de derde mislukte poging van Den Uyl tot vorming van een kabinet werden ook hier de liberalen uitgenodigd en werd de formatiefakkel overgedragen aan een christelijke informateur: Van der Grinten (KVP, later CDA).[20]

Van der Grinten ging na de mislukte onderhandelingen tussen PvdA en CDA, de mogelijkheid onderzoeken van een te vormen kabinet met CDA en VVD. Binnen afzienbare tijd was de formatie rond en was het kabinet een feit. Op 19 december 1977 treedt het kabinet Van Agt-Wiegel aan[21]. In totaal had deze formatie 208 dagen geduurd. De verkiezingsleuze van de PvdA heeft Den Uyl daarmee niet kunnen waarmaken.

---

[19]Boven't Eerd 2004, p. 384, Bosmans 2011, p 149
[20] Bosmans 2011, p. 149
[21] www.parlement.com, 4 juli 2011

Uit deze formatie is gebleken dat het winnen van de verkiezingen in Nederland geen garantie geeft tot regeren of een snelle formatie. Met het direct aanstellen van Den Uyl als formateur leek men hier echter wel vanuit te gaan. Een directe aanstelling van een formateur na afloop van de verkiezingen was sinds 1959 namelijk niet meer voorgekomen. Over de overwegingen van de Koningin om Den Uyl direct als formateur te benoemen is niets bekend. Destijds werd informeel wel gezegd dat de Koningin Den Uyl graag als minister president had gezien. Hij was immers erg behulpzaam geweest bij het redden van het Koningshuis tijdens de Lockhead Affaire met Prins Bernhard.

Ook tijdens deze formatie is veel overleg tussen de Koningin en de (in)formateurs binnenskamers gebleven, waardoor inzicht ontbreekt in bepaalde keuzes. Een opmerkelijk voorbeeld hiervan is het overleg van 20 juli 1977. Die dag schijnen Van Thijn (PvdA), Terlouw (D66) en Van Agt gezamenlijk uitgenodigd te zijn door de Koningin. Hoogst ongebruikelijk aangezien fractievoorzitters normaal gesproken niet gezamenlijk met de Koning spreken. De achterliggende reden van deze opzet is niet bekend gemaakt. Nog diezelfde avond wordt Albeda als informateur benoemd om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de gerezen meningsverschillen tijdens de eerste formatiepoging van Den Uyl uit de weg te ruimen.[22]

4.2 De formatie van 2010

De verkiezingen van 10 juni 2010 ontwikkelen zich tot een belangrijke zetelstrijd tussen de PvdA en de VVD. Nadat alle stemmen geteld waren, bleek de VVD met één zetel verschil de grootste partij geworden te zijn.

Daags na de verkiezingen geeft de Koningin op 12 juni 2010 aan Rosenthal (VVD) de opdracht tot het voeren van informatiegesprekken. Mede gelet op de moeilijke situatie waarin ons land verkeerde diende Rosenthal te onderzoeken welke mogelijkheden op basis van verkiezingsuitslag aanwezig waren voor de vorming van een kabinet dat mocht rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal. Daartoe diende Rosenthal als eerste te

[22] Van Thijn 1978, p. 75

onderzoeken wat de mogelijkheden waren voor van een kabinet waarvan de grootste partij, de VVD, en de grootste winnaar, de PVV, deel uitmaakten.[23]

In zijn verslag adviseert informateur Rosenthal de mogelijkheid te onderzoeken van een kabinet uit het brede midden (VVD, PvdA, CDA). Om dit uit te zoeken werd gedacht aan één of twee informateurs uit VVD en PvdA gelederen. Een informateur van PvdA huize werd nodig geacht vanwege de terughoudende opstelling van de PvdA tijdens eerdere gesprekken waarbij de partij een kabinet uit het brede midden als onwenselijk betitelde, maar niet uitsloot.[24]

Tjeenk Willink, Vice-President van de Raad van State en een prominent lid van de PvdA, is na Rosenthal aangesteld als informateur. Zijn opdracht was om "met inachtneming van de in het eindverslag vervatte conclusies (van Rosenthal), haar (de Koningin) op korte termijn te informeren over de stappen die moeten worden gezet om te komen tot de vorming van een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal"[25]. Bij zijn eindverslag aan de Koningin heeft Tjeenk Willink tevens een bijlage gevoegd. Dit is opmerkelijk, aangezien dit niet eerder is voorgekomen. In deze bijlage geeft hij inhoudelijke suggesties voor een mogelijk regeerakkoord. Naast het bestrijden van de economische crisis maakt hij zich hierbij ook duidelijk zorgen over de democratische rechtstaat en het "handhaven en bevordering van de grondrechten en waarden waarop deze berusten"[26]; een impliciete kritiek op de PVV.

