

De kabinetsformatie en de instituties: 1. De Tweede Kamer

Preadvies voor de Parlementaire Conferentie over de kabinetsformatie en de instituties, Den Haag, 20 april 2011

Wat is de rol van de Tweede Kamer in het formatieproces? Verdient het aanbeveling deze rol te versterken en zo ja waarin zou die versterking dan moeten bestaan? In dit preadvies staan deze vragen centraal.

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

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

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.

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

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 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

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

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.

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.

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.

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 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 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

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).

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

(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 regeeringsprogramma 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 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 betrof in het opstellen van het regeerprogramma (‘Het spreekt vanzelf, dat de formateur volkomen vrij is in het ontwerpen van een programma’)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 volksverteuiging wil waar maken, kan het naar mijn mening daarom niet in lijdelijkheid afwachten hoe het programma en de samenstelling van het kabinet zullen zijn. (...) de parlementaire invloed groeit met een programma, waarop men van parlementaire zijde zijn invloed heeft kunnen uitoefenen.’¹⁷

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

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.

¹⁸ Politieke Partij Radicalen, later opgegaan in GroenLinks.

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.

Drie 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 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 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

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

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.

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*,

kwelijk 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 (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-informereren. 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 staatsrechtelijk vernieuwing Van Mierlo, betrof het ook geen zinvolle mogelijkheid.

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

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 gesneuvelde 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.

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

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

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 aanomstreden geweest. Sommigen, die het belang ervan inzien, wijzen op het positieve effect van het openbare debat, waarin veel duidelijk kan 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

I 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 konden 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 van het door hem te formeren kabinet’ op zich nemen.³⁰ In 2010 werd de mogelijkheid gecreëerd, in het Reglement van

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

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.

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.

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 D’66 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 uitgeprobeerd, 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 uitgeprobeerd.

Voordelen

- 1) Openbaarheid. 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 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].*

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.

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.

- 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 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.

II 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.)

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.

4) 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,

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.

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.*

Tot besluit

Nadat de Tweede Kamer erin was geslaagd het formatieproces alsmaar 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

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

Carla van Baalen is hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen en directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis.

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

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.

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.

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