Het advies van Tjeenk Willink was het aanstellen van twee informateurs van VVD huize en van PvdA huize zoals Rosenthal eerder ook al adviseerde. In tegenstelling tot wat Rosenthal adviseerde, dienden de informateurs volgens Tjeenk Willinks een samenwerking te onderzoeken tussen VVD, PvdA, GL en D66 (Paarsplus genoemd). Aldus geschiedde.[27]

De informatieronde onder Wallage (PvdA) en Rosenthal werd geen succes. De informatie liep stuk op het bereiken van overeenstemming over de bezuinigingsopgave met zicht op begrotingsevenwicht in 2015. De fractievoorzitters van de VVD en PvdA zagen geen

---

[23] Kamerstuk II 32417 nr. 1
[24] Kamerstuk II 32417 nr 2, p. 4 e.v.
[25] Kamerstuk II 32417 nr 3, p. 2
[26] Kamerstuk II 32417 bijlage bij nr.4; Wat kan binden in plaats van scheiden
[27] Kamerstuk II 32417 nr.4, nr 5

perspectief meer in verdere onderhandelingen over een Paarsplus kabinet. Wallage en Rosenthal rapporteerden dat een spoedige vorming van een Paarsplus kabinet niet mogelijk was gebleken. Zij gaven geen advies met betrekking tot vervolgstappen.

Dezelfde avond nog wordt een informatieopdracht aan Lubbers (CDA) verstrekt. Zijn opdracht luidt dat hij de Koningin "op zeer korte termijn moet informeren over de mogelijkheden die thans reëel aanwezig zijn voor de vorming van een kabinet dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal en die daarom inhoudelijk nader onderzocht dienen te worden en daarbij aan te geven op welke wijze deze mogelijkheden kunnen worden beproefd."[28]

Lubbers maakte uit deze opdracht op dat hij de verschillende opties voor het vormen van een meerderheidskabinet naast elkaar diende te leggen. [29] Uit de gesprekken met alle fractievoorzitters bleek echter dat zij uitsluitend ruimte zagen voor een onderzoek naar samenwerking tussen VVD, CDA en PVV. Lubbers meende hierop dat hij belemmerd werd in het uitvoeren van zijn opdracht. Hij suggereerde dat de fractievoorzitters van deze partijen dan maar zonder hem moesten onderzoeken in hoeverre een dergelijke samenwerking mogelijk was. Het CDA stemde in met een dergelijk onderzoek nadat bleek dat ook de PvdA vond dat eerst VVD, CDA en PVV maar eens moesten gaan praten. Na diverse gesprekken tussen de fractievoorzitters van VVD, CDA en PVV onderling waar Lubbers niet bij aanwezig was als informateur, bleef maar één optie over. Een minderheidskabinet van VVD en CDA dat gedoogd zou worden door de PVV moest verder onderzocht worden. Hoewel het resultaat van deze informatieronde niet was wat aanvankelijk als opdracht geïnterpreteerd werd, voelde Lubbers dat geen andere opties open stonden. De drie partijen hadden zelfs al een naam voorgesteld voor de volgende informateur: Ivo Opstelten (VVD)[30].

Opstelten gaat als informateur met de partijen om de tafel. Deze onderhandelingen mislukken aanvankelijk. Nadat de kritische onderhandelaar Klink (CDA) echter plotseling aankondigde te vertrekken, zei Wilders op 7 september 2010 dat hij weer verder wilde onderhandelen. Een woordvoerder van Rutte (VVD) zei in een reactie daarop dat de voorkeur van de VVD nu veranderd is. Rutte prefereert nu een doorstart van de onderhandelingen.

---

[28] Kamerstuk II 32417 nr.7, p. 2
[29] Kamerstuk II 32417 nr.8, p. 3
[30] Kranenburg 2010

Eerder wenste hij nog een proeve van een regeerakkoord te schrijven waarbij partijen zich zouden kunnen aansluiten[31]. Ook Verhagen (CDA) reageerde hier positief op.

Ondanks het bekendmaken van deze wens, stelde de Koningin hierop opnieuw Tjeenk Willink aan als informateur. Hij adviseert om de onderhandeling onder informateur Opstelten voort te zetten.

Onder leiding van Opstelten gaan de VVD en het CDA aan het werk om een regeerakkoord te schrijven. Het schrijven van een regeerakkoord dat kon rekenen op een vruchtbare samenwerking met de gehele Staten-Generaal was echter een probleem. VVD en CDA hadden op dat moment geen meerderheid in de Eerste Kamer en de PVV was daarin überhaupt nog niet vertegenwoordigd. CDA en VVD schreven desondanks een regeerakkoord dat door het nieuwe kabinet uitgevoerd zou gaan worden. Met de PVV werd een apart gedoogakkoord gesloten waarin de voorwaarden voor de steun van de PVV werden vastgelegd waardoor het kabinet toch op een meerderheid van de Tweede Kamer kon rekenen. Voor de onderwerpen in het regeerakkoord waarmee met de PVV geen overeenstemming bereikt kon worden, moest het minderheidskabinet buiten de PVV op zoek gaan naar een Kamermeerderheid. De partijen vertrouwden erop dat zij na de getrapte Eerste Kamerverkiezingen op 23 mei 2011 ook hier op voldoende vertrouwen konden rekenen.

Uiteindelijk is men onder formateur Rutte tot een regeer- en gedoogakkoord gekomen en zijn de ministersposten verdeeld in een 7-7 verhouding. In totaal heeft deze formatie 127 dagen geduurd.[32]

Tijdens deze formatie vallen de benoemingen op van informateurs die als vertrouwelingen van de Koningin bekend staan. Als eerste is Tjeenk Willink tot twee keer toe benoemd als informateur. De eerste keer tegen het advies van Rosenthal in, die in zijn advies als informateur het wenselijk had geacht twee informateurs te benoemen[33] en de tweede keer kort nadat de politieke spanningen tussen CDA en PVV waren opgeklaard met het vertrek van Klink. Met het uitspreken van de wens verder te onderhandelen onder leiding van Opstelten, liepen zij vooruit op de stap die de Koningin op dat moment diende te zetten. “De

[31] NRC Handelsblad 7 september 2010,” PVV, VVD en CDA willen toch verder, kabinetsformatie Rutte wil niet langer proeve van regeerakkoord schrijven; Klink stapt uit CDA-fractie”
[32] www.parlement.com, 4 juli 2011
[33] Kamerstuk II 32417 nr 2 p. 6

verkennende ronde van Tjeenk Wiilink is (was) bedoeld als strafronde die de fractievoorzitters moeten lopen”.[34]

De tweede opmerkelijke benoeming was die van Lubbers tot informateur. Paarsplus was niet meer aan de orde, evenmin als een breed middenkabinet. De optie tot het onderzoeken van een samenwerking tussen CDA, VVD en PVV was omstreden maar lag wel voor de hand op dat moment. Desondanks benoemde de Koningin Lubbers tot informateur, terwijl deze zich reeds openlijk kritisch had uitgelaten over samenwerking tussen CDA en PVV.

4.3 Vergelijking van de formaties

Opmerkelijk aan de gebeurtenissen in 1977 waren het direct na de verkiezingen aanstellen van Den Uyl als formateur en het ontbieden van de drie fractievoorzitters voor overleg met de Koningin. De directe aanstelling van een formateur lag in lijn met de adviezen van de Kamerfracties[35], maar niet in lijn met de procedure zoals deze al vele decennia gevolgd werd. De directe aanstelling van een formateur was sinds 1959 niet meer gebeurd. Het was bovendien bekend dat de Koningin destijds een voorkeur had voor Den Uyl als Minister President. Het gelijktijdig ontbieden van de drie fractievoorzitters was eveneens een duidelijke afwijking van de formatieprocedure zoals die ondertussen gebruikelijk was geworden.

Opmerkelijk aan de gebeurtenissen in 2010 waren het aanstellen van Tjeenk Willink en Lubbers tot informateur en de momenten waarop dit gebeurde. Deze benoemingen waren niet onomstreden. Hoewel het logisch lijkt om informateurs te benoemen met posities als Vice-President van de Raad van State en Minister van Staat, was van Tjeenk Willink en Lubbers algemeen bekend dat zij beide vertrouwelingen zijn van de Koningin. Daarnaast was van beiden bekend dat zij kritisch stonden tegenover de mogelijke regeringsdeelname van de PVV. Van Lubbers was bekend dat hij zich expliciet en in negatieve zin had geuit met betrekking tot een samenwerking tussen CDA en PVV. Tjeenk Willink schreef na zijn eerste

[34] Peters 2010
[35] Kamerstuk II 14600 nr 1

ronde een opmerkelijke bijlage waarin hij zijn zorgen uitte over de economie en de rechtstaat. Binnen het toenmalige politieke discours kan hierin een kritische noot richting de PVV gelezen worden. In de benoemingen van deze informateurs kan een kritische houding van de Koningin gezien worden ten aanzien van regeringsdeelname van de PVV. Daarnaast was het tijdstip van de tweede benoeming van Tjeenk Willink opmerkelijk. De aanleiding voor deze benoeming kan eerder gezien worden als een procedurele sanctie in plaats van een inhoudelijk onderzoek.

Hoewel beide formaties plaatsvonden onder verschillende Koninginnen, zijn er duidelijke overeenkomsten te zien. Tijdens beide formaties zijn diverse formateurs en informateurs aangesteld waarvan bekend was dat zij vertrouwelingen van de Koningin waren. Beide Koninginnen hebben met deze aanstellingen de schijn gewekt de formatie in een bepaalde richting te willen sturen. In 1977 door de aanstelling van Den Uyl als formateur en in 2010 door het aanstellen van PVV kritische informateurs. Of dit werkelijk zo is, zal nooit met zekerheid te zeggen zijn. De overwegingen van de Koninginnen zijn immers niet publiekelijk bekend en alleen de uitkomsten van hun overwegingen zijn terug te zien in de beslissing tot het aanstellen van een bepaalde informateur of formateur met een specifieke opdracht. Duidelijk is in ieder geval dat de Koning een kwetsbare positie bekleedt en zich niet kan verweren tegen de schijn van partijdigheid.

De Koninginnen zelf zeggen dat hun persoonlijke voorkeuren niet van invloed zijn op de formatie. Koningin Juliana typeerde zichzelf als een trechter waar alle adviezen in vloeien.[36] Koningin Beatrix heeft tijdens een vraaggesprek in 2000 gezegd dat haar invulling van de formatie af zou hangen van de verhoudingen in de Tweede Kamer. Tijdens de adviesgesprekken zou het haar taak zijn om een oplossing te vinden waarbij het grootste vertrouwen van de Tweede Kamer de basis is.[37] Volgens Tjeenk Willink zou de Koningin en haar invloed bij de politieke besluitvorming tijdens de kabinetsformatie worden overschat.[38]

[36] Van Wijnen 1975, p. 52
[37] NRC Handelsblad 29 april 2000, Koningin Beatrix relativeert haar politieke invloed
[38] Telegraaf 14april 2011, “Tjeenk Willink: Koningin over- en onderschat”

5. De discussie met betrekking tot de formatieprocedure

Doordat de formatieprocedure ongeschreven staatsrecht is, zou deze gemakkelijk gewijzigd kunnen worden. Dat het veranderen van de procedure niet gemakkelijk is, blijkt echter wel uit de vele discussies die bij iedere formatie opnieuw gevoerd worden over de procedure. In de meeste gevallen wordt de functie van de Koning tijdens de procedure bediscussieerd.

5.1 Discussie en wijzigingsvoorstellen tot en met 1971

In 1971 presenteerde de staatscommissie Cals/Donner zijn rapport inzake een mogelijke wijziging van de kieswet en -grondwet. De staatscommissie onderzocht verschillende voorstellen die de invloed van de kiezer op de regeringsvorming zouden vergroten. Zij onderzochten onder meer de gekozen Minister President en het aanwijzen van een (in)formateur door de Tweede Kamer. Hierdoor zou de rol van de Koning worden ingeperkt. Deze (in)formateur diende zich tijdens de formatie verder te gedragen zoals tot dan toe gebruikelijk en te streven naar een kabinet, dat het vertrouwen van de Staten-Generaal geniet.

In 1971 is tevens een wetsvoorstel door Van Thijn (PvdA) ingediend om de rol van de Koning te beperken. Dit wetsvoorstel heeft het niet gehaald. Een motie van Kolfschoten met betrekking tot het wetsvoorstel van Van Thijn werd echter wel door de meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen. De tekst van motie luidde: “Gelet op artikel 129 van de Grondwet; spreekt als wenselijk uit, dat na de verkiezingen van 28 april 1971 de nieuwgekozen Kamer op korte termijn bijeenkomt teneinde – indien deze nieuwe Kamer dit wenst – in een openbare beraadslaging te onderzoeken of een meerderheidsoordeel kan worden uitgesproken omtrent een door het Staatshoofd te benoemen kabinetsformateur, die in beginsel de leiding van het door hem te formeren kabinet op zich zal nemen.”[39] Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer sprak zich in deze motie uit voor een gezamenlijk advies

[39] Kamerstuk II 1970/71 – 10993 nr 9 Voorstel van wet de heer Van Thijn e.a., gewijzigde motie van de heer Kolfschoten c.s. ter vervanging van die gedrukt onder 8.

van de Tweede Kamerfracties aan de Koning met betrekking tot de door hem aan te stellen informateur. Na de verkiezingen van 1971 heeft de Tweede Kamer tevergeefs geprobeerd om overeenstemming te bereiken over de voordracht van Den Uyl als informateur. Na deze mislukte poging is men toch weer overgegaan tot het ieder afzonderlijk advies uitbrengen aan de Koning.

5.2 Discussie in 1999 en 2000

Rehwinkel bepleit in december 1999 als lid van de PvdA fractie dat de Tweede Kamer na de volgende verkiezingen het initiatief van de formatie meer naar zich toe moet trekken. "Volgens Rehwinkel zouden nieuwgekozen Kamerfracties na verkiezingen niet meer met afzonderlijke (in)formatieadviezen naar de Koningin moeten gaan, maar eerst onderling overleggen over het voordragen van kandidaat informateurs en –formateurs die kunnen rekenen op de steun van een Kamermeerderheid."[40] De motie van Kolfschoten uit 1971 werd hiermee nieuw leven ingeblazen. Als argument voert Rehwinkel aan dat het democratischer en eenduidiger is wanneer de Tweede Kamer zelf een meer nadrukkelijke rol speelt tijdens de formatie. Daarnaast voorkomt deze wijziging dat achteraf discussies ontstaan over de beslissingen van de Koning met als gevolg dat deze wijziging de onafhankelijke positie van de Koningin juist ten goede zou kunnen komen.[41]

Een week na het betoog van Rehwinkel stelt Couwenberg in een artikel in NRC Handelsblad dat een functiescheiding dient plaats te vinden in de rol van de Koning. Zo zou het politieke aspect van de rol verder teruggedrongen moeten worden. Volgens het voorstel van Couwenberg zou dat voor de formatie van een kabinet betekenen dat de Koning geen rol meer speelt en dat de formatie een zaak wordt van democratisch gekozen politici. Hierdoor zou de politieke verantwoordelijkheid voor de kabinetsformatie op een democratisch verantwoorde manier geregeld worden, hetzij door een direct gekozen Minister President danwel door een direct gekozen of door de Tweede Kamer gekozen formateur.[42] De

[40] Van Es 1999/14
[41] Van Es, 1999/15
[42] S.W. Couwenberg 1999

voorstellen van Rehwinkel en Couwenberg sluiten aan bij het eindrapport van de staatscommissie Cals/Donner.

In 2000, nog geen half jaar nadat Rehwinkel en Couwenberg de discussie hebben heropend meent De Graaf, op dat moment fractieleider van de regeringspartij D66, dat de monarchie zou moeten moderniseren. Eén van de aspecten die hij noemt is de rol van de Koning tijdens de formatie. Het Staatshoofd zou meer op afstand van de politiek moeten worden gezet. Als argumenten voert hij aan dat dit logischer is voor het democratische gehalte van het Nederlandse bestel en dat het Staatshoofd daardoor minder kwetsbaar wordt.[43] Tevens vindt hij dat de rol van de Koningin bij kabinetsformaties te zien is als een zwart gat binnen het Nederlands staatsrecht aangezien pas na afloop van de formatie verantwoordelijkheid kan worden genomen voor de handelingen die zijn verricht tijdens de formatie.[44] De Graaf vindt dat een rechtstreeks gekozen, of door de Kamer aangewezen formateur de voorkeur verdient. Hij vindt bovendien dat het huidige stelsel een open uitnodiging is om zich te verschuilen achter de rug van de Majesteit. Een volwassen democratie heeft dit niet nodig. Op gemeentelijk niveau wordt elke vier jaar bewezen dat een bestuur ook tot stand kan komen zonder inmenging van de Koning.[45] Rehwinkel, die vier maanden eerder nog bepleitte dat de Kamerfracties meer initiatief zouden moeten nemen, is opmerkelijk genoeg in april ineens geen voorstander meer van het betoog van De Graaf[46].

Na de verkiezingen van 2002 bleef de actie van de Tweede Kamer uit om het initiatief naar zich toe te trekken bij de start van de formatie. Men volgende de gebruikelijke procedure weer en de Koningin stelde zelf een informateur aan.

5.3 Discussie in 2011

In 2011 is het opnieuw De Graaf, nu Burgemeester van Nijmegen, die het standpunt van modernisering van de formatieprocedure verkondigt in het programma Buitenhof met een

[43] G. van Es 2000
[44] NRC Handelsblad 8 april 2000, D66-leider wil modernisering van monarchie
[45] T. De Graaf 2000
[46] NRC Handelsblad 8 april 2000, D66-leider wil modernisering van monarchie

verwijzing naar het lokale bestuur. Zijn tafelgenoot Bovend'Eerd vindt dat de landelijke en lokale politiek niet met elkaar te vergelijken zijn.[47]

Door het ingenomen standpunt van De Graaf is de discussie weer actueel geworden. Ook Tjeenk Willink laat van zich horen en betoogt dat hij juist liever een uitbreiding van de bevoegdheden van de Koning ziet in plaats van een inperking ervan. Tjeenk Willink geeft als argumenten dat het Koningschap in een democratie van belang is juist vanwege het bewaken van de constitutionele spelregels en om de boel bij elkaar te houden.

De PVV heeft op 16 augustus 2011 aangekondigd om op 1 september 2011 met een voorstel tot wijziging van de rol van de Koning te komen. De inhoud van dit voorstel is nog niet bekend ten tijde van het schrijven van deze scriptie.[48]

5.4 Conclusie

Ondertussen wordt, met enkele tussenpozen, al 40 jaar gediscussieerd over het wijzigen van de procedure van de kabinetsformatie. Hierbij wordt de rol van de Koning tijdens de formatie het meest bediscussieerd. Deze rol wordt door critici ervaren als weinig democratisch en daarmee ook als niet wenselijk. De Tweede Kamer heeft immers het mandaat van de kiezer gekregen om hen te vertegenwoordigen en zou daar al direct na de verkiezingen mee moeten beginnen. De Tweede Kamer draagt de democratische legitimatie en de Koning met zijn erfopvolging niet. De rol van de Koning met betrekking tot het aanstellen van de (in)formateur zou moeten worden overgedragen aan de Tweede Kamer, juist vanwege die democratische legitimatie. Daarnaast zouden de regels met betrekking tot de procedure gecodificeerd moeten worden teneinde de verschillende functies tijdens de formatie beter af te bakenen.

[47] Buitenhof, AVRO VARA en VPRO, 17 april 2011
[48] A. Kas 2011

6. Afweging

In 1971 is op meerdere manieren geprobeerd om wijzigingen aan te brengen in de procedure die onder Beel gebruikelijk is geworden. Ook in 1999 en in 2011 zijn diverse alternatieven bediscussieerd. In alle gevallen worden, behoudens detailverschillen, steeds drie alternatieven besproken.

Bij het eerste alternatief zou de Tweede Kamer in meerderheid besluiten een kandidaat (in)formateur voor te dragen aan de Koning die vervolgens door hem benoemd wordt. De (in)formateur brengt vervolgens verslag uit aan de Tweede Kamer. De Koning blijft hierdoor wel op de huidige manier bij het proces betrokken.

Bij het tweede alternatief stelt de Tweede Kamer zelf een formateur aan waarbij deze taak geheel van de Koning wordt overgenomen. Ook hier rapporteert de (in)formateur aan de Tweede Kamer. De Koning is verder helemaal niet meer bij het formatieproces betrokken. Bij beide alternatieven wordt de rol van de Koning ingeperkt, bij het tweede alternatief meer dan bij het eerste.

Het derde alternatief behelst het rechtstreeks kiezen van een formateur door het volk tijdens de verkiezingen. Daarmee krijgt de formateur een eigen democratisch mandaat heeft. Aangezien de formateur in de huidige situatie meestal ook Minister President wordt, betekent dit alternatief dat de Minister President voortaan direct verkozen wordt. Dit heeft niet alleen verregaande consequenties voor het formatieproces zoals we dit momenteel kennen. De relaties zoals deze nu tijdens de formatie zijn met de Koning en met de fracties in de Tweede Kamer worden door het mandaat van een gekozen formateur veranderd. Deze speelt dan niet alleen meer een faciliterende rol, maar is een volksvertegenwoordiger. Door de omvang en de complexiteit van de wijzigingen die dit alternatief met zich meebrengen, is dit eerder aanleiding om als zelfstandig onderwerp behandeld te worden dan als alternatief te worden meegewogen in deze scriptie. Deze optie wordt hier verder dan ook niet behandeld.

In de onderstaande afweging wordt de huidige gang van zaken vergeleken met de twee alternatieven. Hierbij wordt steeds gekeken naar voor- en nadelen met betrekking tot de democratisering van de rol die de Koning speelt. Meer specifiek gebeurt dit op het gebied van

de transparantie van het proces, op welke manier de verantwoordelijkheid voor het proces is geregeld, in hoeverre de procedure gecodificeerd is, de kwetsbaarheid van het Koningshuis, de continuïteit en waarborg van de procedure en de opties bij een impasse tijdens de procedure.

6.1 De huidige gang van zaken

Binnen de procedure die tot op de dag van vandaag wordt gevolgd, worden de informateur en formateur aangesteld door de Koning. De overweging die hierbij een rol spelen blijven binnenskamers en zijn niet transparant voor het publiek. Dit geldt in het bijzonder voor de momenten waarop van de normale gang van zaken wordt afgeweken. Ook die overwegingen zijn niet openbaar beschikbaar.

Wie de verantwoordelijkheid draagt voor de huidige gang van zaken is onduidelijk. De formateur wordt door het Staatshoofd aangesteld en is alleen aan hem verantwoording schuldig. Het Staatshoofd zelf is onschendbaar en dus aan niemand verantwoording schuldig. Alleen een nieuw aangetreden kabinet neemt verantwoordelijkheid voor de formatie. Het probleem ligt in de verantwoordelijkheid tijdens de formatie. Een demissionair Minister President kan naar de Tweede Kamer worden geroepen, maar het vertrouwen opzeggen in een reeds demissionair Minister President omdat de Koning een bepaalde handeling heeft verricht tijdens de formatie, maakt niet dat de handelingen in de formatie ineens anders zullen verlopen. De demissionaire Minister President is niet betrokken bij de formatie en kan hiervoor ook geen verantwoordelijkheid nemen. Van werkelijk verantwoordelijkheid nemen is geen sprake wanneer de demissionair Minister President naar de Tweede Kamer wordt geroepen terwijl deze hooguit excuses kan aanbieden voor de gang van zaken maar geen maatregelen kan treffen om herhaling te voorkomen.

De huidige gang van zaken is niet gecodificeerd. De procedure zelf is volledig ongeschreven staatrecht en qua verslaglegging wordt verreweg het meeste dat besproken wordt tussen de Koning, de (in)formateur en de onderhandelaars, niet vastgelegd. Alleen de opdracht aan de (in)formateur, zijn verslag en de adviezen van de fractievoorzitters worden officieel vastgelegd.

Doordat de gang van zaken weinig transparant is en weinig wordt vastgelegd, is het lastig voor de Koning om zijn publieke neutraliteit te waarborgen. Omdat de Koning zelf geen uitspraken doet over de formatie, kan deze zich lastig verweren tegen speculaties over partijdigheid en beïnvloeding van het proces. Dit maakt de Koning kwetsbaar.

Doordat de Koning tijdens zijn regeerperiode meestal bij een reeks van formaties betrokken is, fungeert hij als een stabiele factor binnen het proces. Andere deelnemers aan het proces zijn meestal nieuw met de materie en hebben een duidelijk belang bij een voor hen gunstig verloop van het proces. Doordat de Koning verder niet gebonden is aan een partij en in loop van zijn Koningschap veel ervaring opdoet met het verloop van het proces, komt zijn rol de stabiliteit te goede.

Indien de politieke verhoudingen versplinterd zijn over veel groeperingen is het lastig om een eenheid te smeden die een kabinet dient voor te staan. In een dergelijk versplinterd landschap zijn mogelijk meer formatiestappen nodig waardoor het proces langer kan duren. Tijdens een impasse kan een neutrale figuur als de Koning een uitweg vormen. Hij kan een (in)formateur aanstellen die meer op afstand staat van de onderhandelende partijen en zo een doorbraak forceren.

6.2 Alternatieven

In de alternatieven die genoemd worden in de discussies over de formatie, zou de Tweede Kamer zelf een(in)formateur moeten aanstellen of anders een kandidaat (in)formateur moeten voorstellen aan de Koning. Indien de Tweede Kamer een (kandidaat) (in)formateur aanstelt, zijn alle overwegingen die bij die aanstelling en de bijbehorende (in)formatieopdracht worden gemaakt, openbaar. Na afloop van de (in)formatieronde brengt hij aan de Tweede Kamer zelf verslag uit en kan hij vragen van de vertegenwoordigers beantwoorden over het verloop van het proces. Hierdoor zal de transparantie van de formatie sterk toenemen.

Indien de Tweede Kamer een (kandidaat) (in) formateur aanstelt, heeft deze bij zijn handelen een opdracht en een mandaat van de volksvertegenwoordiging meegekregen. Op deze manier draagt de Tweede Kamer de verantwoordelijkheid voor het verloop van de formatie.

Het aanstellen van een (kandidaat) (in)formateur door de Tweede Kamer houdt niet vanzelf in dat de procedure hierdoor ook gecodificeerd wordt. Codificatie staat hier in principe los van. Ook de huidige gang van zaken zou gecodificeerd kunnen worden zonder dat deze gewijzigd wordt. Codificatie zorgt wel voor meer duidelijkheid met betrekking tot de stappen die tijdens het proces gezet worden en is in lijn met het rechtsstaatidee dat we in Nederland kennen. Door codificatie kunnen gedragsregels worden verduidelijkt en weten de Kamer en Koning hun exacte rol, aldus Tjeenk Willink.[49] Afwijkingen zoals die in 1977 door de Koningin en in 2010 door de onderhandelingspartners zullen dan niet meer mogelijk zijn.

Doordat de Koning bij de alternatieven meer op afstand van het formatieproces staat, zal hij minder onderhevig zijn aan speculaties over zijn neutraliteit en politieke invloed met betrekking tot de formatie. Hierdoor zal de Koning minder snel in een kwetsbare positie terechtkomen waartegen hij zich moeilijk kan verweren. Dit geldt met name voor de variant waarbij de Tweede Kamer zelf een (in)formateur aanstelt. In dat geval is de Koning in het geheel niet meer betrokken bij de formatie en kan er over zijn neutraliteit in het geheel niet meer gespeculeerd worden.

De waarborg en de continuïteit van de formatie zijn niet direct gebaat bij een door de Tweede Kamer aangestelde (kandidaat) (in)formateur. Naar mate dat de Koning langer zijn Koningschap vervult zal deze meer ervaring krijgen met de procedure en daarnaast behoort de Koning in theorie een meer neutrale positie in te nemen ten opzichte van de partijen. Een Kamer(in)formateur is per definitie een vertegenwoordiger van een bepaalde Kamermeerderheid en zal zich waarschijnlijk politiek minder neutraal opstellen. Het kan dan ook worden verwacht dat de Kamermeerderheid waar zijn informateurschap op berust, ook de eerste meerderheid is om te worden onderzocht als toekomstig kabinet. Tevens verschuift de zogenoemde achterkamertjes politiek, naar de wandelgangen. Dit lijkt niet het gewenste resultaat op te leveren. Het grote verschil is alleen dat de discussie niet alleen in de achterkamertjes dan wel wandelgangen wordt besproken, maar dat het ook plenair in de Tweede Kamer besproken zal worden als agendapunt. Dit maakt de procedure transparanter.

Indien een (in)formateur door de Tweede Kamer aangesteld of gekandideerd is, zal zijn handelen meer politiek gemotiveerd zijn. Dit kan een probleem vormen indien de

[49] Telegraaf 14 april 2011, “Tjeenk Willink: Koningin over- en onderschat”

formatie in een impasse raakt. In het huidige versplinterde landschap is al het lastig genoeg om meerderheden te vinden en is het risico op een impasse des te groter.

7. Conclusie

Momenteel stelt de Koning de formateur aan. De nadelen van deze formatieprocedure zijn dan het formatieproces weinig democratisch is, het is weinig transparant, de verantwoordelijkheden zijn onduidelijk en het proces is niet gecodificeerd. De huidige procedure kent ook voordelen. Indien de Koning zijn rol politiek neutraal vervult, zorgt dit voor een stabiel verloop van het proces en het doorbreken van mogelijke impasses. De Koning stelt zich echter wel kwetsbaar op door een dergelijke actieve rol in de formatie te spelen. In het verleden heeft het staatshoofd op meerdere momenten de schijn gewekt dat ook persoonlijke voorkeuren een rol spelen bij benoemingen van, en opdrachten aan (in)formateurs.

Indien de Tweede Kamer een (kandidaat) (in)formateur aanstelt, wordt het formatieproces een stuk democratischer in de zin dat het transparanter verloopt en dat de verantwoordelijkheden duidelijker zijn. Tevens zou de positie van de Koning minder kwetsbaar worden aangezien deze op afstand van het proces komt te staan.

Het soepele verloop en de continuïteit van het proces zijn niet meteen gebaat bij deze wijziging. Tevens bestaat het risico dat de (in)formatie naar de wandelgangen verhuist. Hoewel het formatieproces een meer politieke aangelegenheid wordt dat zich deels in de wandelgangen afspeelt, hoeft dit de transparantie niet direct in de weg te staan. Het proces is dan vergelijkbaar met de manier waarop tijdens het reguliere wetgevingsproces naar meerderheden gezocht wordt. Dit gebeurt deels in de wandelgangen maar kent altijd een publieke verantwoording tijdens het openbare debat.

Het verschil tussen beide alternatieven is dat de Tweede Kamer in het ene geval een kandidaat (in)formateur naar voren schuift en deze in het andere geval zelfstandig aanstelt. Indien alleen een kandidaat wordt voorgesteld, blijft de Koning bij het proces betrokken maar neemt zijn invloed af. Het proces wordt democratischer terwijl de Koning als stabiele en neutrale factor aanwezig blijft door het geheel te blijven faciliteren. Het is echter niet mogelijk de overwegingen van Koning in de publieke verantwoording terug te laten komen.

Bij de variant waarbij de Tweede Kamer zelf een (in)formateur benoemt, wordt het proces het meest gedemocratiseerd. Het nadeel is wel dat de Koning als stabiele factor geheel verdwijnt.

Deze wijzigingen staan overigens los van een codificatie van de procedure. Uit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt zou dit wel wenselijk zijn. Hierdoor zijn de rollen tijdens de formatie duidelijker en zouden de opmerkelijke momenten uit 1977 en 2010 niet meer kunnen voorkomen. Indien de benoeming van de (in)formateur verschuift van de Koning naar de Tweede Kamer, zal hier bij het codificeren van het proces rekening mee gehouden moeten worden. De stabiele positie van de Koning zal met regels voor een stabiel verloop van de procedure gecompenseerd kunnen worden.

Met het trekken van bovenstaande conclusies kan de hoofdvraag nu beantwoord worden:

Dient de rol die de Koning in het huidige formatieproces speelt, gedemocratiseerd te worden?

Ja, zijn rol dient gedemocratiseerd te worden. Hierdoor zal deze rol beter binnen de Nederlandse democratische rechtstaat passen. De rol zal in zijn geheel door de Tweede Kamer van de Koning moeten worden overgenomen. Dit biedt grote voordelen voor wat betreft de transparantie en de publieke verantwoordelijkheid van het procesverloop. Tevens maakt dit de Koning minder kwetsbaar voor speculaties. Daarnaast zal ook het codificeren van het proces democratische winst opleveren en bovendien stabiliteitsverlies compenseren.

Bibliografie

Belinfante 2005

A.D. Belinfante, J.L. de Reede, Beginselen van Nederlands staatsrecht 15e druk; Deventer, Kluwer 2005

Bosmans 2011

J. Bosmans, A. van Kessel, Parlementaire geschiedenis van Nederland, Boom. 2011

Bovendt Eerd 2004

P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlands Parlement, 10e druk, Deventer, Kluwer 2004

Burkens 2001

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, Beginselen van de democratische rechtsstaat, 5e druk, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink 2001

Couwenberg 1999

S.W. Couwenberg, "functiescheiding kan de monarchie redden", NRC Handelsblad 21 december 1999

Elzinga 2006

D.J. Elzinga, R. de Lange, Van der Pot, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, 15e druk, Deventer, Kluwer 2006

Eppink 1994

D.J. Eppink, "Koninklijke meesterzet doorbreekt politieke impasse", NRC Handelsblad 9 juli 1994

Van Es 1999/14

G. van Es, “Initiatief is aan de kamer bij formatie”, NRC Handelsblad 14 december 1999

Van Es 1999/15

G. van Es,” PvdA’er Rehwinkel wil debat staatsbestel”, NRC Handelsblad 15 december 1999

Van Es 2000

G. Van Es, “Monarchie moet moderner”, NRC Handelsblad 8 april 2000

De Graaf 2000

T. de Graaf, “De moderne Koning is geen louter ceremonieel figuur”, NRC Handelsblad 10 april 2000

Kas 2011

Kas, “PVV zoekt steun bij links voor kleinere rol vorst”, NRC Handelsblad 16 augustus 2011

Koekoek 1978

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

Koekoek 2000

A.K. Koekoek (red.), *De grondwet, een systematisch en artikelgewijs commentaar*, 3e druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000

Kranenburg 2010

M. Kranenburg, “ Lunners ziet meerderheid in minderheid” NRC Handelsblad 4 augustus 2010

Van Merrienboer 2008

J. Van Merrienboer, P. Bootsma, P. van Griensven, Van Agt biografie tour de force, Amsterdam, Boom, 2008

Peters 2010
J. Peters, “Rutte loopt nu strafronde van de koningin”, NRC Handelsblad 9 september 2010

Schrijvers 1993
P.M.B. Schrijvers, H.C.M. Smeets , Staats- en bestuursrecht, 6e druk, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993

Stevens 1994
R.J.J. Stevens, L.J. Giebels, P.F. Maas, De formatiedagboeken van Beel 1945-1973 handboek voor formateurs, ’s Gravenhage, Sdu 1994

Van Thijn 1978
E. van Thujn, Dagboek van een onderhandelaar,25 mei – 11 november 1977, Amsterdam, Van Gennep, 1978

Van Thijn 2010
E. van Thijn, De formatie, Amsterdam, uitgeverij Augustus

Van Wijnen 1975?
H.A. van wijnen, De kroon kan geen kwaad doen, van de macht des Konings – Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie, Amsterdam, uitgeverij Contact 1975

Kamerstuk II 1970/71, 10993, nr 9 Voorstel van wet de heer Van Thijn e.a., gewijzigde motie van de heer Kolfschoten c.s. ter vervanging van die gedrukt onder 8.

Kamerstukk II, 1977, 14600 nr 1 t/m 13

Kamerstuk II 2009-2010, 32417 nr. 1 t/m 16; Kabinetsformatie 2010